

EVALUAREA INTEGRITĂȚII SI REZISTENȚEI LA CORUPȚIE A SISTEMULUI JUDICIAR CHESTIONARE DE INTEGRITATE JUDECATORI

4. Evaluarea Impactului

4.1 Raportul Structurat privind implementarea la nivel național a măsurilor anticorupție reprezintă un set de documente - anexă care reflectă modalitatea de realizare a obiectivelor incluse în cadrul Strategiei Naționale Anticorupție 2001 – 2004, de către instituțiile și agențiile implicate în procesul de prevenire și combatere a corupției.

Anexa I – Măsurile îndeplinite în aplicarea Strategiei Naționale Anticorupție

Anexa II – Lista obiectivelor nerealizate sau realizate parțial

Anexa III – Lista acțiunilor prioritare în plan legislativ, administrativ, instituțional

Anexa IV – Obiectivele generale ale Strategiei Naționale Anticorupție pentru Integrarea Europeană 2005 - 2007

4.2 EUCP

Documentul de poziție al României la o serie de chestiuni ridicate de Comisia Europeană asupra unor aspecte care vizează capitolele neîncheiate de negociere în vederea integrării României la Uniunea Europeană în 2004.

Aspectele privind lupta împotriva corupției au fost tratate în cadrul capitolului X, Fraudă și corupție.

DCP - Documentul Comun de Poziție ofera o evaluare a conformității cadrului legal și instituțional cu acquisul comunitar și standardele de bune practici europene

4.3. RISP - RAPORTAREA INTEGRATĂ SĂPTĂMÂNALĂ DE PROGRES

Raportarea Integrată Săptămânală de Progres (RISP) este o metodă de monitorizare și evaluare a implementării Strategiei Naționale Anticorupție 2001-2004 (SNA). Formatul este construit conform Planului Național de Acțiune împotriva Corupției, adoptat prin HG nr. 1065/2001.

Această nouă formă de raportare va înlocui Raportările Săptămânale de Progres printr-o formă de raportare concretă, simplificată și automatizată.

RISP este o premieră în materia asigurării transparenței procesului decizional, în linie cu cele mai moderne practici de guvernare pe plan mondial.

Este o măsură concretă de implementare e-Governance și de creștere a transparenței, în sensul Legii 161/2003.

Scopul acestei noi forme este dublu: de a reduce volumul de muncă necesar întocmirii rapoartelor și de a obține un feed-back eficient, axat pe indicatori măsurabili și cuantificabili, pentru o monitorizare și evaluare reală a Strategiei Naționale Anticorupție.

Avantajele formei integrate sunt următoarele:

Simplificarea activității de monitorizare și raportare – în locul celor 25 de rapoarte textuale de la fiecare instituție publică responsabilă, având în medie 40 pagini/săptămână, se vor completa în medie 10 valori numerice/săptămână, și dacă apar activități noi, se vor face scurte rezumate (2-3 paragrafe).

Automatizarea procedurii de raportare – nu va mai fi necesară sau va fi minimală intervenția umană pentru centralizare date, crearea graficelor, elaborarea rapoartelor pe obiective și a celor pe perioade specifice de timp.

Reducerea birocrăției, prin eliminarea rapoartelor necorelate sau redundante, realizarea unui raport unic, integrat, care să înlocuiască majoritatea rapoartelor regulate, specifice sau pe perioade. Interfața web de pe site-ul Ministerului Justiției va permite obținerea de date în timp real și nu va mai fi necesară întocmirea de note interne și alte cereri de informare. Persoanele fizice sau juridice pot lua informații direct de pe site, simplificând activitatea instituțiilor care au obligația de a raporta;

RISP permite reprezentarea grafică a progreselor înregistrate și oferă un conținut informațional concret și vădit mai detaliat;

Aceasta este una din primele inițiative din România care oferă transparență procesului decizional. Este o măsură concretă de implementare e-Governance și de creștere a transparenței, în sensul Legii 161/2003.

Permite un feed-back real, concret, bazat pe indicatori cuantificabili și măsurabili.

