

## **Consiliul Superior al Magistraturii**

# **STRATEGIA PENTRU ÎNTĂRIREA INTEGRITĂȚII ÎN SISTEMUL JUDICIAR 2011-2016**

**Cuprins:**

<b>A. CONSIDERAȚII GENERALE.....</b>	<b>3</b>
1. Contextul elaborării prezentei strategii .....	3
2. Încrederea în justiție .....	3
3. Integritatea în justiție .....	4
4. Preocupări internaționale cu privire la integritatea judiciară .....	4
5. Scopul general al strategiei .....	5
<b>B. OBIECTIVE ȘI MĂSURI PROPUSE .....</b>	<b>6</b>
1. Creșterea transparenței în sistemul judiciar .....	6
2. Consolidarea integrității sistemului judiciar .....	7
3. Creșterea transparenței și asigurarea integrității CSM .....	8
4. Îmbunătățirea sistemului de răspundere a magistraților și a personalului ....	8

## **A. CONSIDERAȚII GENERALE**

### **1. Contextul elaborării prezentei strategii**

În Raportul de evaluare privind implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2005-2007 și a Strategiei Naționale Anticorupție privind Sectoarele Vulnerabile și Administrația Publică Locală pe perioada 2008-2010 în România, dat publicității în luna aprilie 2011, s-a recomandat elaborarea unei noi strategii naționale și s-a subliniat faptul că sectorul de justiție nu are o strategie sectorială de prevenire și combatere a corupției interne. Întrucât Ministerul Justiției a declanșat deja o procedură de elaborare a acestei noi strategii anticorupție, sistemul judiciar prin Consiliul Superior al Magistraturii – în asumarea responsabilității care îi revine și pentru respectarea deplină a principiului independenței – a decis elaborarea propriei strategii care să fie înglobată în strategia națională.

Această strategie este însoțită de un Plan de acțiuni. Documentul, aprobat în primă lectură de către CSM în ședința Plenului din ....., va fi trimis instanțelor și parchetelor pentru a fi dezbătut. De asemenea va fi supus unei dezbateri cu reprezentanții asociațiilor profesionale, sindicatele din sistemul judiciar și cu ONG-urile cu preocupări în reforma justiției și drepturile omului. Strategia însăși și Planul de acțiuni va fi supusă periodic dezbaterii publice în vederea actualizării sale.

### **2. Încrederea în justiție**

Justiția este unul dintre pilonii pe care se sprijină orice societate democratică. Ea stă la baza statului de drept, și acceptarea valorilor și principiilor sale presupune încredere din partea populației. Statistic, în ultimul deceniu, încrederea populației în justiția din România se situează între 20% și 28%. Pentru ca această valoare să crească, profesioniștii care activează în sistemul juridic trebuie să ofere credibilitate. Ceea ce presupune un comportament dincolo de orice reproș.

Acuzele tot mai dese cu privire la existența unor cazuri de corupție sau de incompetență în justiție nu au întotdeauna un suport real. Deși asemenea situații există, ele nu constituie un fenomen care să caracterizeze masa celor 6500 de judecători și procurori din România. Astfel, în 2005-iunie 2011 au fost trimiși în judecată pentru săvârșirea unor acte de corupție un număr de 46 de magistrați, dintre care 19 au fost deja condamnați. În privința răspunderii disciplinare, în ultimii șase ani au fost cercetați 136 de magistrați din care au fost sancționați 84 de judecători și procurori.

Este adevărat că netratarea la timp și generalizarea unor cazuri izolate de lipsă de integritate nu face decât să slăbească încrederea în justiție și în autoritatea magistraților. Înșiși magistrații percep într-un mod negativ conduita lipsită de deontologică a unor colegi de-ai lor: în anul 2010, un nr. de 413 judecători și procurori au semnat o petiție publică prin care s-au delimitat de actele incorecte comise de unii judecători și au cerut publicului să nu extindă la întreg sistemul judiciar imaginea negativă punctuală.

