

ONORATĂ



INSTANȚĂ

STRATEGIA NAȚIONALĂ PENTRU DEZVOLTAREA SISTEMULUI JUDICIAR 2015-2020

POLICY PAPER

7 octombrie 2015

Intrarea în vigoare a noilor coduri pare să fi produs o schimbare profundă în ceea ce privește capacitatea instanțelor și parchetelor de gestionarea volumului de lucru, dar și o nevoie de a regândi resursele umane și investițiile în infrastructura judiciară, respectiv o reevaluare a modului de funcționare a sistemului judiciar.

Planul de acțiuni pentru punerea în aplicare a SDSJ va trebui să se concentreze pe introducerea unor mecanisme de evaluare a activității instanțelor și parchetelor, dar și pe o serie de măsuri care să îmbunătățească funcționarea sistemului de justiție, prin optimizarea activității instanțelor, o mai bună gestionare a resurselor umane în raport cu volumul de activitate, investiții în infrastructura judiciară și un acces mai bun la justiție.

Elaborarea Planului de acțiune pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020, astfel încât să existe un cadru coerent în care să-și înceapă activitatea viitoarele structuri de conducere din sistemul de justiție, poate chiar până în 2022. Decizia de elaborare a Planului de acțiune, chiar după trecerea termenului stabilit inițial, ar asigura continuitatea eforturilor depuse pentru modernizarea și eficientizarea sistemului judiciar și ar acoperi deficiențele evidente ale primei opțiuni.

AUTORI

Alina Calistru și Paul Chioveanu

cu sprijinul: Codru Vrabie, Elena Calistru

DESPRE NOI

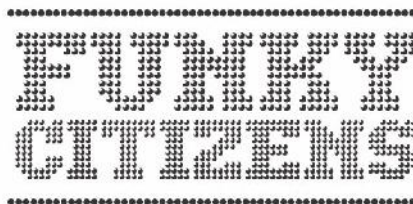
FUNKY CITIZENS este o organizație non-guvernamentală, independentă și apolitică, fondată în anul 2012. Ne dorim să construim instrumente de advocacy bazate pe cercetare, pe date concrete și pe facilitățile oferite de comunicarea online. Instrumentele noastre au scopul de a fi educaționale și să ducă la acțiune, încurajând cetățenii să se implice în inițiative de responsabilizare a guvernării în care pot vedea și avea impact. Agregând și educând cetățeni "Funky" în jurul acestor instrumente, credem că putem construi înțelegerea și capitalul uman necesare pentru a crea o democrație mai participativă, responsabilă și transparentă în România

Acest policy paper a fost dezvoltat în cadrul platformei www.onoratainstanta.ro, dezvoltată de asociația Funky Citizens cu sprijinul Programului pentru Statul de Drept în Europa de Sud-Est al Fundației Konrad Adenauer.

CONTACT

Bd. Pache Protopopescu 9, București

www.funky.org // weare@funkycitizens.org



Echipa de proiect s-a străduit ca toate datele cuprinse în acest raport să fie oficiale și corecte. Toate datele sunt verificate până la momentul Septembrie 2015. Cu toate acestea, dacă observați inadvertențe sau erori, vă rugăm să ne contactați. Apreciam orice critică constructivă 😊

#1 CONTEXT

ABREVIERI

ANI—Agenția Națională de Integritate
CE—Comisia Europeană
CSM—Consiliul Superior al Magistraturii
DIICOT—Direcția de Investigare a
Infrațunilor de Criminalitate Organizată și
Terorism din cadrul Ministerului Public
DNA—Direcția Națională Anticorupție din
cadrul Ministerului Public
ICCJ—Înalta Curte de Casație și Justiție
INM—Institutul Național al Magistraturii
MCV—Mecanismul de Cooperare și
Verificare al Comisiei Europene pentru
România și Bulgaria
MJ—Ministerul Justiției
SDSJ—Strategia pentru dezvoltarea
sistemului judiciar

În decembrie 2014 a fost aprobată [Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020](#). Proiectul are la bază recomandările formulate de experții Băncii Mondiale și, în urma punerii în dezbatere publică, încorporează o parte din observațiile venite din partea societății civile. Scopul strategiei este de a dezvolta și moderniza sistemul judiciar, în acord cu recomandările venite din partea Comisiei Europene în rapoartele din cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare.