Permite monitorizarea efectivă și o evaluare eficientă a Strategiei Naționale Anticorupție.

STRUCTURA

RISP este structurat pe 9 dimensiuni și cuprinde instituțiile care au atribuții în domeniul prevenirii și controlului corupției, obiectivele specifice, termenii, acțiunile întreprinse, rezultatele obținute precum și o listă de indicatori specifici. Prima dimensiune, Cercetare și Evaluare, are următoarele obiective: identificarea sectoarelor vulnerabile la corupție ; analiza fenomenului corupției; crearea cadrului instituțional pentru cercetare, analiză și sinteză; adaptarea și actualizarea SNA I ; monitorizarea SNA I; evaluarea SNA I; elaborarea SNA II; A doua dimensiune, Măsuri preventive și de combatere a corupției, are ca obiective: implementarea codurilor de conduită și etică profesională ; prevenirea corupției ; combaterea corupției ; declararea averilor ; regimul imunităților ; implementarea măsurilor preventive ; lobby-ul ; reglementarea finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale ; accesul la informații și protecția datelor personale ; diseminarea informației, educație anticorupție ; asigurarea unor canale de feed-back;

A treia dimensiune, Educația anticorupție, are ca obiectiv: Educația anticorupție servicii electronice, eAdministrație, eGuvernare, linii telefonice specializate etc.

A patra dimensiune, Consolidarea capacității de combatere a corupției, are ca obiective: Structuri specializate de combatere a corupției ; Statutul reprezentanților instituțiilor cu

atribuții în domeniul prevenirii și combaterii corupției ; pregătirea profesională specializată ; mijloace tehnice ; Tehnici investigative;

A cincea dimensiune, Reforma instituțională, are ca obiective:

Reforma sistemului judiciar;

Managementul instanței/parchetului;

A șasea dimensiune, Reforma administrației publice, are ca obiective:

Relația cetățean - funcționar public;

Selecția funcționarilor publici;

Stoparea birocrăției;

Reforma sistemului finanțelor publice;

A șaptea dimensiune, Cooperarea internațională, are ca obiective:

Semnarea/ratificarea convențiilor;

Armonizare legislativă;

Cooperarea internațională și programe internaționale de asistență;

A opta dimensiune, Relația cu societatea civilă, are ca obiective:

Campanii de conștientizare;

Feed-back;

Cooperare cu ONG-rile și mass-media;

Conștientizarea rezultatelor acțiunilor pentru combaterea corupției;

Dezvoltarea competenței ziaristului de investigație ;

Transparență ;

A noua dimensiune, Monitorizarea îndeplinirii obiectivelor programului național de prevenire a corupției, are ca obiective :

Monitorizarea implementării SNA I ;

Monitorizarea nivelului perceput al corupției ;

4.4 TRANSPARENȚA

Declararea averii și controlul proprietății Președintelui României, Membrilor Parlamentului, Membrilor guvernului este reglementată de Legea nr. 115/1996, așa cum a fost modificată de Legea nr. 161/2003 și OUG nr. 24/2004.

Mecanisme și măsuri concrete de aplicare a normelor referitoare la declarațiile de avere
Declarațiile de avere ale deputaților și senatorilor, ale înalților funcționari ai Băncii Naționale a României, Curții de Conturi, Avocatul Poporului, Consiliului Concurenței, Serviciului Român de Informații, Serviciului de Informații Externe, Consiliului Național al Audiovizualului sunt publicate și pot fi consultate pe paginile de internet www.cdep.ro și www.senat.ro.

Declarațiile de avere ale judecătorilor și consilierilor juridici din cadrul Ministerului Justiției sunt publicate și pot fi consultate pe site-ul www.just.ro

Declarațiile de avere ale judecătorilor și funcționarilor de la Înalta Curte de Casație și Justiție sunt publicate pe site-ul www.scj.ro

Declarațiile de avere ale procurorilor sunt publicate pe site-ul www.pscj.ro

Declarațiile de avere ale miniștrilor, secretarilor de stat și funcționarilor publici sunt publicate

pe următoarele pagini de internet: www.mae.ro, www.guv.ro, www.mai.ro

Conflictele de interese și regimul incompatibilităților în exercitarea demnităților și funcțiilor publice sunt reglementate de Legea nr. 115/1996, modificata de Legea nr. 161/2003, care stabilește obligații clare pentru categorii determinate de oficiali, precum parlamentari, Membri ai Guvernului, funcționari publici, magistrați etc.

