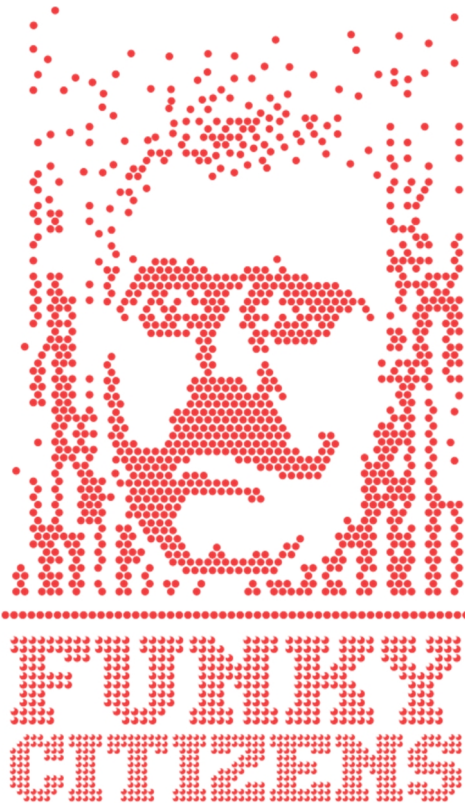


ROLUL CSM, ICCJ ȘI MP FAȚĂ DE POLITICILE PUBLICE DIN JUSTIȚIE

Funky Citizens / autor: Codru Vrabie

15 septembrie 2014



Pentru mai multe informații:

Codru Vrabie

codru@funky citizens.org

Autor, Funky Citizens

Acest policy paper a fost elaborat în cadrul proiectului Open Justice 2.0 for Romania, implementat de asociația Funky Citizens cu sprijinul Programului pentru Statul de Drept în Europa de Sud-Est al Fundației Konrad Adenauer. Pentru mai multe detalii despre proiect: www.onoratainstanta.ro

ABREVIERI

CA - Curte de Apel (și la plural) / CCR - Curtea Constituțională a României / CEJ - Curtea Europeană de Justiție / CSM - Consiliul Superior al Magistraturii / DIICOT - Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism / DNA - Direcția Națională Anticorupție / ICCJ - Înalta Curte de Casație și Justiție / MJ - Ministerul Justiției / MP - Ministerul Public / OECD - Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare / OGP - Parteneriatul pentru Guvernanță Deschisă / OUG - Ordonanță de Urgență a Guvernului / PICCJ - Parchetul de pe lângă ICCJ / RIL - recurs în interesul legii / UE - Uniunea Europeană

SUMAR

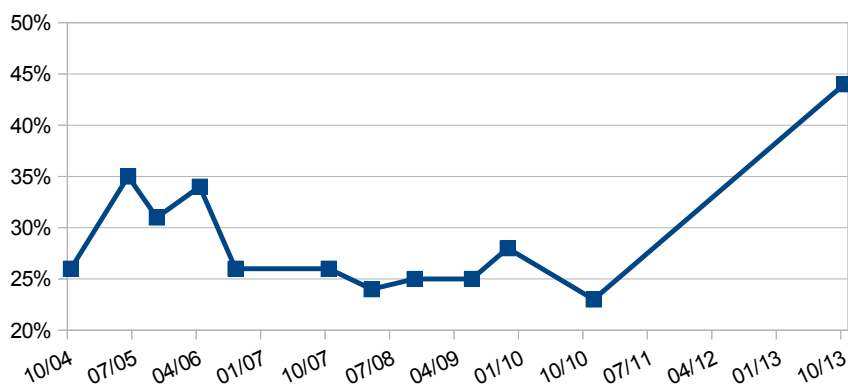
Alături de Ministerul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii și Ministerul Public, Înalta Curte de Casație și Justiție este indicată drept un partener de bază pentru punerea în aplicare a politicilor din justiție, mai ales cu privire la recenta intrare în vigoare a noilor Coduri. Concret, făcând parte din executiv, rolul de politici publice al Ministerului Justiției nu este pus la îndoială de nimeni; totuși, prea puțină lume conștientizează **rolul de politici publice al celorlalte instituții**:

Situația Procurorului General, ca titular al acțiunii de recurs în interesul legii, este adesea ignorată din perspectiva politicilor publice, deși RIL-ul este un instrument eficient de corectare și unificare a practicii judiciare.

