

Posibilitatea de implicare a corpului magistraților în adoptarea unei legislații coerente. Rolul asociațiilor profesionale, experiența AMI

*judecător Narcis-Violin Stoica,
vicepreședinte al Tribunalului Iași
vicepreședinte al A.M.I.*

Analysing the experience of our German colleagues from the Deutscher Richterbund, it is established that, in their case, what in the Romanian system is provided in the law, it is already functioning.

I am mentioning especially the genuine, effective and constant consultations held by the decision-makers with de magistrates' associations concerning the draft bills promoted, embodied in a mutual and gradual sending of those drafts, followed by (consultative) proposals, opinions, remarks, aiming at adopting a coherent legislation. On the other hand, the well associative design, including the setting up of precise mechanisms in order to ensure sending of relevant and timely responses on the draft bills upon consultation must be emphasised.

Even if in Romania, in a first stage, some disruptions and difficulties, due, probably, to the lack of a consultation practice concerning the associations, implying also not so well defined internal mechanisms of the associations, concerning the formulations of answers/proposals upon requests to submit an opinion on some draft bills, may occur, nonetheless, as long as the legal duty to undertake such consultation does exist that have to be complied with, the shortcomings inherent in any beginning being likely to be solved in time. Two pivotal remarks are needed: 1) as a rule, the consultation procedure related to the magistrates' associations and to their bodies shall concern only those draft bills aimed at regulating the judicial system or those that are liable to stimulate the justice promptness and effectiveness; 2) the decision-makers are under a legal obligation to ask the opinion of the legal practitioners' associations, by consulting them, meaning there is a corresponding obligation of those to ask every time and, all the more, during the terms provided for.

1. Considerații introductive

a. Ce sunt politicile publice în justiție și ce vizează acestea? Sensul extins al noțiunii.

Un număr relativ semnificativ de acte normative (după cum se va arăta mai jos) fac referire la *noțiunea de politici publice* și la ceea ce presupune ea. În aceste acte normative se regăsesc chiar diferite definiții ale unor noțiuni precum: „*politici publice*”, „*probleme de politici publice*”, „*variante de politici*

publice”, „*propuneri de politici publice*”, „*sistem de politici publice*” ș.a.

În prezenta lucrare nu mi-am propus să fac o abordare și/sau clarificare a acestor concepte. Însă, având în vedere modul în care aceste noțiuni sunt definite în legislația actuală, plec de la premisa că *asigurarea unui cadru legislativ coerent* a fost și este o *problemă de politici publice în justiție*.

De aceea, apreciez că se impune, mai întâi, a se face o enumerare a unora din *conceptele*

Pe lângă faptul că legea prevede obligativitatea consultării C.S.M. și a asociațiilor profesionale ale magistraților, ea mai impune și necesitatea de a se ține seama de punctele de vedere prezentate, iar în cazul C.S.M. și de avizele acestuia.

ce sunt în strânsă legătură cu noțiunea de *politici publice*.

Astfel, potrivit H.G. nr. 870/2006 privind aprobarea „Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale”,¹ dar

și H.G. nr. 775/2005 care a aprobat „Regulamentul privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central”²: sistemul guvernamental de formulare a politicilor publice cuprinde diferite documente de politici publice, precum și, într-un sens mai larg, acte normative.

În H.G. nr. 870/2006 sunt „inventariate” diferitele tipuri de documente de politici publice folosite în practică ca fiind: *strategiile, programele, propunerile de politici publice, planurile, memorandumurile, notele informative și, mai rar, tezele preliminare (prealabile) ale proiectelor de lege*.

Potrivit aceluiași hotărâri de guvern, **politicile publice** reprezintă *totalitatea activităților desfășurate de administrația publică centrală de specialitate în scopul soluționării problemelor de politici publice identificate și pentru asigurarea dezvoltărilor necesare într-un anumit domeniu*. Pe de altă parte, elaborarea politicilor publice este un serviciu tehnic și profesional.

La rândul său, **sistemul politicilor publice** este definit ca fiind *ansamblul instrumentelor, procedurilor și arhitecturii instituționale, dezvoltat în scopul de a îmbunătăți în ansamblu calitatea și eficiența procesului de luare a deciziei*. În ceea ce privește **strategia** aceasta este definită ca *un document de politici publice pe termen mediu și lung care definește, în principiu, politica Guvernului cu privire la un anumit domeniu de politici publice în care se impune luarea unor decizii privind o gamă largă de aspecte*.

Dar **strategii** are nu doar Guvernul ori Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești

(M.J.LC.), ci și Consiliul Superior al Magistraturii (C.S.M.) sau Institutul Național al Magistraturii (I.N.M.). Prin urmare, și acestea din urmă identifică, inițiază, propun și implementează politici publice specifice sistemului judiciar.

De asemenea - potrivit aceluiași acte normative, sus-menționate - **variantele de politici publice** sunt *soluții tehnice care rezolvă o anumită problemă de politică publică*. O anumită soluție poate fi implementată prin intermediul unuia sau mai multor acte normative.

Tot conform acestor două hotărâri de guvern, **problema de politici publice** este *o situație socială, economică sau ecologică care necesită intervenția administrației publice centrale de specialitate, în măsura sa identifice și să asigure cadrul juridic necesar implementării unei anumite soluții*.

În ceea ce privește **propunerea de politici publice** aceasta este definită ca fiind *un document de politici publice destinat rezolvării unor probleme de politici publice specifice în cazul în care exista mai multe variante posibile de rezolvare sau dacă este necesar un acord conceptual privind fondul reglementării normative*. O propunere de politici publice poate genera unul sau mai multe acte normative. Propunerea de politici publice conține informații despre variantele de politici publice identificate, o fundamentare a acestora, fiind un instrument care să faciliteze luarea deciziei.