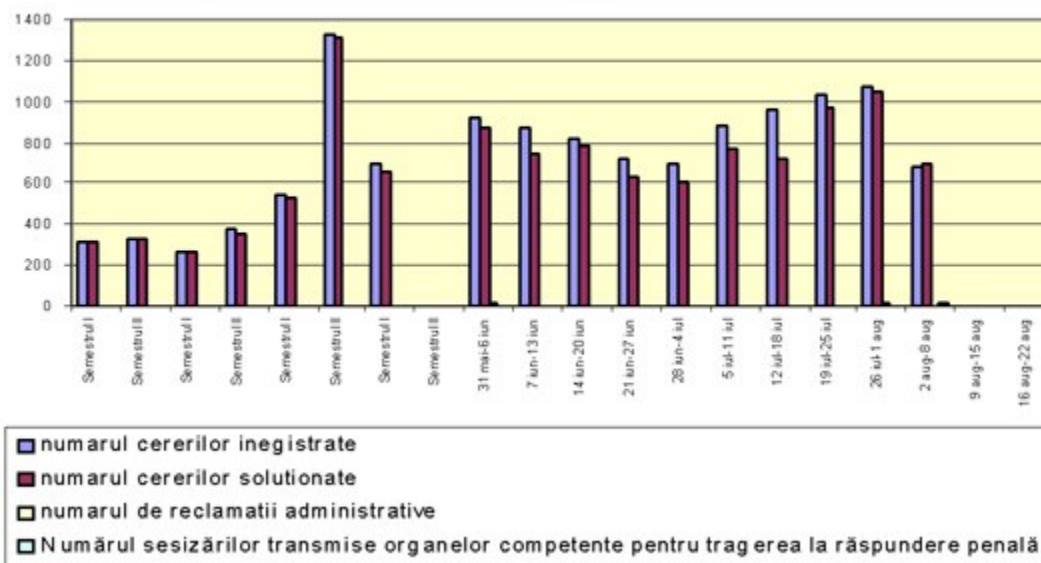
Mecanisme de aplicare a normelor referitoare la conflictele de interese, declarațiile privind conflictele de interese ale Membrilor Parlamentului sunt publicate pe site-urile www.cdep.ro și www.senat.ro

Miniștrii, secretarii de stat, conducătorii departamentelor ministeriale, magistrații și funcționarii publici a făcut declarații cu privire la conflictele de interese.

Unul dintre studiile realizate în acest an de către Fundația pentru o Societate Deschisă în colaborare cu Centrul de Resurse Juridice și-a propus să evalueze gradul în care prevederile Legii nr.161/2003 au fost respectate la nivelul autorităților și instituțiilor publice aflate sub control parlamentar. Monitorizarea instituțiilor respective a avut loc în perioada 1 iunie – 20 august 2004 și a fost centrată pe monitorizarea respectării prevederilor legale cu privire la declararea averilor și la publicarea informațiilor cerute prin lege precum și pe identificarea eventualelor cazuri de conflicte de interese și incompatibilități ale personalului menționate. Studiul a semnalat „dezinteresul generalizat” față de modul în care această lege a fost aplicată, neregula cea mai frecvent întâlnită constând în nedepunerea sau nepublicarea declarațiilor de avere. Rezultatele studiului demonstrează că deși au existat situații în care declarațiile de avere erau anunțate ca fiind publicate pe paginile de Internet, ele nu au putut fi accesate. O altă deficiență constatată o constituie nepublicarea de către instituții a numelui și prenumelui persoanelor din conducere sau ale funcționarilor responsabili cu difuzarea informațiilor publice, structurii atribuțiilor departamentelor, programului de funcționare, programului de audiențe al instituției etc.