De aceea, trebuie găsite modalități adecvate și permanente pentru prevenirea unor astfel de vulnerabilități, după cum trebuie identificate mijloace rapide și eficiente de combatere a lor.

### 3. Integritatea în justiție

*Integritatea* este o trăsătură lăuntrică care presupune a acționa într-o manieră conformă unor principii și valori, fără compromisuri, atât în exercitarea atribuțiilor de serviciu, cât și în viața privată. Ea semnifică exercitarea funcției în mod cinstit, corect și conștiincios, cu bună-credință. Practic, integritatea se manifestă în efectuarea actelor judiciare cu obiectivitate, în deplină egalitate, respectând termenele prevăzute de lege, pentru a se asigura deplina legalitate a actului îndeplinit. În justiție, integritatea e mai mult decât o virtute, este o necesitate.

Integritatea trebuie privită atât în raport cu profesionalismul agentului public, cât și în raport cu responsabilitatea față de cetățean a sistemului/instituției juridice. De aceea, măsurile care trebuie luate pentru întărirea integrității trebuie să cuprindă ambele aspecte. Aceste măsuri sunt complexe: unele vizează controlul și eliminarea corupției judiciare, altele întărirea deontologiei și eticii judiciare, iar altele eficientizarea și obiectivizarea activității prin mijloace manageriale.

Soluțiile pentru a consolida integritatea sistemului judiciar presupune un *efort conjugat al factorilor responsabili*: legislativul trebuie să asigure un statut adecvat pentru profesioniștii sistemului și o stabilitate a acestuia, care să consacre și să asigure independența sistemului judiciar; executivul trebuie să aloce resursele umane și financiare necesare pentru funcționarea optimă a justiției; sistemul judiciar însuși trebuie să dezvolte mecanisme interne de creștere a performanței și responsabilității, în exercitarea cu bună credință și maximă eficiență a atribuțiilor jurisdicționale.

### 4. Preocupări internaționale cu privire la integritatea judiciară

#### **a. la nivel mondial**

Problema integrității la nivel ONU a fost abordată în cadrul mai multor instrumente, încă din anul 1979. Mai recent, ONU a considerat că un impediment serios al oricărei strategii anticorupție este corupția din justiție și, din nefericire, se înregistrează o extindere a acesteia în instanțele din multe părți ale lumii. În cadrul unui program adresat expres sistemului de justiție, au fost elaborate „standardele de la Bangalore”: este vorba de *Principiile de la Bangalore privind conduita judiciară* (2001, 2002), *Comentariul la Principiile de la Bangalore privind conduita judiciară* (2007) și *Măsuri pentru implementarea eficace a Principiilor de conduită judiciară de la Bangalore* (2010). În mai 2011, Raportorul special ONU pentru independența judecătorilor și avocaților a recomandat implementarea acestor standarde și în România.

#### **b. la nivel european**

Potrivit *Rezoluției 1703 (2010) privind corupția judiciară* a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, corupția în general trebuie să fie combătută prin eradicarea ei în primul rând din cadrul instanțelor de judecată. Instanțele judecătorești sunt responsabile pentru aplicarea de sancțiuni cu privire la toate persoanele corupte în mod egal și obiectiv, și pentru protejarea avertizorilor de integritate – mecanism indispensabil pentru lupta eficientă împotriva tuturor formelor de corupție. De asemenea, prin *Recomandarea 1896 (2010) privind corupția judiciară*, același organism reamintește că eliminarea corupției judiciare

trebuie să fie o prioritate pentru acțiunile din statele Consiliului Europei, deoarece aceasta amenință statul de drept, care este coloana vertebrală a unei democrație pluraliste, și favorizează impunitatea celor vinovați de comiterea unor infracțiuni.