Raportat la aceste definiții, evident că s-ar putea pune problema dacă se poate vorbi de probleme de politici publice în justiție, din moment ce aceste hotărâri de guvern vorbesc doar de *situații* sociale, economice sau ecologice.

În opinia mea, răspunsul nu poate fi decât unul afirmativ. Și aceasta pentru că *modalitatea în care sistemul judiciar funcționează, eficiența și credibilitatea lui sunt, evident, aspecte sociale, de interes general*. **Justiția**, în sensul larg al conceptului, are, înainte de toate, *un caracter esențialmente social*.

Pe de altă parte, apreciez că în abordarea conceptului de politici publice nu trebuie să rămânem cantonați la o definiție oferită într-un anumit act normativ. Politicile publice nu pot fi doar un text oarecare dintr-o hotărâre de guvern ori o noțiune juridică, ci ele sunt și trebuie să fie și un concept cu o semnificație mult mai largă.

¹ Publicată în M. Of., Partea I, nr. 637 din 24 iulie 2006.

² Publicată în M. Of., Partea I, nr. 685 din 29 iulie 2005.

De aceea, consider că **politicile publice vizează și trebuie să vizeze și sistemul judiciar**. Că este așa o confirmă o serie de realități precum: **a)** identificarea problemelor de politici publice în justiție la nivelul C.S.M., M.J.L.C. sau I.N.M. ca vizând aspecte precum: unificarea practicii judiciare, specializarea activității de judecată, repartizarea aleatorie a cauzelor, managementul resurselor umane, pregătirea continuă și specializarea magistraților ș.a.; **b)** strategiile și planurile C.S.M., I.N.M. și M.J.L.C. în abordarea problemelor de politici publice în justiție; **c)** nu, în ultimul rând, inițiativa I.N.M. de organizare și de includere în cadrul formării continue a seriilor de seminarii ce vizează politicile publice în justiție.

Pe de altă parte, apreciez că *abordarea conceptului de politici publice în justiție trebuie să se facă nu doar la nivelul instituțiilor naționale cu atribuții în materie* (și mă refer la M.J.L.C., C.S.M. ori I.N.M.), *ci și la nivel descentralizat și am în vedere aici: instanțele și parchetele*.

Consider că identificarea și abordarea problemelor de politici publice prezintă **caracteristici comune** întregului sistem judiciar românesc, dar și **aspecte specifice** fiecărei instanțe și fiecărui parchet. De pildă: în ceea ce privește chestiunea unificării practicii judiciare sunt situații când la nivelul unei anumite instanțe (sau curți de apel) se înregistrează o practică neunitară și cred că, mai întâi, trebuie identificate, la nivelul acestei instanțe, soluții pentru unificarea practicii judiciare. Un alt exemplu, l-ar putea constitui problema resurselor umane la nivelul unei anumite instanțe. Or, cel puțin pe termen scurt, dar nu numai, managerii de instanțe/parchete pot identifica ori propune soluții punctuale atunci când se confruntă cu o criză de personal.

De aceea, apreciez că *nu doar instituțiile naționale cu atribuții în gestionarea sistemului judiciar pot identifica, iniția și aborda probleme de politici publice în justiție, ci și instanțele sau parchetele, dar și – așa cum voi arăta în cele de mai jos – asociațiile profesionale ale magistraților și chiar magistrații înșiși*. Consider că magistrații pot și trebuie să se implice activ, fie la nivel individual, fie, mai eficient, la nivel organizațional, în identificarea, inițierea și abordarea de

probleme de politici publice în justiție. Evident însă, că nici magistrații, nici asociațiile profesionale și nici instanțele ori parchetele nu pot (decât foarte rar) rezolva/soluționa efectiv o problemă de politici publice în justiție pe care au identificat-o. Dar, prin expertiza lor, pot propune variante de soluționare (soluții tehnice) și face recomandări.

1.2 Necesitatea unui cadru legislativ coerent - o problemă de politici publice în justiție

După cum bine se știe în România se dorește realizarea unui sistem judiciar independent, imparțial, credibil și eficient. Despre acest deziderat în ultimii ani s-a vorbit și se vorbește, în continuare, destul de mult.

Realizarea unui sistem judiciar credibil și eficient implică, mai ales, **asigurarea calității actului de justiție**. Acest lucru presupune însă abordarea mai multor componente ale procesului de reformă care vizează, printre altele, și: **a)** unificarea practicii judiciare; **b)** specializarea activității de judecată; **c)** repartizarea aleatorie a cauzelor; **d)** un management adecvat și eficient al resurselor umane; **e)** pregătirea magistraților și a altor categorii de personal din sistemul judiciar.

Însă, *asigurarea calității actului de justiție* nu depinde numai de furnizarea resurselor necesare (umane sau materiale) ori de responsabilizarea sistemului judiciar prin dezvoltarea unei atitudini a magistraților care să garanteze aplicarea legii, în conformitate cu cele mai înalte standarde profesionale, ci și, sau mai ales de: **asigurarea unui cadru legislativ coerent**.

Analiza jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului relevă faptul că una dintre cele mai frecvente cauze ale condamnării României de instanța europeană o constituie tocmai incoerența legislativă ori lacunele legislative sau ceea ce Curtea numește „*calitatea și previzibilitatea legii*”. De pildă: **cauza Rotaru c. România**³–„Legea nr. 14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații” sau, mult mai recent, cauzele pilot **Katz c. România**⁴ și **Faimblat c. România**⁵– în care Curtea vorbește de: „... eșecul

³ CEDO, cauza *Rotaru c. României*, hotărârea din 29 martie 2000, publicată în M. Of. nr. 19 din 11 ianuarie 2001.