Un alt studiu privind monitorizarea declarațiilor de avere a fost întreprins de Institutul pentru Politici Publice. În acest sens, au fost accesate toate declarațiile de interese ale membrilor Parlamentului disponibile pe paginile de internet ale Camerei Deputaților și Senatului, alcătuindu-se în final o bază de date structurată în funcție de: partid, sex, funcțiile deținute în cadrul asociațiilor, fundațiilor sau al altor organizații non-guvernamentale, funcții deținute în cadrul partidelor politice, activități profesionale remunerate, calitatea de acționar sau asociat la societăți comerciale, inclusiv bănci sau alte instituții de credit, societăți de asigurare și financiare.

Implementarea legii nr. 544/2001



Studiul arată că un număr mare de parlamentari se află în situații care pot genera conflicte de interese. Printre membrii Camerei Deputaților și Senatului calitatea de parlamentar se suprapune cel mai adesea cu deținerea de funcții în cadrul partidelor politice. În același timp, un procent semnificativ dintre aceștia (61%) sunt acționari sau asociați la societăți comerciale, bănci.

Constituția, republicată în 2003, restrânge regimul imunităților membrilor Parlamentului la opiniile politice și voturile exprimate în exercitarea mandatului. Pentru infracțiunile comise în timpul mandatului, dar fără legătură cu voturile sau opiniile politice, deputații și senatorii răspund penal, dar nu pot fi percheziționați, reținuți sau arestați fără aprobarea Camerei unde își exercită mandatul.

Accesul liber la informații de interes public Legea nr. 544/2001 are ca scop formarea unei cultură a transparenței, eliminarea opacității autorităților publice și instituirea controlului cetățenilor asupra instituțiilor publice și a modului de utilizare a banilor publici prin:

Instituie ca regulă accesului la informații

Obligă instituțiile publice să comunice din oficiu unele categorii de informații

Stabilește mecanisme clare de satisfacere a cererilor cetățenilor

Stabilește limitele accesului la informații.

Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică—instrument necesar pentru garantarea transparenței procesului decizional și promovarea participării active a societății civile la luarea deciziilor în stat.

4.5. Vulnerabilități

Ministerul Justiției a realizat un studiu al punctelor vulnerabile la corupție. În urma acestui studiu, s-au luat măsuri cuprinse în pachetul legislativ pentru reforma justiției

VULNERABILITĂȚI ALE SISTEMULUI JUDECĂTORESC

Rețelele locale de tip mafiot reprezintă în continuare o mare provocare la adresa politicilor anticorupție.

Instanțele sunt supraaglomerate cu dosare iar mecanismul de gestionare a dosarelor este deficitar. S-a introdus însă sistemul aleator de repartizare a cauzelor și sistemul ECRIS de management al dosarelor, care vor diminua semnificativ acest punct vulnerabil în viitor.

Sistemele de pregătire și formare continuă și cel educațional sunt încă deficitare, mulți magistrați nebeneficiind de training suficient. Numeroasele programe de cooperare instituțională vor avea însă un impact pozitiv pe viitor, în măsura participării unui număr cât mai mare de magistrați.

Presiunile politice asupra magistraților sunt în scădere iar magistrații se bucură de un grad suficient de independență.

VULNERABILITĂȚI LEGISLATIVE

Există numeroase curențe procedurale, iar legislația este mult prea complexă, instabilă și incoerentă.

VULNERABILITĂȚI ALE SISTEMULUI NOTARIAL

Sistemul de recrutare este netransparent. Un factor favorizant îl constituie taxele notariale dezechilibrate în raport cu costul serviciilor furnizate.

VULNERABILITĂȚI ALE SISTEMULUI EXECUTORILOR JUDECĂTOREȘTI

Nu există un control judecătoresc deplin și eficient al actului executării hotărârilor judecătorești.