Deși asumată ca o strategie comună de către Ministerul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii, Înalta Curte de Casație și Justiție, Parchetul ICCJ (cu structurile sale specializate, Direcția Națională Anticorupție și Direcția de Investigare a Infrațunilor de Criminalitate Organizată și Terorism), și aprobată la finalul anului 2014, până acum nu a fost elaborat planul de acțiune aferent acesteia.

ISTORIC

Consolidarea capacității administrative a sistemului de instanțe și parchete este o preocupare veche în cadrul rapoartelor de progres MCV, încă din 2007, mai ales în privința condiționalității 1, care privește sistemul judiciar în ansamblu. Adoptarea și implementarea noilor Coduri, responsabilizarea membrilor CSM, transparența actului de justiție sau eficiența sistemului judiciar sunt tot atâtea provocări care au făcut subiectul recomandărilor Comisiei Europene în ultimii 7-8 ani. Dezvoltarea sistemului, însă, mai cuprinde și preocupări privind recrutarea, selecția, promovarea și instruirea resursei umane, respectiv asigurarea unei infrastructuri compatibile cu nevoile justițiabililor, grefierilor și magistraților.

Față de acest complex de probleme, statul român a avut reacții mai degrabă sporadice, lipsindu-i capacitatea de-a programa, planifica și acționa strategic. [Strategia de reformă a sistemului judiciar 2003-2007](#) a fost întreruptă de intervenția privind adoptarea unei noi [Strategii de reformă a sistemului judiciar 2005-2007](#), apreciată ca un document mult mai adecvat nevoilor României în perioada de pre-aderare la Uniunea Europeană. În paralel, [Strategia de informatizare a sistemului judiciar 2005-2009](#) a asigurat o formă de continuitate peste „pragul” aderării. Totuși, dincolo de [Planul de acțiune privind îndeplinirea condiționalităților MCV](#), România nu a mai avut o nouă Strategie în domeniu, pentru o perioadă destul de îndelungată.

Proiectul [Strategiei de dezvoltare a justiției ca serviciu public 2010-2014](#) nu a fost niciodată aprobat de Guvern, astfel încât a rămas la stadiul unui document asumat intern, doar în cadrul Ministerului Justiției. Desigur, pe baza acestui document intern, MJ și-a conturat liniile de acțiune în relația cu stakeholderii, însă nu a putut invoca un document oficial, asumat ca politică publică în domeniu. Din aceste motive, este lăudabil efortul depus în cursul anului 2014, pentru dezbateră proiectului noii Strategii atât în interiorul sistemului judiciar, cât și în afară, cu societatea civilă, dar este profund criticabilă delăsarea cu privire la dezbateră și adoptarea planului de acțiune, care ar fi trebuit aprobat în prima jumătate a anului 2015.

STAKEHOLDERI

- Ministerul Justiției, prin direcția care se ocupă de [Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020](#);
- Ministerul Finanțelor Publice și Ministerul Fondurilor Europene;
- autoritățile centrale din justiție: Consiliul Superior al Magistraturii, Înalta Curte de Casație și Justiție, Parchetul ICCJ;
- Parlamentul României;
- Administrația Prezidențială;
- Reprezentanța Comisiei Europene.

IMPACT

Intrarea în vigoare a noilor coduri pare să fi produs o schimbare profundă în ceea ce privește capacitatea instanțelor și parchetelor de gestionarea volumului de lucru, dar și o nevoie de a regândi resursele umane și investițiile în infrastructura judiciară, respectiv o reevaluare a modului de funcționare a sistemului judiciar. Planul de acțiuni pentru punerea în aplicare a SDSJ va trebui să se concentreze pe introducerea unor mecanisme de evaluare a activității instanțelor și parchetelor, dar și pe o serie de măsuri care să îmbunătățească funcționarea sistemului de justiție, prin optimizarea activității instanțelor, o mai bună gestionare a resurselor umane în raport cu volumul de activitate, investiții în infrastructura judiciară și un acces mai bun la justiție.