Deciziile de interpretare ale ICCJ (hotărâri prelabile pentru dezlegarea unei chestiuni de drept) reprezintă cea mai recentă adițiune la instrumentarul de creare și promovare a politicilor publice în justiție.

Câtă vreme crizele politice vor impieta asupra capacității de intervenție a Ministerului Justiției (ca inițiator) și a Guvernului sau Parlamentului (ca decident), Curțile de apel și ICCJ vor avea un rol din ce în ce mai pronunțat în privința creării și promovării de politici publice în aplicarea justiției. Din aceste considerente, CSM și MJ ar putea conveni, până la începutul anului 2016, asupra unui set de criterii (și indicatori) care să fie adoptat în procedura de evaluare a candidaturilor pentru toate posturile cu potențial de implicare în politicile publice din sistemul justiției.

#1 CONTEXT ISTORIC



Încrederea românilor în justiție, valori disponibile din Eurobarometre¹

Deși nu este clar în ce măsură *Strategia de dezvoltare a justiției ca serviciu public*² a fost elaborată colaborativ, acest ultim document de politici publice aferent sistemului de justiție sugera nevoia de cooperare instituțională între Ministerul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii și Ministerul Public, mai cu seamă în privința chestiunilor ce țin de calitatea actului de justiție. Nesurprinzător, Înalta Curte de Casație și Justiție este indicată drept un partener de bază pentru punerea în aplicare a politicilor din justiție, mai ales cu privire la intrarea în vigoare a noilor Coduri.³ Chiar dacă *Strategia* nu a fost niciodată adoptată, iar noile Coduri au înregistrat o întârziere de 2-3 ani până la aplicarea deplină, rolurile acestor instituții, de creator/promotor de politici publice în justiție, s-au conturat din ce în ce mai pregnant, în ultimii ani. Concret, făcând parte din executiv, rolul de politici publice al Ministerului Justiției nu este pus la îndoială de nimeni; totuși, prea puțină lume conștientizează rolul de politici publice al celorlalte instituții: Cel puțin prin politica de personal, care începe cu aprobarea programei de formare din cadrul Institutului Național al Magistraturii și se

încheie cu propunerea președintelui ICCJ și a procurorilor generali, CSM are un rol foarte important în conturarea politicilor publice din justiție. Situația Procurorului General, ca titular al acțiunii de recurs în interesul legii,⁴ este adesea ignorată din perspectiva politicilor publice, deși RIL-ul este un instrument eficient de corectare și unificare a practicii judiciare. Deciziile de interpretare ale ICCJ (hotărâri prealabile pentru dezlegarea unei chestiuni de drept⁵) reprezintă cea mai recentă adițiune la instrumentarul de creare și promovare a politicilor publice în justiție. Cea mai recentă și semnificativă controversă de politici publice referitoare la domeniul justiției s-a consumat chiar cu mijloacele litigioase care-i sunt proprii sistemului instanțelor, nu cu date statistice, analize cost-beneficiu ori studii de impact, care sunt instrumentele tradiționale, specifice politicilor publice. În dezlegarea unei chestiuni de drept,⁶ ICCJ a fost chemată să lămurească aplicarea unor norme ce păreau a se afla în conflict, în materia prescripțiilor. Interpretarea dată de ICCJ a fost infirmată ca neconstituțională,⁷ iar rezultatul net pentru sistemul instanțelor este o nouă politică

¹ Sursa datelor 2004-2010: sistemul interactiv de căutare a datelor din Eurobarometre, disponibil la http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/index_en.cfm?lang=ro; sursa pentru 2013: Eurobarometrul Flash 385, disponibil la http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_385_en.pdf.

² Document rămas în stadiu de intenție, încă din iulie 2010; disponibil la <http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=E%2fj8Yu0dQL8%3d&tabid=1332>

³ Noul Cod civil a intrat în vigoare la 1 octombrie 2011, iar noul Cod de procedură civilă la 15 februarie 2013. Noul Cod penal și noul Cod de procedură penală au intrat în vigoare la 1 februarie 2014.

⁴ Conținutul, obiectul și procedurile referitoare la RIL sunt explicate la <http://www.juridice.ro/90109/recursul-in-interesul-legii-in-proiectele-noilor-coduri-de-procedura-din-romania.html>.