⁴ CEDO, cauza *Katz c. României*, cererea nr. 29739/03, hotărârea din 20 ianuarie 2009, www.echr.coe.int.

⁵ CEDO, cauza *Faimblat c. României*, cererea nr. 23066/02, hotărârea din 13 ianuarie 2009, www.echr.coe.int.

autorităților române de a face ordine în sistemul de drept a statului ...”, de faptul că „... România ar trebui să adopte măsuri generale pe cale legislativă ..”, sau că „...statul ar trebui să elimine obstacolele legale...”.

În „**Studiul asupra opiniilor și atitudinilor (condiții inițiale) privind implementarea reformei sistemului judiciar din România**” – **Raport final - ianuarie 2008**, realizat de The Galuup Organization Romania se arată că unul din „punctele slabe” ale reformei în justiție îl reprezintă „legislația lacunară, interpretabilă, caracterizată de ambiguitate și instabilitate ceea ce conduce de multe ori la soluții eronate sau la vicii de procedură”. În același studiu se mai arată că „instabilitatea legislativă diminuează oportunitățile de specializare a magistraților”, concluzie logică.

Potrivit aceluiași studiu „**reforma sistemului judiciar este percepută a fi strâns corelată de cea a cadrului legislativ, astfel că așteptările tuturor actorilor sociali (magistrați, avocați, reprezentanți mass-media sau ai ONG-urilor) se pot clasifica în patru mari categorii: stabilitatea cadrului legislativ, coerența cadrului legislativ, unificarea practicii și corelarea legislației naționale cu cea europeană**”. Același studiu relevă faptul că judecătorii și procurorii au apreciat că, în scopul eficientizării activității judiciare, se impun o „serie de modificări instituționale sau de procedură, menite să asigure atât celeritatea soluționării cauzelor, cât și calitatea soluțiilor adoptate”, cum ar fi: **a)** realizarea unei prime filtrări a cauzelor care vin la instanță prin direcționarea anumitor cauze către instituția medierii; **b)** instituirea obligativității asistenței juridice; **c)** modificarea procedurilor de citare.

Prin urmare, constatăm că sistemul judiciar românesc și, în special, cei ce activează în cadrul acestuia (în special judecătorii și procurorii) simt tot mai acut nevoia de adoptare a unor **măsuri concrete** care să vizeze: **modificări instituționale și de procedură, stabilitatea și coerența cadrului legislativ, unificarea practicii și corelarea legislației naționale cu cea europeană.**

În acest context se pun o serie de **întrebări firești**: pot magistrații să se implice în realizarea acestor obiective? E oportună și necesară o

astfel de implicare? La ce nivel și în ce modalități se pot implica magistrații în procesul de adoptare a unei legislații coerente? Există sau nu un cadru legislativ în acest sens, iar dacă da care este el și cât de eficient este acesta?

La aceste întrebări mi-am propus ca în prezenta analiză să găsesc o serie de răspunsuri și să propun/sugerez o serie de soluții, plecând și de la experiența Asociației Magistraților din Iași, precum și de la experiența unei asociații de magistrați din Germania în acest sens.

2. Cadrul legal existent

Posibilitatea magistraților români de a se implica în procesul de adoptare a unei legislații coerente, fie la nivel individual, fie la nivel organizațional, fie prin intermediul organelor lor reprezentative, este consacrată explicit sau implicit de o serie de acte normative pe care le voi prezenta detaliat mai jos.

O parte din acestea sunt acte normative referitoare la organizarea sistemului judiciar (așa-numitul „pachet de legi ale justiției”), iar, o altă parte, sunt acte normative care vizează maniera de abordare a politicilor publice la nivelul administrației centrale și transparența decizională.

2.1. Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată și actualizată⁶

• Potrivit art. 11:

„(1) Judecătorii și procurorii pot participa la elaborarea de publicații, pot elabora articole, studii de specialitate, lucrări literare ori științifice și pot participa la emisiuni audiovizuale, cu excepția celor cu caracter politic.

(2) Judecătorii și procurorii pot fi membri ai unor comisii de examinare sau de întocmire a proiectelor de acte normative, a unor documente interne sau internaționale.

(3) Judecătorii și procurorii pot fi membri ai societăților științifice sau academice, precum și ai oricăror persoane juridice de drept privat fără scop patrimonial”.

⁶ Publicată în M. Of., Partea I, nr. 576 din 29 iunie 2004, republicată în M. Of., Partea I, nr. 826 din 13 septembrie 2005, cu modificări ulterioare.

- Potrivit art. 106:

Consiliul Superior al Magistraturii aprobă, prin hotărâre care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I:

a) *Regulamentul privind concursul de admitere și examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii*, care prevede modul de organizare, tematica, bibliografia, probele de examen, procedura de desfășurare a concursului de admitere și a examenului de absolvire, precum și media minima de admitere și de absolvire a Institutului Național al Magistraturii;

b) *Regulamentul Institutului Național al Magistraturii*;

c) *Regulamentul privind examenul de capacitate al judecătorilor stagiați și al procurorilor stagiați*, care prevede modul de organizare, tematica, bibliografia, probele de examen, procedura de desfășurare și media minima de promovare a examenului de capacitate al judecătorilor stagiați și al procurorilor stagiați;

d) *Regulamentul privind organizarea și desfășurarea concursului de admitere în magistratură*;

e) *Regulamentul privind modul de desfășurare a cursurilor de formare profesională continuă a judecătorilor și procurorilor și atestare a rezultatelor obținute*;

f) *Regulamentul privind organizarea și desfășurarea concursului de promovare a judecătorilor și procurorilor*;

g) *Regulamentul de organizare a concursului sau examenului pentru numirea în funcții de conducere a judecătorilor și procurorilor*;

h) *Regulamentul privind evaluarea activității profesionale a judecătorilor și procurorilor*;

i) *Regulamentul privind concediile judecătorilor și procurorilor*.