De altfel, după cum arată [Indicele de performanță al instanțelor 2015](#), aplicarea noilor coduri a dus la efecte diferite în instanțele de judecată. Față de anul precedent, 9 din cele 15 Curți de apel au înregistrat valori mai scăzute ale performanței, în vreme ce, probabil ca efect al intrării în vigoare a noilor Coduri, se constată o îmbunătățire a performanței la nivelul tuturor celor 42 de tribunale. Similar, din cele 176 de judecătoria, 94 înregistrează o evoluție pozitivă sau neutră a indicelui de performanță.

#2 OPȚIUNI DISPONIBILE

La ora redactării prezentului document încă nu există un Plan de acțiune pentru punerea în aplicare și monitorizarea implementării SDSJ, deși acest plan de acțiune ar fi trebuit elaborat până la 30 aprilie 2015.

OPȚIUNEA #1

Ministerul Justiției are opțiunea de a nu formula un plan de acțiune pentru Strategie, având în vedere că a mai avut experiența lipsei totale a vreunei Strategii, în perioada 2007-2014, și ținând cont de faptul că 2016 este un an electoral. Dincolo de alegerile parlamentare, va avea loc și alegerea noului CSM. În același timp, mandatele Procurorului General al României și Procurorului-Şef DNA expiră în luna mai 2016, cu posibilitatea de-a fi prelungite cu numai 6 luni, până în noiembrie, iar suprapunerea cu celelalte 3 procese electorale poate complica situația. Nu în ultimul rând, în septembrie 2016, urmează să expire mandatul Președintelui ÎCCJ, fără să fie suficient de clar dacă actualul CSM sau cel rezultat din alegeri se va ocupa de procedura de propunere a unui nou Președinte.

În aceste condiții formularea unui plan de acțiune ar putea să fie stopată cel puțin până în 2017, după constituirea noului guvern și a priorităților acestuia. În această ipoteză, MJ trebuie să-și asume criticile din partea stakeholderilor interni și externi, legate de faptul că profilul managerial al viitorilor șefi de la ICCJ,

PICCJ și DNA, respectiv al viitorilor candidați pentru CSM, nu va putea fi evaluat prin raportare la nevoile de dezvoltare ale sistemului. (Menționăm că Procurorul-Şef DIICOT are mandatele decalate față de ceilalți șefi ai instituțiilor de la vârful sistemului judiciar, în urma numirii din mai 2015.)

OPȚIUNEA #2

Elaborarea Planului de acțiune pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a sistemului judiciar 2015-2020, astfel încât să existe un cadru coerent în care să-și înceapă activitatea viitoarele structuri de conducere din sistemul de justiție, poate chiar până în 2022. Notăm că mandatul membrilor CSM este de 6 ani; mandatele șefilor ICCJ, PICCJ și DNA sunt doar de 3 ani, însă noul Președinte ICCJ din 2016 ar putea avea un mandat reînnoit în 2019; dacă și șefii parchetelor ar urma același tipar, structura de conducere a justiției ar putea răspunde de întreaga construcție și dezvoltare a sistemului judiciar până la finalizarea, în 2022, a implementării proiectelor finanțate din exercițiul bugetar european 2014-2020.

Decizia de elaborare a Planului de acțiune, chiar după trecerea termenului stabilit inițial, ar asigura continuitatea eforturilor depuse pentru modernizarea și eficientizarea sistemului judiciar și ar acoperi deficiențele evidente ale primei opțiuni. Planul de acțiune SDSJ ar trebui să cuprindă implicațiile bugetare estimative pentru îndeplinirea obiectivelor strategiei, respectiv asigurarea mecanismelor de monitorizare a implementării strategiei. Dincolo de obiectivele generale și specifice, trebuie arătate acțiunile care trebuie întreprinse pentru atingerea obiectivelor, termenele de realizare, instituțiile responsabile, resursele necesare, estimate, precum și indicatorii de performanță.