⁵ Conținutul, obiectul și procedura de urmat pentru interpretarea unor norme de drept pe calea „dezlegării unei chestiuni de drept” sunt explicate la http://www.avocatnet.ro/content/articles/id_34552/Pentru-specialisti-Sesizarea-ICCJ-pentru-dezlegarea-unor-chestiuni-de-drept-cand-cum-si-in-ce-conditii-se-face.html.

⁶ Decizia 2/2014 este disponibilă la <http://www.scj.ro/Decizii%20Comple%20CD%20Penal%202014/Decizie%20CD%20Penal%202014.html>.

⁷ Decizia 265/2014 este disponibilă la http://www.ccr.ro/files/products/Decizie_265_2014.pdf.

publică (indusă) privind interpretarea legii mai favorabile și individualizarea pedepselor în dreptul penal. Lipsa de acțiune a Ministerului Justiției,⁸ actor tradițional în crearea și promovarea politicilor publice, a fost suplinită de acțiunea actorilor netradiționali, care au utilizat instrumente alternative.

COMPARAȚII INTERNAȚIONALE

Rolul de creator și promotor al politicilor publice, mai ales în privința justiției, le este recunoscut curților supreme de multă vreme. Curtea Supremă din SUA, beneficiind de sistemul de precedent judiciar, este recunoscută de multă vreme ca actor în politicile publice, prima intervenție de acest fel desfășurându-se în 1803.⁹ Curtea Europeană de Justiție, aflată timp îndelungat într-o situație incertă din punctul de vedere al relației cu celelalte instituții europene și statele membre, și-a afirmat rolul de creator de drept încă din anii 1960.¹⁰ Astfel, situația ICCJ din 2014 surprinde numai prin două chestiuni—întârzierea cu care curtea noastră supremă își asumă rolul în materia politicilor publice și eșecul programatic al celei mai importante decizii de interpretare, care a necesitat corecția CCR. De aici și nevoia de a pune problema dacă judecătorii instanțelor superioare sunt conștienți de acest rol și dacă sunt pregătiți să și-l asume.

Sistemul instanțelor de la noi mai are o particularitate, care nu e neapărat efectul noilor Coduri, dar pe care noile Coduri o întăresc: prin concentrarea soluționării căilor de atac mai cu seamă la nivelul Curților de apel, România aproape că are, de fapt, 15+1 instanțe (cvasi)supreme. Curțile de apel nu au posibilitatea de a acționa direct în sensul promovării recursurilor în anulare ori dezlegării unor chestiuni de drept,¹¹ însă practica judiciară de la nivelul Curților va afecta decisiv aplicarea legii la nivelul Tribunalelelor și Judecătoriilor. Chiar dacă nu va fi nevoie să înlocuiască efectiv rolul de instanță supremă al ICCJ,¹² câtă vreme crizele politice vor impieta asupra

capacității de intervenție a Ministerului Justiției (ca inițiator) și a Guvernului sau Parlamentului (ca decident), Curțile de apel și ICCJ vor avea un rol din ce în ce mai pronunțat în privința creării și promovării de politici publice în aplicarea justiției. În plus, Curțile de apel se constituie și în cel mai probabil bazin de recrutare pentru viitorii judecători ai ICCJ.

STAKEHOLDERI

Astfel, devine evidentă nevoia pregătirii și selectării judecătorilor de la instanțele superioare după criteriul capacității de implicare în decizii de politici publice. Rolul de a crea și promova politici publice privind justiția se va circumscrie, foarte probabil, nu doar obiectivului privind unificarea practicii judiciare, ci va evolua, ca în cazul altor instanțe progresiste, chiar și înspre afirmarea unor drepturi și obligații acum neexplicite în litera legii, dar ascunse, poate în spiritul ei. Instituțiile și organizațiile potențial interesate de această evoluție cuprind:

- Consiliul Superior al Magistraturii și Președintele României, în cadrul procedurii de numire a judecătorilor de la Înalta Curte de Casație și Justiție (și de la Curțile de apel);
- Ministerul Justiției, CSM și Președintele, în cadrul procedurii de propunere/numire a Procurorului General și a procurorilor-șefi ai parchetelor specializate (DNA și DIICOT);
- Înalta Curte de Casație și Justiție, din perspectiva îndeplinirii misiunii sale de a asigura înfăptuirea justiției, respectiv interpretarea și aplicarea unitară a legii;
- Procurorul General/Ministerul Public și Avocatul Poporului, din perspectiva utilizării recursului în anulare ca instrument de corectare a unor deficiențe sau neclarități legislative;
- Curțile de apel (eventual și tribunalele), din perspectiva utilizării eficiente a procedurii

⁸ Opinie și analiză la <http://www.revista22.ro/divergen539ele-n-interpretarea-legii-penale-mai-favorabile-o-537ansa-pentru-infractori-41580.html>.