2.2. Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată și actualizată⁷

- Potrivit art. 51 alin. 1 lit. c, d și e:

„**Adunările generale ale judecătorilor**, prevăzute la art. 50 alin. (1), au următoarele atribuții:

c) *dezbat probleme de drept*;

d) **analizează proiecte de acte normative, la solicitarea ministrului justiției sau a Consiliului Superior al Magistraturii**;

e) *formulează puncte de vedere la solicitarea Consiliului Superior al Magistraturii*”.

- Potrivit art. 63 alin. 1 lit. i:

„**Ministerul Public** exercită, prin procurori, următoarele atribuții:

i) *studiază cauzele care generează sau favorizează criminalitatea, elaborează și prezintă ministrului justiției propuneri în vederea eliminării acestora, precum și pentru perfecționarea legislației în domeniu*”.

3. Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată și actualizată

- Potrivit art. 38:

(1) **Plenul Consiliului Superior al Magistraturii** adoptă Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor, Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Superior al Magistraturii, Regulamentul privind procedura alegerii membrilor Consiliului Superior al Magistraturii, Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, precum și alte regulamente și hotărâri prevăzute în Legea nr. 303/2004, republicată, și în Legea nr. 304/2004, republicată.

(2) Plenul Consiliului Superior al Magistraturii asigură publicarea Codului deontologic al judecătorilor și procurorilor și a regulamentelor prevăzute la alin. (1) în Monitorul Oficial al României, Partea I, și pe pagina de Internet a Consiliului Superior al Magistraturii.

(3) Plenul Consiliului Superior al Magistraturii **avizează proiectele de acte normative** ce privesc activitatea autorității judecătorești.

(4) Plenul Consiliului Superior al Magistraturii **avizează proiectele de regulamente și ordine** care se aprobă de ministrul justiției, în cazurile prevăzute de lege.

(5) Plenul Consiliului Superior al Magistraturii **poate sesiza ministrul justiției cu privire la necesitatea inițierii sau modificării unor acte normative în domeniul justiției**.

(6) Consiliul Superior al Magistraturii elaborează anual un raport privind starea justiției și un raport privind activitatea proprie, pe care le prezintă Camerelor reunite ale Parlamentului României până la data de 15 februarie a anului următor și le publică în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a, și pe pagina de Internet a Consiliului Superior al Magistraturii.

⁷ Republicată în M. Of., Partea I, nr. 827 din 13 septembrie 2005.

- Dispozițiile **art. 32 alin. 1** prevăd că **în cazurile în care legea prevede avizul conform, aprobarea sau acordul Consiliului Superior al Magistraturii, punctul de vedere emis de acesta este obligatoriu.** Dacă însă legea prevede consultarea sau avizul Consiliului Superior al Magistraturii, punctul de vedere emis de acesta nu este obligatoriu.

- Potrivit **art. 37 lit. c: Plenul Consiliului Superior al Magistraturii** elaborează propriul proiect de buget, cu avizul consultativ al Ministerului Finanțelor Publice, și **emite avizele conforme pentru proiectele de buget ale instanțelor și parchetelor.** Se știe că proiectul bugetului de stat (în care se regăsește ca parte componentă și cel al M.J.) se adoptă prin lege.

- Conform dispozițiilor **art. 41 lit. c Secțiunile Consiliului Superior al Magistraturii avizează proiectul de hotărâre a Guvernului privind lista localităților care fac parte din circumscripțiile judecătoriilor.**

- Dispozițiile **art. 32** prevăd că **asociațiile profesionale ale judecătorilor și procurorilor pot participa la lucrările plenului și ale secțiilor, exprimând, atunci când considera necesar, un punct de vedere asupra problemelor ce se dezbate, la inițiativa lor sau la solicitarea membrilor Consiliului Superior al Magistraturii.**

2.4. H.G. nr. 775/2005 a aprobat “Regulamentul privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central”

Potrivit **art. 8 alin. 2:** „*activitatea de identificare a variantelor se realizează cu consultarea organizațiilor neguvernamentale, partenerilor sociali, **asociațiilor profesionale** și a reprezentanților sectorului privat implicați, afectați sau interesați de modul în care este rezolvată problema respectivă*”.

Dispozițiile art. 4 lit. „d” definesc „**variantele de politici publice**” ca fiind *soluții tehnice care rezolvă o anumită problemă de politică publică.*

În **art. 8 din anexa 2** intitulată „*Propunere de politici publice - instrucțiuni de completare*” se detaliază în ce constă procesul de consultare, iar la paragrafele 3 și 4 se arată că:

– În această secțiune se precizează *instituțiile care au fost consultate în procesul identificării variantelor de soluționare (de exemplu: instituții guvernamentale, organizații neguvernamentale,*

parteneri sociali, sectorul privat).

– Se menționează *formele prin care au fost realizate consultările cu fiecare dintre instituțiile/ organizații aparținând societății civile (de exemplu: întâlniri directe, conferințe etc.)”.*

2.5. Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică⁸

- Dispozițiile **art. 2 lit. c** prevăd că această lege are ca scop, printre altele, și pe acela de a „*stimula participarea activă a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor administrative și în procesul de elaborare a actelor normative*”.