În anul 2008, Comisarul pentru Drepturile Omului din cadrul Consiliului Europei și-a exprimat *Punctul de vedere asupra corupției din justiție*, susținând: “Corupția distruge sistemul de justiție și prejudiciază în special interesele populației sărace. În câteva țări europene este larg răspândită părerea că sistemul judiciar este corupt și că instanțele judecătorești favorizează oamenii care au bani și contacte. Chiar dacă această percepție poate fi câteodată exagerată, ea trebuie luată în serios. Niciun sistem de justiție nu este efectiv dacă nu e de încredere pentru populație. Și, mai rău, sunt indiciile care demonstrează că suspiciunile oamenilor în unele cazuri sunt justificate.”

Anterior, în *Raportul asupra corupției globale pe anul 2007*, asociația mondială Transparency International abordase același subiect, descriind tipurile de corupție judiciară și propunând metode de tratare a acestora cu privire la numirile judiciare, statutul magistraților, răspunderea magistraților, transparența justiției.

Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni, un organism consultativ din cadrul Consiliului Europei specializat în materie de independență, imparțialitate și competența judecătorilor, a emis *Opinia nr. 3 din 2002* intitulată „Principiile și regulile ce guvernează conduita profesională a judecătorilor, în special etica, comportamentul neadecvat și imparțialitatea judecătorilor” care răspunde la trei întrebări: 1. „Ce standarde de conduită ar trebui să se aplice judecătorilor?”; 2. „Cum ar trebui formulate standardele de conduită?”; 3. „Ce se întâmplă dacă judecătorilor li se aplică răspunderea penală, civilă și disciplinară?”.

Iar Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni, de asemenea un corp consultativ al Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei, a adoptat în 2005 un „*Ghid European asupra eticii și conduitei procurorilor*” care recomandă comportamentul adecvat al procurorilor în relațiile lor profesionale și extraprofesionale.

### **c. la nivel UE**

Cerințe cu privire la integritatea sistemului și creșterea performanței acestuia se regăsesc în *Mecanismul de Cooperare și Verificare*. Printre condiționalitățile acestuia, amintim conidarea transparenței și eficienței actului de justiție, respectiv progresul în procesul de investigare cu imparțialitate și profesionalism a faptelor de mare corupție

Totodată, în cadrul *Rețelei Europene a Consiliilor Judiciare* a fost abordate și propuse soluții cu privire la etica judiciară, creșterea încrederii populației în justiție, autonomia sistemului, responsabilizarea acestuia.

## **5. Scopul general al strategiei**

O strategie de întărire a integrității trebuie să pună accent pe prevenirea conduitelor inadecvate și a corupției judiciare, atribuție care cade în principal în responsabilitatea atât a CSM, cât și a conducătorilor de instanțe și parchete. Ea va trebui să privească nu numai judecătorii și procurorii, ci și ceilalți angajați din cadrul instanțelor și parchetelor. Scopul

este creșterea profesionalismului întregului personal din sistem, respectiv creșterea încrederii populației în justiție.

În final, ceea ce se va obține este, fără îndoială, consolidarea unei reforme profunde, de substanță a sistemului juridic.

## **B. OBIECTIVE ȘI MĂSURI PROPUSE**

Asigurarea unui înalt grad de competență a sistemului judiciar și a deplinei onestități a personalului presupune luarea atât unor măsuri adecvate și ferme. Și nu este vorba doar de măsuri de natură legală, cât mai ales de cele administrative. Ele implică personalul din justiție, dar și întreaga populație.

Strategie acoperă două arii de acțiune: prevenirea, respectiv combaterea lipsei de integritate, atât la nivel de individ, cât și la nivel de instituție și sistem.

*Prevenirea corupției* are în vedere eliminarea vulnerabilităților ce pot lua naștere în procedura de luare a deciziilor judiciare, în activitatea de administrare judiciară, respectiv în activitatea de gestionare a personalului din justiție. În partea a doua a lucrării. Acțiunile propuse vizează înlăturarea puterilor discreționare și eliminarea opacității. Acestea trebuie întregite de campanii de informare cu privire la modul de administrare și funcționare a instituțiilor vizate, dar și cu privire la instrumentele anticorupție existente, responsabilizarea personalului în special prin implementarea codurilor de conduită, a incompatibilităților și a conflictelor de interese.