#3 RECOMANDĂRI

Întrucât *Opțiunea #1* nu este viabilă, recomandăm susținerea adoptării Planului de acțiune SDSJ, conform *Opțiunii #2*. Considerăm că Strategia are nevoie de un plan de acțiune pentru a ajunge la rezultatele scontate. Planul de acțiune ar trebui să conțină măsurile de monitorizare a implementării strategiei, dar și sursele de finanțare și estimările bugetare pentru acțiunile realizate în vederea atingerii obiectivelor. De asemenea, Planul de acțiune va trebui să cuprindă prevederi pentru înglobarea recomandărilor venite de la Comisia Europeană prin rapoartele MCV.

JUSTIFICARE

Deși România a înregistrat progrese remarcabile în domeniul reformei justiției, atât la nivel legislativ, cât și instituțional, lucru observat și în ultimele rapoarte MCV, în interiorul sistemului judiciar încă mai găsim sincope în ceea ce privește performanța între diferite structuri și instituții. Mai ales după intrarea în vigoare a noilor Coduri, a devenit evidentă necesitatea revizuirii modului de funcționare a sistemului judiciar din România. Accentul va trebui pus pe regândirea modalităților de normare a muncii în sistemul judiciar, pe evaluarea performanțelor individuale și instituționale, cu scopul de a face justiția mai accesibilă și mai predictibilă pentru cetățeanul obișnuit.

IMPLEMENTARE

După cum am subliniat și în cadrul [comentariilor din cadrul dezbaterilor privind SDSJ](#) (alături de Expert Forum și LiderJust), pentru elaborarea Planului de acțiune trebuie luate în calcul o serie de activități concrete. Exemplificăm acest tip de acțiune pentru fiecare dintre obiectivele strategice:

A. Eficientizarea justiției ca serviciu public	
1. Crearea și implementarea unui sistem unitar de management strategic la nivelul sistemului judiciar	<p>Ar trebui pus accentul pe secvențialitatea utilizării datelor statistice în managementul strategic la nivelul sistemului judiciar. Aceasta presupune o abordare integrată:</p> <ul style="list-style-type: none">- colectarea de informații despre nevoile cetățeanului în relația cu justiția;- colectarea indicatorilor statistici care se referă la performanța justiției față de aceste nevoi;- comunicarea acestor date;- revenirea la analiza cauzelor din sistem care afectează performanța de mai sus, urmată de colectarea unor indicatori statistici „secundari”;- luarea măsurilor/deciziilor pentru corectarea cauzelor, măsurarea impactului pe indicatorii „primari,” apoi iar comunicare către cetățean;- dacă din toate acestea rezultă că este nevoie să fie modificat și cadrul legislativ, modificările trebuie să fie bazate pe aceste date și pe consultarea cu sistemul judiciar și alți stakeholderi
2. Definitivarea procesului de punere în aplicare a noilor coduri (civil/ penal, de procedură civilă/ penală)	<ul style="list-style-type: none">- efectuarea unei analize reale și concrete în ceea ce privește modalitatea de implementare și modul în care pot fi puse în practică noile coduri- stabilizarea legislației și efectuarea modificărilor necesare în ceea ce privește noile coduri, în mod unitar și integrat- asigurarea mecanismelor și logisticii necesare pentru punerea în practică a instituțiilor nou create, în special în materie penală- specializarea judecătorilor și procurorilor, în special în materii tehnice precum fiscalitatea, achizițiile publice sau recuperarea prejudiciilor rezultate din infracțiuni- monitorizarea practicii și sesizarea în fază incipientă a practicii neunitare în vederea soluționării chestiunilor ce suportă mai multe interpretări- eficientizarea, promovarea și popularizarea metodelor alternative de soluționare a litigiilor
3. Optimizarea organizării și funcționării instanțelor și parchetelor:	<p>La nivelul managementului și logisticii sistemului de justiție:</p> <ul style="list-style-type: none">- evaluarea clară a nevoilor fiecărei structuri din cadrul sistemului pentru funcționarea normală a instituției- crearea unui plan de management integrat cu obiective clare de dezvoltare pe termen scurt, mediu și lung- formarea managerilor de instanțe și parchete în domenii de interes, altele decât cele juridice <p>La nivelul informatizării sistemului (ECRIS), pot fi luate în calcul nevoile de:</p> <ul style="list-style-type: none">- crearea evidențelor informatizate și a sistemului integrat în cadrul Ministerului Public- crearea a sistemului integrat de acces la bazele de date deținute de instituțiile statului (inclusiv ca angajament în cadrul Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă)- promovarea atașării datelor și informațiilor în sistem electronic, în special în cazul dosarelor penale (declarații fiscale, informații privind conturi bancare)- crearea unui sistem comun de monitorizare a măsurilor asigurătorii dispuse și a recuperării prejudiciului- Transferarea procedurilor necontencioase și a procedurilor ce nu impun în mod obligatoriu intervenția unui magistrat în procedurile administrative (asociații și fundații în special)- Programe de informare și educare a cetățenilor cu privire la accesul la justiție și competența instanțelor și parchetelor, standardizarea cererilor, publicarea și informarea cetățenilor cu privire la circuitul, modalitatea de soluționare a cererilor- Formarea magistraților și promovarea bunelor practici, promovarea reală a mecanismelor de soluționare cu celeritate a cererilor în justiție