- **Art. 2** reglementează **trei principii** care stau la baza acestei legi:

- a) **informarea** în prealabil, din oficiu, a persoanelor asupra problemelor de interes public care urmează să fie dezbătute de autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și asupra proiectelor de acte normative;

- b) **consultarea** cetățenilor și a asociațiilor legal constituite, la inițiativa autorităților publice, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative;

- c) **participarea activă a cetățenilor** la luarea deciziilor administrative și în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative.

- Potrivit **art. 6** „în cadrul procedurilor de elaborare a proiectelor de acte normative autoritatea administrației publice are obligația să publice un anunț referitor la aceasta acțiune în site-ul propriu”. Conform alin. 4 la publicarea anunțului autoritatea administrației publice va stabili o perioadă de cel puțin 10 zile pentru a primi în scris propuneri, sugestii sau opinii cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterii publice. De asemenea, conducătorul autorității publice va desemna o persoană din cadrul instituției, responsabilă pentru relația cu societatea civilă, care să primească propunerile, sugestiile și opiniile persoanelor interesate cu privire la proiectul de act normativ propus. Proiectul de act normativ se transmite spre **analiză și avizare** autorităților publice interesate numai după definitivare, pe baza observațiilor și propunerilor formulate. Potrivit alin. 7 „autoritatea publică în cauză este obligată să decidă organizarea unei întâlniri în care să se dezbate public proiectul de act normativ, dacă acest lucru

⁸ Publicată în M. Of., Partea I, nr. 70 din 3 februarie 2003.

a fost cerut în scris de către o asociație legal constituită sau de către o altă autoritate publică”.

Mai mult, potrivit art. 7 alin. 1 lit. b din lege, pentru a se putea asigura participarea persoanelor interesate la lucrările ședințelor publice în care se vor dezbate proiecte de acte normative este obligatoriu (pentru autoritatea publică inițiatoare) *ca anunțul privind ședința publică să fie adus la cunoștința cetățenilor și a asociațiilor legal constituite care au prezentat sugestii și propuneri în scris, cu valoare de recomandare*⁹, referitoare la unul dintre domeniile de interes public care urmează să fie abordat în respectiva ședință.

2.6. H.G. nr. 1226/2007 (modificată și completată prin H.G. nr. 161/2008) a aprobat *Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și altor documente, în vederea adoptării/aprobării.*

• **Potrivit art. 7 alin. 3** „în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative, autoritățile publice inițiatoare au obligația să respecte regulile procedurale aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale, prevăzute de Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică”.

• Conform **art. 22 alin. 1** „*anunțarea proiectelor de documente de politici publice și/sau a proiectelor de acte normative marchează începutul etapei de consultare*”.

• **Potrivit art. 25 alin. 1 lit. j:** *inițiatorul are obligația de a se consulta*, printre alte instituții publice, cu privire la proiectele de documente de politici publice și proiectele de acte normative anunțate și cu Consiliul Superior al Magistraturii - în situația în care obținerea avizului acestuia este obligatorie, potrivit prevederilor Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, cu modificările ulterioare, precum și potrivit altor dispoziții legale în domeniu.

• **Potrivit art. 33¹:** „după finalizarea procesului de avizare interministerială a *proiectului de document de politici publice* sau, după caz, a *proiectului de act normativ*, în condițiile prevăzute

la art. 33, forma finală însoțită, dacă este cazul, de observațiile instituțiilor avizatoare și de nota justificativă privind nepreluarea acestora se transmite și/sau *Consiliului Superior al Magistraturii*, după caz, *în vederea obținerii avizelor cerute de lege*, potrivit art. 25 lit. e), f), h), i) și j)”. Dispozițiile art. 33² prevăd că „după obținerea avizelor instituțiilor prevăzute la art. 33¹, inițiatorul va transmite Secretariatului General al Guvernului forma finală a proiectului de document de politici publice sau, după caz, a proiectului de act normativ, *însoțit de eventualele observații ale tuturor instituțiilor avizatoare....*”. La rândul lor dispozițiile art. 34 alin. 5 stipulează că „*proiectele de acte normative pentru care, potrivit legii, este necesar și avizul Consiliului Superior al Magistraturii se transmit Secretariatului General al Guvernului numai după obținerea acestui aviz de către inițiator*”. Mai mult în situația în care (art. 47), ca urmare a discutării și adoptării lor în ședința Guvernului, unora din „**proiectele de acte normative** li s-au adus modificări de fond **acestea vor fi supuse unei noi avizări** a Consiliului Legislativ și/sau al Consiliului Superior al Magistraturii, după caz”.

2.7. H.G. nr. 870/2006 privind aprobarea *strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale.*

Această *Strategie* conține o serie de definiții a le unora dintre conceptele folosite în legătură cu politicile publice, definiții din care unele au fost deja evidențiate în partea introductivă a prezentului studiu.

Potrivit acestei *Strategii procesul de formulare a politicilor publice poate fi inițiat de diferiți actori*, dar ministerele sunt responsabile cu elaborarea documentelor de politici publice și cu redactarea actelor normative. **Totuși, calitatea politicii publice depinde în mare măsură de activitățile de consultare și coordonare desfășurate în cadrul instituțiilor administrației publice și între instituțiile administrației publice și societatea civilă (ONG-uri, organizații interesate, instituții de cercetare independente și altele asemenea).**

Strategia aprobată prin H.G. nr. 870/2007 statuează faptul că *pentru a respecta etapele de*

⁹ Art. 3 lit. d din lege definește **recomandarea** ca fiind „*orice punct de vedere, sugestie, propunere sau opinie, exprimată verbal sau în scris, primită de către*

autoritățile publice de la orice persoană interesată în procesul de luare a deciziilor și în procesul de elaborare a actelor normative”.

elaborare și aprobare a proiectelor de documente de politici publice și a proiectelor de acte normative, este necesar ca, printre altele, toate proiectele (de politici publice și acte normative) să fie puse la dispoziția tuturor părților interesate în momentul în care instituția responsabilă (ministerul) hotărăște să înceapă rundele de consultare. Mai mult, intervalul de timp alocat consultării trebuie stabilit cu atenție pentru a nu exercita presiuni asupra procesului de consultare, ci dimpotrivă - acesta trebuie să permită desfășurarea unei analize calitative și coerente a proiectelor propuse. Or, acest lucru este absolut necesar pentru că *elaborarea politicilor publice este un serviciu tehnic și profesional*.