4.6. prevenire: Coduri de conduită

Adoptarea codurilor deontologice și profesionale constituie una din principalele activități de prevenire a corupției. În acest domeniu SNA I a urmărit să creeze infrastructura normativă și etică și mecanismele de sesizare în cazul încălcării normelor stabilite. SNA II se va concentra pe conștientizarea și educarea cetățeanului, pe de o parte, cu privire la existența codurilor și a mecanismelor puse la dispoziție pentru a semnala nerespectarea deontologiei și eticii profesionale, și pentru a asigura un serviciu public de calitate și, pe de altă parte, pe educarea funcționarilor publici, a magistraților și a profesioniștilor din toate domeniile în sensul respectării stricte eticii și deontologiei profesionale.

În ultimii 4 ani au fost adoptate coduri deontologice pentru toate profesiile de bază, îndeplinindu-se astfel prima parte a obiectivului asumat în SNA I. Astfel, exista peste 20 de Coduri deontologice și multe alte acte normative interne care introduc standarde profesionale europene, detaliate în Anexa 1. Printre cele mai importante putem enumera Codul Deontologic al Magistraților și Codul funcționarilor publici. De asemenea, majoritatea asociațiilor sindicale și a altor organizații profesionale au adoptat astfel de coduri. Obiectivele acestor coduri urmăresc să asigure creșterea calității serviciului public, o bună administrare în realizarea interesului public, precum și să contribuie la eliminarea birocrăției și a faptelor de corupție din administrația publică și consolidarea integrității sistemul judiciar prin:

- reglementarea normelor de conduită profesională necesare realizării unor raporturi sociale și profesionale corespunzătoare creării și menținerii la nivel înalt a prestigiului instituției funcției și funcționarilor publici;
- informarea publicului cu privire la conduita profesională la care este îndreptățit să se aștepte din partea funcționarilor publici în exercitarea funcțiilor publice; crearea unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și funcționarii publici, pe de o parte, și între cetățeni și autoritățile administrației publice, pe de altă parte creșterea responsabilității și independenței magistraților.

In cazul încălcării normelor deontologice cetățenii pot depune sesizări, plângeri sau petiții, care trebuiesc soluționate în cel mult 30 de zile (L233/2002). Anexa 2 detaliază mecanismele de soluționare puse la dispoziția cetățeanului de către ministere și instituții publice. Un ghid comprehensiv al mecanismelor puse la dispoziția cetățeanului, se află pe pagina web a asociației pro democrația: http://legislatie.resurse-pentru-democratie.org/legi_guvernament.php



Pe baza datelor furnizate de RISP se pot trage o serie de concluzii privind aplicarea codurilor deontologice si profesionale. Se poate observa pe acest grafic un slab nivel de utilizare a mecanismelor de sesizare. Acest lucru se datorează relativei noutăți a codurilor deontologice, majoritatea fiind adoptate in perioada 2002-2004, și a slabei publicități a acestor coduri. De asemenea, se poate observa că nivelul de soluționare (procesare) a sesizărilor și plângerilor este complet inadecvat (doar approx 15% din sesizările au fost soluționate). Acest lucru se datorează fie lipsei resurselor și unei inadecvate capacități instituționale, fie unei slabe prioritizări a acestei probleme. Pentru perioada 2005-2007 este necesară analizarea acestei

disfuncționalității și remedierea ei prin alocarea de resurse umane și materiale, prioritizarea acestei probleme și responsabilizarea celor implicați în soluționarea sesizărilor.

4.7 Chestionarele de Integritate

A. Considerații introductive

Necesitatea evaluării integrității sistemului judiciar deriva din percepția publică negativă asupra justiției, negocierile de aderare a României la Uniunea Europeană, Strategia Națională Anticorupție.

Ideea unei asemenea evaluări a fost inspirată de asemenea de practica Centrului O.N.U. de la Viena pentru prevenirea criminalității folosindu-se în acest scop un model de chestionar ce conține câteva jaloane generale.

Pe baza acestui exemplu, a fost elaborat un model de chestionar, adaptat realităților specifice României, împreună cu reprezentanți ai societății civile, cu precădere Asociația Pro-Democrația și Institutului Național de Criminologie.