⁹ În cazul *Marbury v. Madison* din 1803, Curtea Supremă și-a arogat puteri de curte constituțională; în 1954, în cazul *Brown v. Board of Education*, Curtea Supremă a întărit aplicarea politicilor de desegregare rasială în sistemul public (nu doar în educație); în cazul *Miranda v. Arizona* (1966), Curtea a statuat drepturile procesuale ale suspectului, în situații de reținere/arest; în cazul *Roe v. Wade* (1973), Curtea a deschis calea protecției constituționale asupra unor drepturi care nu sunt explicit cuprinse în Constituția americană.

¹⁰ În cazul *Van Gend & Loos* (1963) și cazul *Costa/ENEL* (1964), CEJ își afirmă rolul superior asupra dreptului național din statele membre; în cazurile *Dassonville* (1974) și *Cassis de Dijon* (1976), CEJ contribuie decisiv la politica privind libertatea de mișcare; în cazurile *Stauder* (1969), *Hauer* (1979) și *Omega* (2004), CEJ aproape că definește drepturi fundamentale.

¹¹ Pentru RIL-uri, președinții Curților de apel solicită intervenția Procurorului General, iar pentru dezlegări așteaptă deciziile ICCJ.

¹² Opinie și analiză la <http://www.revista22.ro/sunt-pregatite-cur539ile-de-apel-sa-nlocuiasca-ccj-43660.html>.

de interpretare a normelor, prin dezlegarea unor chestiuni de drept;

- Ministerul Justiției, Guvernul și Parlamentul, din perspectiva nevoii de a legifera mai clar și coerent, pe baza unor politici publice ancorate în date statistice și realități sociale;¹³
- organizațiile profesionale ale magistraților (Asociația Magistraților din România, Uniunea Națională a Judecătorilor din România, Asociația Procurorilor din România), din perspectiva gestionării carierei și oportunităților de promovare;
- organizațiile neguvernamentale preocupate de starea justiției, buna guvernare, drepturile omului și statul de drept pot fi interesate de implicarea unor actori netradiționali în politicile publice privind justiția, mai ales din perspectiva capacității cetățenilor de a-și fructifica și apăra drepturile, respectiv a calității actului de justiție și buneii funcționări a instituțiilor statului.

IMPACT

Cooperarea dintre Ministerul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii, Înalta Curte de Casație și Justiție și Ministerul Public ar trebui să vizeze creșterea capacității de implicare a tuturor acestor actori în politicile publice privind justiția. Succesul acestei cooperări și impactul capacității de implicare sunt extrem de importante pentru întâmpinarea anului 2016, când, la distanță de câteva luni, expiră mandatul Președintelui ICCJ, mandatul Procurorului General și mandatele procurorilor-șefi ai parchetelor specializate (DNA și DIICOT), respectiv se organizează noi alegeri pentru membrii CSM. Importanța momentului ține de capacitatea echipei care se va forma în 2016 de a implementa reforme sustenabile în justiție, spre orizontul anilor 2020-2022, când se vor finaliza acțiunile planificate prin Acordul de parteneriat 2014-2020¹⁴ și se va intra în etapa de programare a fondurilor europene din bugetul 2021-2027.

¹³ Normele de tehnică legislativă (Legea 24/2000), alături de transparența decizională (Legea 52/2003), impun parcurgerea unor pași procedurali premergători adoptării de acte normative: identificarea problemei, fundamentarea opțiunilor de soluționare, analiza cost-beneficiu a opțiunilor, studiul de impact al reglementării (pe opțiunea cea mai eficientă, desigur), respectiv consultarea prealabilă a tuturor părților interesate de problematica inclusă în proiectul actului normativ. Astfel de proceduri

#2 OPȚIUNI

Principiile de Bună Reglementare, publicate Guvernul Marii Britanii în 2003¹⁵ și reanalizate de Programul Sigma al OECD și UE în 2009,¹⁶ sugerează că orice guvern are la dispoziție următoarele opțiuni de politici publice, pentru soluționarea unei probleme identificate în societate:

1. să nu facă nimic, având convingerea că problema se va soluționa de la sine, mai ales dacă există probabilitatea ca o eventuală acțiune să conducă la consecințe neintenționate, poate chiar mai grave;
2. să conștientizeze populația și/sau toate părțile interesate, prin campanii de informare, asupra problemei identificate, așteptând ca mecanismele societății să corecteze problema înainte de a deveni prea gravă;
3. să achiziționeze din piața liberă analize și/sau soluții pentru rezolvarea problemei, ori să încurajeze piața să producă astfel de soluții, cu ajutorul celor mai variate instrumente de finanțare/stimulare a operatorilor privați;
4. să subvenționeze și/sau să premieze acoperirea diferenței de competitivitate ori de capacitate care a avut drept efect apariția problemei identificate, urmând ca, în timp, sub monitorizare atentă, să constate succesul sau eșecul măsurii;
5. să impulsioneze auto-reglementarea și/sau auto-conformarea tuturor părților interesate față de un standard convenit de acestea din urmă, voluntar, fără vreo intervenție din partea actorilor guvernamentali (exceptând, eventual, rolul de facilitator);
6. să reglementeze explicit comportamentele dezirabile și indezirabile pe care le-a identificat ca responsabile de apariția problemei și chiar de nesoluționarea ei prin oricare din măsurile precedente (de la 1 la 5).

asigură acceptabilitate și stabilitate noilor reglementări, conducând nu doar la adoptarea celor mai bune soluții normative, ci și la prevenirea litigiilor legate de punerea în aplicare a legii.

¹⁴ Propunerea oficială este disponibilă la <http://www.fonduri-ue.ro/propunerea-oficiala-a-acordului-de-parteneriat-2014-2020>.

¹⁵ Broșură disponibilă la <http://bit.ly/brosura-uk>

¹⁶ Raport disponibil la <http://www.oecd.org/unitedkingdom/43307706.pdf>.

În privința capacității personale a judecătorilor de a înțelege/cunoaște mecanismele politicilor publice, respectiv de a se implica în crearea și promovarea de politici publice pentru domeniul justiției, cu ajutorul instrumentelor deja trecute în revistă, opțiunile de tip 1 și 2 nu sunt eficiente pe termen scurt. Inacțiunea nu va putea suplini nevoia de cunoștințe și abilități până în 2016, iar conștientizarea populației nu servește în mod direct obiectivului propus. Opțiunea de tip 3, însă, este la îndemâna oricărui candidat care își planifică pașii carierei în direcția unei candidaturi pentru oricare din posturile care se vor vacanta în 2016, la nivelul ICCJ, CSM sau MP.

Opțiunile de tip 4-6 intră deja în sfera de acțiune instituțională, putând fi adoptate de către oricare din instituțiile interesate. CSM și MJ, chiar și Președinția, pot subvenționa participarea la cursuri de politici publice a judecătorilor și procurorilor cu rezultate profesionale deosebite,¹⁷ alocând fonduri în acest sens, din bugetele proprii, conform Legii 350/2005.¹⁸ În egală măsură, CSM și MJ ar putea iniția dialogul cu organizațiile profesionale ale magistraților, pentru redefinirea criteriilor de recrutare și selecție la nivelul posturilor de la vârful justiției române; dincolo de indicatorii de performanță, organizațiile neguvernamentale pot contribui și cu expertiză privind evaluarea capacității de implicare în sfera politicilor publice.

Astfel, pe baza consultărilor realizate conform opțiunii 5 (inclusiv cu specialiști formați cu ajutorul activităților de tipul opțiunii 4), CSM și MJ ar putea conveni, până la începutul anului 2016, asupra unui set de criterii (și indicatori) care să fie adoptat în procedura de evaluare a candidaturilor pentru toate posturile cu potențial de implicare în politicile publice din sistemul justiției. Ca urmare, numai candidații care ar îndeplini și criteriile privind

implicarea în politici publice s-ar putea califica pentru posturile de Președinte, Vicepreședinte și Președinte de Secție ICCJ, Procuror General, Procuror-Șef DNA sau DIICOT. În subsidiar, aceleași proceduri de recrutare/selecție ar urma să fie utilizate pentru numirea judecătorilor de la ICCJ și Curțile de apel, iar adunările magistraților ar urma să utilizeze aceleași criterii de selecție în cadrul alegerilor din 2016, pentru noii membri CSM.