Sub aspectul care interesează din perspectiva prezentului studiu, analiza conținutului H.G. nr. nr. 870/2006 relevă împrejurarea că și acest act normativ, referindu-se la politicile actuale și cadrul juridic al procesului de formulare a politicilor publice, consacră printre alte principii:

○ **principiul participării și transparenței** - potrivit căruia organizațiile non-guvernamentale, sectorul privat, autoritățile locale și instituțiile internaționale contribuie la procesul de planificare a politicilor publice. Societatea civilă este informată cu privire la politicile publice planificate.

○ **principiul cooperării și coerenței** - potrivit căruia instituția implicată în formularea politicilor publice trebuie să își dovedească disponibilitatea pentru cooperare cu alte instituții publice, ca și cu alte organizații ale societății civile interesate sau afectate de o anumită inițiativă de politici publice, asigurând în acest fel o concepție coerentă asupra obiectivelor ce trebuie îndeplinite și a măsurilor ce urmează a fi luate.

2.8. Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnica legislativa pentru elaborarea actelor normative, republicată cu modificările și completările ulterioare¹⁰

• Potrivit art. 6 alin. 4: „actele normative cu impact asupra domeniilor **social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare sunt elaborate pe baza unor documente de politici publice**

aprobate de Parlament sau de Guvern. Guvernul definește tipurile și structura documentelor de politica publică”.

• Dispozițiile art. 6¹ alin. 1 stipulează faptul că „evaluarea preliminară a impactului proiectelor de lege, a propunerilor legislative și a celorlalte proiecte de acte normative reprezintă un set de activități și proceduri realizate cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a inițiativelor legislative. *Evaluarea preliminară a impactului presupune identificarea și analizarea efectelor economice, sociale, de mediu, legislative și bugetare pe care le produc reglementările propuse*. Iar, potrivit art. alin. 3 „fundamentarea noii reglementari trebuie să aibă în vedere atât evaluarea impactului legislației specifice în vigoare la momentul elaborării proiectului de act normativ, cât și evaluarea impactului politicilor publice pe care proiectul de act normativ le implementează”.

• La rândul lor, dispozițiile art. 8 alin. 1 prevăd că „în cazurile prevăzute de lege, în faza de elaborare a proiectelor de acte normative inițiatorul **trebuie să solicite avizul** autorităților interesate în aplicarea acestora, în funcție de obiectul reglementării”.

• De asemenea, potrivit art. 30 alin. 1 lit. e din lege, în cuprinsul motivării proiectului de act normativ trebuie să se regăsească și „**consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizațiile și specialiștii consultați, esența recomandărilor primite**”.

3. La ce nivel și în ce modalități se pot implica magistrații în procesul de adoptare a unei legislații coerente? Modalități.

Plecând de la textele de lege sus-menționate am identificat următoarele mijloace/modalități prin care magistrații își pot aduce aportul la adoptarea unui cadru legislativ coerent.

3.1. Modalități non-judiciare:

Acestea ar fi acelea care nu implică o activitate jurisdicțională. Ele ar putea fi împărțite în:

- **modalități directe** - când magistrații (personal sau la nivel organizațional) se pot

¹⁰ Publicată în M. Of., Partea I, nr. 139 din 31 martie 2000, republicată în M. Of., Partea I, nr. 777 din 25 august 2004.

implica nemijlocit în procesul de adoptare (am în vedere, evident, faza inițială de: consultare, de formulare de propuneri sau de recomandări legislative, cât și faza de avizare, și doar arareri și faza de decizie) a unui act normativ;

- **modalități indirecte (implicite)** - când *magistrații* (personal sau la nivel organizațional) pot identifica și sugera/propune necesitatea unor anumite modificări legislative.

3.1.1. *Modalități directe de implicare a corpului magistraților în adoptarea unei legislații coerente:*

A. La nivel individual, prin intermediul unor magistrați.

Aceasta este posibilă:

▪ *prin intermediul magistraților membri ai comisiilor de elaborare a proiectelor de acte normative* (art. 11 alin. 2 din Legea nr. 303/2004).

În acest sens, aș exemplifica prin trimiterea la **Comisia pentru elaborarea Noului Cod de procedură penală**, constituită în mai 2007, la nivelul Ministerului Justiției.

Ce este relevant în privința acestei comisii este componența ei, cel puțin așa cum arătat ea la momentul constituirii ei¹¹. Astfel, se constată că la acel moment din comisie făceau parte 17 persoane din care: *un secretar de stat* de la M.J. (*procuror detașat*), ce era președintele comisiei, **trei cunoscuți profesori universitari** (din care unul este și un cunoscut avocat), *patru judecători* (unul de la ICCJ, doi de la Curtea de Apel București – din care unul detașat efectiv la M.J. și unul de la Tribunalul București), *un expert* de la Consiliul Legislativ, *doi procurori* (unul de la D.N.A. și unul de la Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Oradea), *un avocat* (nu unul celebru), **un asistent universitar doctorand (de la Facultatea de Drept a Universității Babeș-Bolyai) și patru consilieri juridici din cadrul** Direcției de elaborare acte normative, studii și documentare a Ministerului Justiției. Se observă că din 17 persoane 6 erau magistrați în funcție, iar un al șaptelea fusese detașat la M.J. pentru a lucra efectiv la proiect. Se constată că în comisie, la acel moment, nu era nici un reprezentat al C.S.M. Ulterior, componența comisiei s-a modificat în mai multe rânduri, în alcătuirea acesteia intrând și reprezentanți ai C.S.M.