Scopul cercetării este evaluarea integrității și rezistenței sistemului judiciar la corupție în vederea adoptării unor măsuri pentru eradicarea acesteia și a altor aspecte negative care se manifestă la nivelul sistemului judiciar din România

Obiectivele au fost: identificarea factorilor și a circumstanțelor care generează și favorizează actele de corupție în sistemul judiciar; disfuncții ce au ca efect diminuarea calității actului de justiție.

B. Sinteza studiului

1. Trăsăturile generale ale sistemului judiciar

Doar 3 dintre cele 8 trăsături chestionate se află în cuadrantul superior (transparență, competență și accesibilitate). Media funcționalității sistemului judiciar românesc este de 75%. Cu alte cuvinte, justiția funcționează în doar 75% din cazuri, conform opiniei judecătorilor. Această cifră este sensibil mai ridicată decât cea furnizată de beneficiarii sistemului de justiție: nivelul de satisfacție al cetățenilor față de sistemul judiciar este de 38%, iar al companiilor comerciale de 28%, conform Băncii Mondiale (2001), iar nivelul încrederii populației în sistemul judiciar a oscilat în jurul valorii de 50% (OSI, monitorizat începând din 1996).

În ceea ce privește calitatea cadrului legislativ, doar 7.5% (medie ponderată) din judecători sunt mulțumiți de calitatea legislației românești, un procentaj aflat mult sub limita critică (70-80%). 86% dintre respondenți consideră că nivelul calitativ scăzut al legislației afectează calitatea actului de justiție.

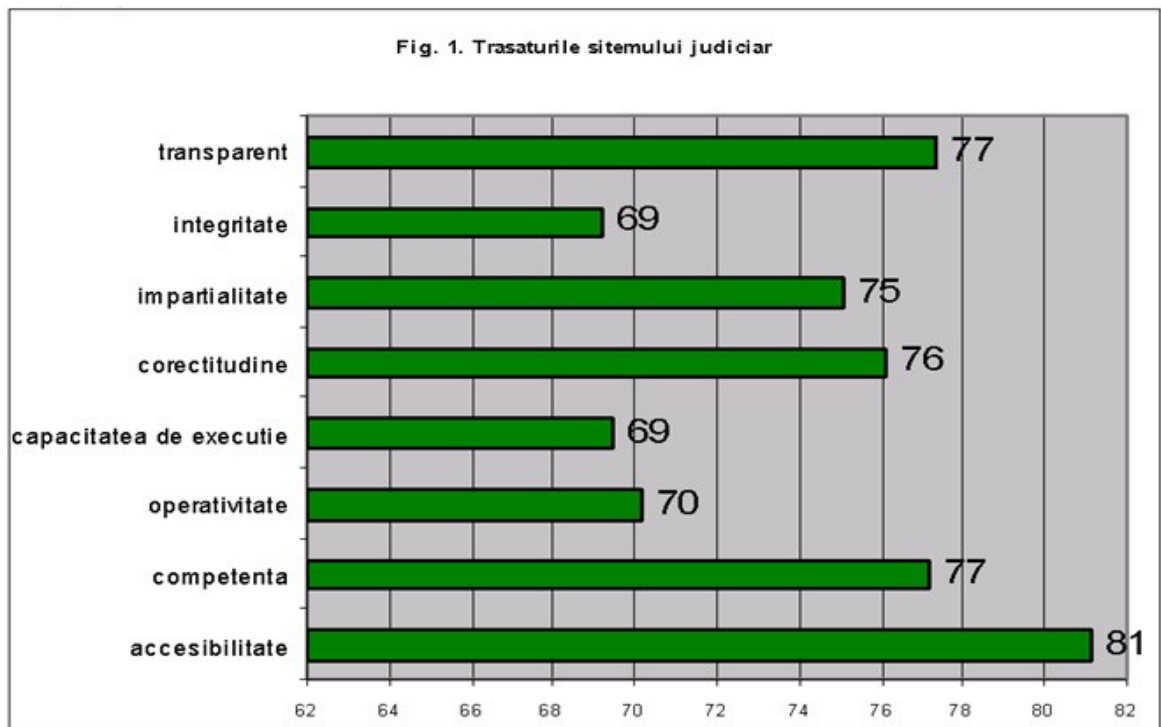
O altă cauză care afectează sistemul judiciar românesc este supra-aglomerarea curților cu cauze, 97% dintre judecători pronunțându-se în acest sens.