	<ul style="list-style-type: none"> - Informatizarea sistemului, planificarea unui sistem integrat prin care să se poată realiza accesul la date privind dosarele în curs de soluționare, comunicarea între instituții, transmiterea datelor în format electronic - Clarificarea procedurii (civile și penale) a calitatii probatorii a înscrisurilor electronice (cu referire la pag. 39 din https://www.scribd.com/fullscreen/214472118)
B. Consolidarea instituțională a sistemului judiciar	
1. Consolidarea cadrului legislativ aferent sistemului judiciar, cu respectarea principiilor stabilității și predictibilității normelor	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluarea reală, pe baza unor criterii obiective, a necesarului de magistrați în fiecare instanță și parchet, în funcție de numărul de dosare și repartizarea teritorială - Restructurarea sistemului, în funcție de nevoile reale, prin desființarea instanțelor și parchetelor cu volum foarte mic de activitate și repartizarea numărului de locuri în cadrul instanțelor și parchetelor aglomerate - Regândirea schemei de personal auxiliar. Reducerea numărului de magistrați necesari în sistem prin crearea posturilor de personal auxiliar specializat, o parte cu studii/atribuții juridice și o parte doar cu atribuții administrative - Proceduri de selectare și promovare a magistraților clare, obiective, publice și transparente, bazate exclusiv pe performanță și cunoștințe
2. Dezvoltarea capacității instituționale și decizionale a CSM, INM, SNG	<p>Consolidarea capacității CSM de a reacționa public la acțiunile care aduc atingere independenței justiției</p> <p>Transparentizarea procedurii de nominalizare/selecție a reprezentanților societății civile în CSM, alături de clarificarea rolului acestora în plenum și în secțiile CSM, respectiv de responsabilizarea Senatului cu privire la procedura de numire a acestor reprezentanți</p>
4. Creșterea gradului de recuperare a creanțelor provenite din infracțiuni	<p>Crearea de mecanisme pentru valorificarea rapidă a bunurilor, pentru a evita deteriorarea și deprecierea acestora</p>
C. Integritatea sistemului judiciar	
1. Consolidarea integrității în cadrul sistemului judiciar prin promovarea măsurilor anticorupție și a standardelor etice profesionale	<ul style="list-style-type: none"> - Crearea unui profil al magistratului și utilizarea acestuia în selectarea și evaluarea continuă - Eficientizarea, promovarea și comunicarea publică a procedurilor administrative, disciplinare și în materie penală ce țin de integritate și exercitarea profesiei pentru toate profesiile implicate în actul de justiție - Întocmirea codurilor deontologice și a codurilor de conduită pentru profesiile juridice - Modificarea criteriilor de evaluare și a modalității de evaluare în cadrul profesiilor juridice, prin introducerea unei evaluări obiective, cu criterii relevante
D. Asigurarea transparenței și informatizării (în sensul de Open Justice/ congruenței cu Open Government Partnership) actului de justiție	
1. Publicarea hotărârilor judecătorești motivate	<ul style="list-style-type: none"> - Crearea unui sistem eficient de integrare a practicii unitare, a circuitului dosarelor și a modului de soluționare a plângerilor și cererilor și publicarea acestor informații. - Publicarea informațiilor relevante, a practicii judiciare, a modalităților de acces la justiție pe site-urile instituțiilor în timp real și în format accesibil cetățeanului
E. Îmbunătățirea calității actului de justiție	
3. Pregătirea profesională interdisciplinară a participanților la înfăptuirea actului de justiție	<p>Dezvoltarea programelor de formare și practică pentru studenții în drept, în cadrul clinicilor juridice (include nevoia de a actualiza legislația în vigoare, în sensul permiterii unei forme de asistență ori consultanță juridică, sub supravegherea unui avocat ori consultant juridic, în cadrul clinicilor juridice)</p>