Componența unei asemenea comisii ridică, în ipoteza în care din aceasta fac parte sau nu magistrați, câteva probleme. Mai întâi, ne-am putea întreba, pe bună dreptate, dacă este posibil și, mai ales, dacă este firesc, ca un magistrat să participe nemijlocit la elaborarea unui proiect de act normativ (care, dacă e să ne referim la proiectul Noului Cod de procedură penală, se pare că are șanse mari să fie adoptat, într-o mare proporție, în aceeași formă, în ipoteza asumării răspunderii guvernului), iar, mai apoi, să fie chemat să o aplice efectiv? Cu alte cuvinte, dacă, prin raportare la principiile de bază ale unui stat de drept, e oportun ca o persoană care participă nemijlocit la „crearea” legii, să o aplice ulterior ca magistrat?

Apreciez că dilema e doar una pur teoretică, dintr-un motiv foarte simplu: magistratul care este membru al unei comisii de întocmire a unui proiect de act normativ face doar o propunere, vine doar cu o soluție/varianată tehnică, însă nu el este decidentul, nu el (nici singur și nici împreună cu ceilalți membri ai comisiei) este cel care adoptă actul normativ ca atare. În plus, dispozițiile art. 11 alin. 2 din Legea nr. 303/2004 permit, *de lege lata*, o asemenea implicare a magistratului. Pe de altă parte, în opinia mea implicarea (cel puțin la nivel de consultare sau avizare) magistraților în elaborarea anumitor proiecte de acte normative (în special cele ce întresează buna funcționare a sistemului judiciar) este foarte importantă, dată fiind experiența acestora.

În al doilea rând, o altă problemă care s-ar putea pune e aceea dacă într-o Comisie de elaborare a unui nou cod e necesar sau nu ca C.S.M. să aibă un reprezentant. În opinia mea, este esențial ca, prin raportare la rolul și atribuțiile sale legale, C.S.M. să aibă un reprezentant într-o asemenea Comisie. Cred însă că acest reprezentant nu trebuie să fie neaparat un membru al Consiliului (ultimele evoluții au arătat că unul din membrii Consiliului a făcut parte din două astfel de comisii). Dat fiind faptul că oricum, potrivit art. 38 alin. 3 și 5 din Legea nr. 317/2004, dar și altor texte legale (enumerate mai sus), Consiliul Superior al Magistraturii are obligația de a aviza anumite proiecte de acte normative, putând chiar sesiza ministrul justiției cu privire la necesitatea inițierii sau modificării unor acte

¹¹ A se vedea în acest sens www.juridice.ro.

normative în domeniul justiției, ar fi suficientă o reprezentare a Consilului la nivel de experți, dublată însă, în opinia mea, de o consultare permanentă și, mai ales, efectivă, cu membrii Comisiei juridice din cadrul Consilului, *dar mai ales cu corpul magistraților*.

În al treilea rând, e firesc să ne întrebăm dacă într-o comisie de elaborare a unui nou cod numărul magistraților ar trebui să fie mai mare sau nu, precum și dacă e necesar sau nu ca în aceasta să fie reprezentate și asociațiile de magistrați?. Apreciez, că, în exemplul dat mai sus, ponderea magistraților e suficientă, dacă se are în vedere, mai întâi de toate, faptul că misiunea principală a magistraților e aceea de a aplica legea, nu de a o elabora, chiar și numai la nivel de proiect. În ceea ce privește asociațiile profesionale, reprezentarea acestora într-o asemenea comisie nu poate fi decât una benefică, deși, cred că cea mai potrivită modalitate de implicare a acestora în elaborarea unor bune proiecte de lege este prin intermediul mecanismelor deja consacrate legal și mă refer aici, mai ales, la existența unor **consultări reale, efective și constante** a decidenților cu asociațiile, materializate în transmiterea reciprocă și etapizată de materiale, propuneri, sugestii, observații etc.

▪ prin intermediul magistraților detașați în instituții cu atribuții concrete și efective în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative.

În acest sens, am în vedere, de pildă, judecători și procurori care au fost detașați în cadrul Ministrului Justiției – Direcția de Elaborare și Avizare Acte Normative (o colegă judecător, membru A.M.I., a fost detașată la această direcție) și, care, din această poziție, ar putea valorifica propunerile, sugestiile sau observațiile unei părți a corpului de magistrați din care provine sau care îi solicită sprijinul.