*Combaterea corupției* privește atât activitatea de control (cel administrativ general, dar și auditul financiar), cât și pe cea de sancționare (atunci când se descoperă concret o ilegalitate). Avem în vedere existența unor mecanisme interne de control a respectării deontologiei profesionale, limitarea intervenției factorilor administrativi în îndeplinirea atribuțiilor judiciare, delimitarea atribuțiilor judiciare de cele nejurisdicționale, concomitent cu sprijinirea activității organelor judiciare și administrative anticorupție.

### **1. Creșterea transparenței în sistemul judiciar**

**Justificare:** Populația trebuie informată, educată și implicată.

Între percepția de corupție și experiența coruperii este o diferență sensibilă. Existența suspiciunilor de corupție este alimentată de lipsa informațiilor necesare de către populație, respectiv de către justițiabili. De aceea, acest obiectiv își propune diseminarea datelor și informațiilor cu privire la modul de organizare a sistemului juridic, funcționarea acestuia, minimele drepturi și obligații procesuale pe care le au cei ce apelează la justiție. În timp, acest sistem de informare poate să facă parte chiar din sistemul educațional elementar.

Păreră populației cu privire la sistemul judiciar poate fi relevantă pentru îmbunătățirea permanentă a caracteristicilor de serviciu public a justiției. În acest scop, efectuarea de sondaje și întâlniri cu diverse structuri sociale poate fi un instrument util.

În ideea punerii în aplicare a principiilor democrației participative, societatea civilă poate fi implicată în luarea deciziilor de sistem, cu atât mai mult cu cât doi reprezentanți ai săi ocupă poziții în cadrul CSM.

**Măsuri generale:** Ca urmare, pentru îndeplinirea acestui obiectiv măsurile propuse în strategie sunt:

- 1.1. Informarea cetățenilor asupra organizării și funcționării sistemului judiciar, respectiv asupra drepturilor și obligațiilor lor;
- 1.2. Sondarea periodică a opiniei publice;
- 1.3. Îmbunătățirea site-urilor instanțelor;
- 1.4. Reevaluarea modalității de acces la informațiile din instanțe și parchete;
- 1.5. Educarea populației;
- 1.6. Implicarea populației și a societății civile în cunoașterea și luarea deciziilor majore în sistemul justiției.

## 2. Consolidarea integrității sistemului judiciar

**Justificare:** Independența trebuie compensată de responsabilitate. Corupția nu poate fi tolerată

Prin statutul legal acordat, judecătorii și procurorii se bucură de independență, atât la nivel de sistem (în raport cu celelalte puteri), cât și la nivel individual (în ceea ce privește modul de gestionare al carierei lor prin CSM). În mod corelativ, ceea ce se așteaptă de la ei este un mare grad de corectitudine.

Corectitudinea în justiție are la bază în primul rând o foarte bună pregătire profesională la nivel de individ. Aceasta trebuie să privească nu numai cunoștințele de lege și drept, ci și dobândirea unor abilități specifice pentru managementul de caz și managementul de instanță. Totodată, corectitudinea în justiție presupune dobândirea și internalizarea unor concepte specifice îndatoririlor ce revin magistraților, și care includ noțiuni deontologice și de etică precum independența, imparțialitatea, integritatea, discreție și rezervă, diligență, transparență, curaj, răbdare. Corupția nu poate fi tolerată, nici în interiorul sistemului, nici în afara acestuia.

Magistrații și întreg restul personalului care deservește instanțele și parchetele trebuie să conștientizeze apartenența la un sistem – sistemul de justiție – în care orice comportament neintegru devine inacceptabil în primul rând nu pentru cei din afara sistemului, ci chiar pentru colegii celui în cauză. Căci orice bănuială asupra unui membru al sistemului se va extinde asupra întregului sistem, tocmai pentru că populația are așteptări deosebit de înalte de la justiție, atât în a se supune unui tratament intern de curățare, cât mai ales pentru a reacționa prompt și efectiv la încălcările drepturilor cetățenilor.