F. Garantarea accesului liber la justiție	
1. Consolidarea sistemului de acordare a asistenței juridice	<ul style="list-style-type: none"> - Îmbunătățirea cadrului legislativ privind acordarea de asistență juridică gratuită pentru grupurile vulnerabile - Dezvoltarea sistemului de acordare de asistență juridică gratuită, de către membrii profesiilor juridice, anterior apelării la instanță - Consolidarea colaborării cu organizațiile societății civile în vederea dezvoltării serviciilor de asistență juridică gratuită pentru grupuri vulnerabile (inclusiv clinici juridice realizate în parteneriat cu facultățile de profil)
2. Îmbunătățirea mijloacelor de comunicare externă a sistemului judiciar. Activități de prevenire a infraționalității, inclusiv a corupției:	<ul style="list-style-type: none"> - Formarea personalului care are atribuții în cadrul Biroului de relații cu publicul - Facilitarea accesului la date privind sistemul de justiție și informații utile privind accesul la justiție, atât în format electronic cât și în format letric - Parteneriate cu ONG-urile și implicarea societății civile în special în programele de informare și educare a cetățenilor - Stabilirea unei strategii de comunicare publică unitară la nivelul sistemului de justiție, formarea persoanelor care se ocupă de comunicarea publică - Optimizarea implementării legilor privind accesul la informații publice, crearea normelor de aplicare și a procedurilor clare și publice privind exceptarea anumitor tipuri de informații <p>Utilizarea practicii de a dezbate cu factorii interesați documente sau politici de interes public</p>

MONITORIZARE ȘI EVALUARE

Mecanismele de monitorizare a implementării Strategiei ar trebui să se regăsească în Planul de acțiune. Dincolo de obiectivele generale și specifice, Planul trebuie să cuprindă acțiunile care trebuie întreprinse pentru atingerea obiectivelor enunțate, termenele de realizare ale acestora, instituțiile responsabile, resursele necesare, estimate, precum și indicatorii de performanță.

În ceea ce privește evaluarea performanței, atât la nivel colectiv, de instituție, cât și la nivelul individual al magistraților, regăsim un neajuns scos în evidență și de ultimul raport MCV: La nivelul CSM sau INM încă nu au fost ajustați indicatorii privind performanța individuală și evaluarea fiecărui magistrat, fiind necesară o nouă abordare privind normarea muncii. Totodată, aceste măsuri ar trebui să țină cont și de personalul auxiliar și nu doar de magistrați. Deși CSM a realizat mai multe studii privind performanța magistraților,¹ până acum nu a luat nicio decizie în acest sens.

Deși SDSJ prevede, pe partea de eficiență a instanțelor, alocarea judicioasă a resurselor umane, în funcție de necesitățile sistemului judiciar, volumul de activitate, specializarea resurselor umane, gradul de complexitate a cauzelor și alte criterii de performanță, este necesar ca Planul de acțiune să prevadă un studiu privind criteriile de performanță, transformarea acestor criterii în indicatori și crearea infrastructurii pentru colectarea respectivilor indicatori.

¹ Așa cum arătam în documentele de poziție publicate anul trecut, privind [degrevarea instanțelor](#) sau [rolul de politici publice](#) al instituțiilor de la vârful sistemului judiciar, 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 includ, printre altele, [raportul EWMI, 2013](#); [manualul Witttrup, 2011](#); [raportul Lattanzio, 2011](#); [raportul CADI, 2010](#); [raportul IPP, 2008](#).