#3 RECOMANDĂRI JUSTIFICARE

După trecerea în revistă a opțiunilor de politici publice pentru impulsivarea implicării actorilor de la vârful sistemului de justiție în crearea și promovarea politicilor publice privind justiția, rămânem cu o succesiune de activități care poate conduce la adoptarea unei proceduri ori unui regulament privind numirea judecătorilor la Curțile de apel și la Înalta Curte de Casație și Justiție. Acest nou document ar urma să includă criteriile de selecție și indicatorii de performanță, respectiv un set de praguri care, odată îndeplinite, pot conferi vocația de a candida și la funcțiile de conducere de la aceste instanțe superioare. În privința procurorilor, se poate imagina o procedură ori un regulament similar, cu observația că, în ceea ce privește pozițiile de la vârful Ministerului Public, mai sunt implicate propunerile Ministrului Justiției și deciziile Președintelui României.¹⁹

IMPLEMENTARE

Adoptarea acestor măsuri poate fi planificată pentru anul 2015, urmând ca implementarea să poată porni cel mai târziu în primăvara anului 2016. Costurile de identificare a criteriilor și indicatorilor, respectiv de elaborare a procedurilor sau regulamentelor, nu ridică probleme, dacă sunt planificate din timp și permit participarea tuturor instituțiilor și organizațiilor interesate. Beneficiile

¹⁷ Propunerile privind evaluarea performanței, din mai multe rapoarte de analiză, au rămas fără ecou, astfel încât este dificil de hotărât asupra deficiențelor care ar trebui corectate, neregulilor care ar trebui sancționate ori progreselor care ar merita premiate. Ultima actualizare a Regulamentului privind evaluarea activității profesionale a judecătorilor și procurorilor datează din octombrie 2010, Regulamentul însuși fiind adoptat în octombrie 2007, pe baza unei versiuni precedente, din august 2005. Resursele disponibile pentru recalibrarea indicatorilor de performanță include, printre altele, raportul EWMI, 2013, disponibil la http://emap.csm1909.ro/site/emap_docs/Files/2014/01/9e0a612f-f503-44f8-ac22-9d38629788f8.pdf; manualul Wittrup, 2011, disponibil la http://www.grefieri.ro/%5CDocs%5C20110920Final_Performance_Manual_RO.pdf; raportul Lattanzio, 2011, disponibil la http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/06_01_2011_38053_ro.pdf;

raportul CADI, 2010, disponibil la http://www.cadi.ro/docs/Analiza%20vulnerabilitatilor%20sistemului%20judiciar/analiza_vulnerabilitilor.pdf; raportul IPP, 2008, disponibil la <https://drive.google.com/file/d/1k5SQ4KizK2jDPBfmT-a295n8JZ8ir-RUaHGegL0L3qdP97YB8SM8V7-KUa/edit?usp=sharing>.

¹⁸ Legea 350/2005 privind regimul finanțării nerambursabile din fonduri publice alocate pentru activități nonprofit de interes general, http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act?ida=60935; prevederile acestei legi ar trebui, la rândul lor, actualizate în privința referințelor la OUG 60/2001, înlocuită prin OUG 34/2006 privind achizițiile publice.

¹⁹ Decizia Președintelui României este necesară și în privința numirii Președintelui, Vicepreședintelui și Președinților de Secție de la ICCJ.

indirecte țin de creșterea transparenței instituțiilor implicate, a participării publice la luarea deciziilor și a responsabilității persoanelor care vor ocupa funcțiile de la vârful sistemului românesc de justiție.²⁰ Beneficiile directe țin de creșterea

capacității instituțiilor din justiție de a se implica în crearea și promovarea unor politici publice coerente, cu scopul de a îmbunătăți calitatea actului de justiție, respectiv interpretarea și aplicarea unitară a legii.

²⁰ Toate aceste deziderate sunt incluse în Planul Național de Acțiune privind Parteneriatul pentru Guvernare Deschisă, disponibil la <http://ogp.gov.ro/planul-national/>; deși instituțiile din sistemul de

justiție nu sunt cuprinse în mod explicit, participarea în acest cadru poate contribui suplimentar la creșterea încrederii cetățenilor în justiție.