În același timp magistraților și personalului trebuie să li se ofere condiții de desfășurare optimă a activității, pentru ca nu greșelile comise din cauza volumului de activitate să fie interpretate ca erori produse interesat. Totodată, pentru eliminarea posibilităților de interpretare mult prea ușor și în mod diferențiat a dispozițiilor legale, se impune luare unor măsuri de unificare a practicilor judiciare și administrative.

**Măsuri generale:** Pentru îndeplinirea acestui obiectiv măsurile propuse în strategie sunt:

- 2.1. Creșterea pregătirii profesionale a magistraților, a personalului auxiliar și a personalului conex;
- 2.2. Dezvoltarea unei culturi a integrității;
- 2.3. Asigurarea unui management instituțional efectiv și eficient.

### **3. Creșterea transparenței și asigurarea integrității CSM**

**Justificare:** Imaginea Consiliului Superior al Magistraturii și imaginea sistemului judiciar sunt interdependente.

CSM este purtătorul de cuvânt al sistemului judiciar. Modul său de funcționare și imaginea membrilor săi influențează percepția populației asupra întregului sistem de justiție. De aceea, publicul trebuie să cunoască exact atribuțiile și limitele competențelor Consiliului. În același timp, CSM poate contribui la popularizarea ideilor despre importanța justiției într-un stat democratic și a respectării autorității magistraților.

Pe de altă parte, fiind responsabili cu gestionarea carierei judecătorilor și procurorilor, membrii CSM trebuie să fie în afara oricăror suspiciuni cu privire la modul în care tratează asemenea solicitări. De aceea, integritatea lor trebuie să fie mai presus de orice bănuială, atât din partea colegilor din sistem, cât și din partea populației.

Totodată, având în vedere că membrii Consiliului își întemeiază deciziile pe lucrările efectuate de personalul din cadrul aparatului tehnic, se impune fidelizarea și creșterea competenței acestui personal, împreună cu cel din cadrul instituțiilor aflate în coordonare.

**Măsuri generale:** Cu privire la CSM, măsurile propuse în domeniul integrității sunt:

- 3.1. Dezvoltarea comunicării cu publicul, în sens larg;
- 3.2. Dezvoltarea comunicării cu publicul petiționar;
- 3.3. Consolidarea integrității instituționale a CSM;
- 3.4. Întărirea integrității propriului personal, a celui din instituțiile coordonate și a magistraților.

### **4. Îmbunătățirea sistemului de răspundere a magistraților și a personalului**

**Justificare:** Acolo unde încetează responsabilizarea, începe răspunderea.



Metodele de prevenirea a cazurilor de lipsă de integritate eşuează în momentul în care se produc încălcări ale legii de către magistrați și personalul aferent din instanțe și parchete. Combaterea acestor cazuri presupune un sistem ferm, rapid și previzibil de reglementare a abaterilor, de investigare a lor și de sancționare.

Sub acest aspect, o evaluare sinceră a sistemului de răspundere penală și disciplinară va scoate la iveală necesitatea modificării unor dispoziții legislative sau a îmbunătățirii unor practici administrative. Mai mult, sistemul judiciar românesc este încă lipsit de un reglementare privind etica judiciară, deși acest sistem trebuia implementat din anul 2001. Cu privire la răspunderea materială, acesta este un sistem care trebuie să ocrotească magistratul de a fi acționat în judecată de justițiabilul nemulțumit.

**Măsuri generale:** Măsurile propuse cu privire la răspunderea judecătorilor, procurorilor și personalului din instanțe și parchete sunt:

- 4.1. Îmbunătățirea cadrului legislativ în materie de răspundere
- 4.2. Asigurarea autonomiei operaționale a Inspecției Judiciare
- 4.3. Înființarea unui sistem unic de reclamații la adresa sistemului
- 4.4. Supravegherea modului de distribuire aleatorie a cauzelor