2. Independența judecătorilor și presiunile exercitate asupra acestora

În activitatea de rezolvare a cauzelor, mai mult de jumătate (52%) dintre judecători confirmă existența presiunilor politice, incidența acestora fiind considerată frecventă în 19% din cazuri. Cu privire la natura acestor presiuni, constatăm că cele mai frecvente sunt cele de natură mediatică, apoi politică și cele exercitate în mod direct și mai rar prin intermediul conducerii administrative a instanțelor.

Legat de capacitatea sistemului judiciar de a rezista presiunilor nelegale, exercitate asupra judecătorilor, este necesar să existe garanțiile legale care să asigure independența acestora, iar din acest punct de vedere, cea mai mare parte a judecătorilor consideră că aceste garanții, fie sunt insuficiente, fie chiar inexistente (81%).

În același timp, se impune asigurarea protecției judecătorilor față de eventualele riscuri ce decurg din îndeplinirea atribuțiilor, covârșitoarea majoritate a judecătorilor (94%) considerând că această protecție nu este asigurată.



Rezumând, putem aprecia că cea mai mare parte a corpului judecătoresc solicită garanții depline pentru asigurarea independenței și protecției.

3. Statutul social-economic al judecătorului

Judecătorii consideră că, în general, dispun de condiții de muncă, de salarizare și de locuință satisfăcătoare.

În ceea ce privește informatizarea, doar 44% dintre judecători dispun de calculatoare, iar dintre aceștia, mai puțin de jumătate (41%) le utilizează efectiv. Aceasta relevă o acoperire efectivă cu tehnica informatică de 18% la nivelul întregii țări. Acoperirea este satisfăcătoare (peste 61% acoperire efectivă) în ceea ce privește bazele de date de legislație (80%) și jurisprudență (50%), în timp ce alte tipuri de baze de date sunt extinse cu precădere la nivelul instanțelor superioare.

Totodată, judecătorii arată, în marea lor majoritate că se impune acordarea de indemnizații suplimentare celor cu un volum de activitate mai mare (complexitate sau cantitativ).

4. Integritatea și rezistența la corupție

Odată cu asigurarea deplinei independențe, trebuie realizată și o responsabilizare pe măsură a judecătorului, construirea acestui binom fiind absolut necesară pentru funcționarea optimă a justiției. Este îngrijorător faptul că un procent relativ ridicat (16%) nu înțeleg să-și asume responsabilitatea actului de justiție, iar cei mai mulți (88%) nu au știință despre măsuri disciplinare luate atunci când s-au pronunțat hotărâri în flagrantă contradicție cu legea.

Judecătorii consideră că actualele incompatibilități prevăzute de lege sunt, în general, suficiente (67%).

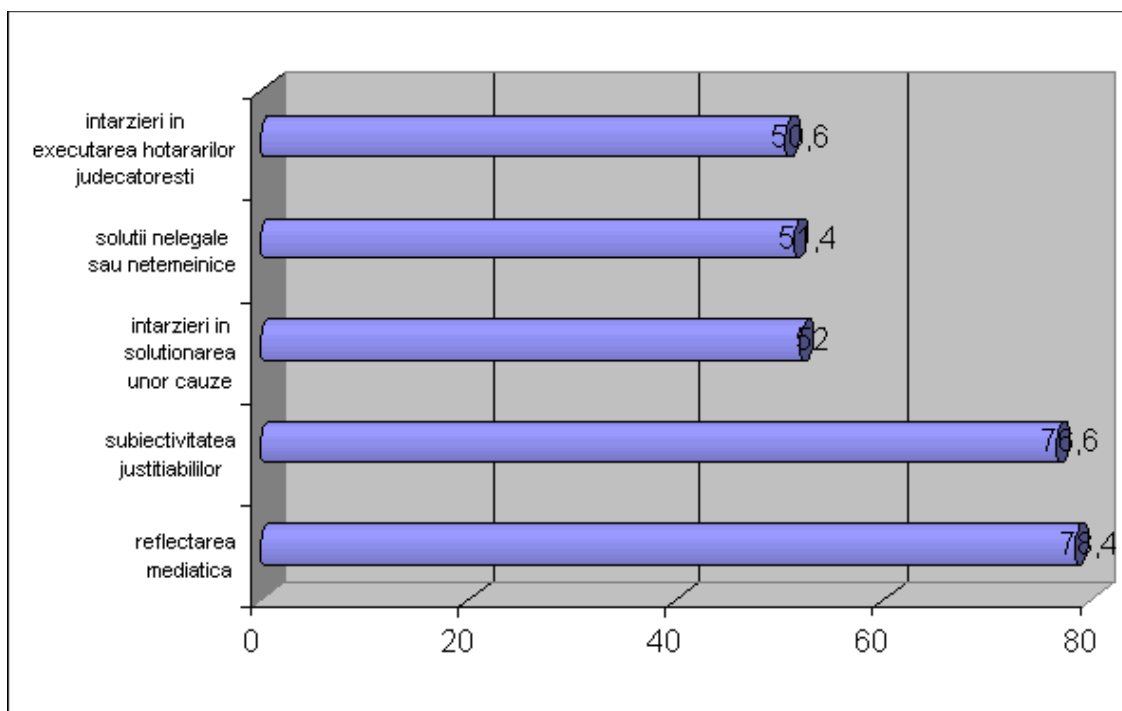
În ceea ce privește incidența corupției, doar un procent minor de judecători (14%) au afirmat că au știință despre cauze în care s-au oferit ori pretins bani ori alte foloase, iar un procent mult mai mic (6%) au afirmat că li s-au oferit bani ori alte foloase.

În ceea ce privește atribuțiile președinților de instanță, 74% dintre judecători s-au confruntat cu situații de nerespectare a principiului continuității în compunerea completelor de judecată, și 55% dintre ei consideră că atribuțiile președinților de instanță cu privire la repartizarea sau redistribuirea cauzelor ar trebui desființate.

Cu privire la implementarea codurilor deontologice și profesionale, studiul relevă faptul că doar în jumătate din cazuri (51%) acestea pot fi consultate de justițiabili.

5. Percepția negativă asupra justiției

Constatăm că această percepție este explicată de majoritatea judecătorilor, prin indicarea unor factori exteriori sistemului judiciar, respectiv reflectarea mediatică și subiectivitatea justițiabililor și numai în mod secundar, prin curențe ale sistemului judiciar, cum ar fi: soluțiile nelegale și netemeinice; întâzieri în executarea hotărârilor și în soluționarea unor cauze. Corelând aceste răspunsuri cu cele privind trăsăturile sistemului judiciar, unde judecătorii se pronunță în sensul existenței unor curențe grave în înfăptuirea și calitatea actului de justiție, datorate unor cauze interne ale sistemului judiciar, tragem concluzia că centrul de greutate al responsabilității, pentru percepția publică negativă asupra justiției, este deplasat de la cauzele interne (esențiale), la cele externe (secundare).



6. Relația cu parchetul

Judecătorii apreciază relația cu parchetul cel puțin satisfăcătoare (94%) și se pronunță (79%) pentru acordarea statutului de independență a procurorului, ca o garanție a creșterii eficienței actului de justiție.

7. Relația cu mass-media

Judecătorii apreciază (83%) că presa are dreptul să informeze opinia publică cu privire la cazuistica dedusă judecății și activitatea generală a sistemului judiciar, dar își exprimă (95%) nemulțumirea față de reflectarea eronată a cazurilor deduse judecății de către mass-media și față de faptul că cele mai frecvente presiuni exercitate asupra judecătorilor, în scopul pronunțării unor anumite soluții sunt de natură mediatică.