A. la nivel organizațional:

Prin intermediul forului reprezentativ al magistraților, respectiv **prin intermediul C.S.M.:**

• prin avizarea proiectelor de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești. Nu o să insist asupra acestei atribuții esențiale a C.S.M., dispozițiile legale sus-citate fiind categorice în acest sens, ci o să mă rezum la a reaminti ceea ce fostul președinte al C.S.M., d-nul Anton Pandrea, a declarat la ședința de bilanț din ianuarie 2008 (când a fost ales noul președinte al C.S.M.) și anume faptul că în ultimii

ani executivul a „ocolit” C.S.M. promovând numeroase proiecte de acte normative de mare interes pentru sistemul judiciar românesc, fără consultarea și avizarea C.S.M., prevăzută obligatoriu de lege. Se mai impune a fi subliniat faptul că în urma demersurilor întreprinse de C.S.M., în luna februarie 2008, a fost adoptată H.G. nr. 161/2008 prin care s-a modificat H.G. nr. 1226/2007 prin care se aprobase „Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și altor documente, în vederea adoptării/aprobării”, stipulându-se expres, și în acest act normativ, **obligativitatea consultării C.S.M. și/sau solicitării avizului** cu privire la proiectele de documente de politici publice și proiectele de acte normative ce privesc sistemul judiciar.

• prin posibilitatea participării membrilor C.S.M. la ședințele comisiilor juridice ale camerelor Parlamentului în cazul dezbaterilor proiectelor de lege referitoare la justiție. Trebuie precizată însă că această posibilitate nu este, deocamdată, consacrată expres din punct de vedere legislativ, dar nici nu este interzisă, fostul președintele al C.S.M., d-na Lidia Bărbulescu, manifestându-și public intenția în acest sens. Într-un comunicat de presă din 22.02.2008, C.S.M. a arătat că, în ședința din 21.02.2008, a hotărât găsirea unor soluții de modificare a regulamentelor celor două camere ale Parlamentului României, în sensul definirii unei proceduri pentru avizare actelor normative care privesc activitatea autorității judecătorești de către Consiliul Superior al Magistraturii. În același comunicat de presă, C.S.M. a apreciat însă că actualele regulamente ale Camerei Deputaților și Senatului în art. 67 și, respectiv, art. 72, atunci când se referă la „avizele altor autorități publice” și ale „altor instituții sau organisme care, potrivit legii, sunt competente să avizeze un proiect de lege sau o propunere legislativă”, consacră obligația comisiilor (sesizate în fond) de a solicita avizul instituțiilor abilitate (deci inclusiv C.S.M.) să avizeze proiectele de lege sau propunerile legislative.

• prin adoptarea și aprobarea de regulamente.

După cum bine se știe, C.S.M. are atribuții clare de reglementare cât privește diferitele regulamente adoptate în baza Legilor nr. 303, 304 și 317 din 2004. Prin aceste regulamente (mare parte din ele menționate mai sus) au fost

create norme juridice obligatorii pentru sistemul judiciar. Am în vedere, de pildă, „Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești” în care regăsim numeroase reguli de procedură, ce vin să completeze (și chiar să înfrângă), uneori, dispozițiile procedural-penale sau civile. În acest regulament elocvente sunt, de exemplu, dispozițiile referitoare la soluționarea incidentelor procedurale.

Uneori se poate însă ajunge să existe chiar neconcordanțe între anumite dispoziții regulamentare și dispozițiile procedural-penale. De pildă, potrivit art. 52 alin. 1 C.pr.pen. „*atinerea sau recuzarea judecătorului, procurorului, magistratului-asistent sau greșierului se soluționează de un alt complet, în ședință secretă, fără participarea celui ce declară că se abține sau care este recuzat*”. Însă, potrivit dispozițiilor art. 99 alin. 1 din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești „*incidentele procedurale, altele decât cele prevăzute în art. 98 alin. 2-4 și alin. 6, (adică altele decât incompatibilitatea, abținerea sau recuzarea ori absența judecătorilor) ivite în cursul procesului vor fi soluționate cu respectarea continuității completului de judecată, în condițiile legii, precum și a normelor privind repartizarea aleatorie în cazul în care nu se poate aplica principiul continuității. În aceleași condiții se soluționează și declarațiile de abținere sau cererile de recuzare a procurorului, magistratului-asistent sau greșierului de ședință*”. În practică, aceste dispoziții regulamentare au fost interpretate în sensul că soluționarea cererii de recuzare a procurorului trebuie făcută de același complet.

3.1.2. *Modalități indirecte de implicare a corpului magistraților în adoptarea unei legislații coerente:*

i. la nivel individual, prin intermediul unor magistrați:

1. *prin intermediul judecătorilor și procurorilor care participa la elaborarea de publicații, la elaborarea de articole, de studii de specialitate ori științifice* (art. 11 alin. 1 din Legea nr. 303/2004), în măsura în care prin acestea identifică lacune/necorelări legislative și se propun soluții de lege ferenda.

Este cunoscut faptul că un mare număr de magistrați au publicat și publică în revistele de specialitate ori pe diferite pagini de web de profil sau chiar pe blogul personal studii/articole de specialitate în care, de multe ori, sunt evidențiate

diferite lacune legislative, propunându-se și soluții punctuale de lege ferenda. Evident că o asemenea modalitate de sesizare a unor necorelări legislative și de propunere a unor soluții punctuale nu poate conduce la o modificare a legislației.

Ea este însă utilă, pentru că identifică probleme și propune soluții, iar cei direct implicați în adoptarea unor acte normative (mă refer aici la inițiatorii proiectelor de acte normative din cadrul M.J. ori la membrii unor comisii de elaborare a unor coduri), în activitatea lor de documentare, pentru găsirea celei mai optime soluții, au acces și pot folosi soluția punctuală propusă printr-un articol de specialitate sau într-un studiu.

2. *prin intermediul judecătorilor și procurorilor care sunt membri ai unor societăți științifice sau academice, în măsura în care aceste societăți si-au propus ca scop, printre altele, și identificarea curenților legislative și propunerea de soluții de remediere* (art. 11 alin. 3 din Legea nr. 303/2004)

Magistrații pot face parte nu numai din asociații profesionale, ci și din societăți științifice sau academice. Există și mai pot exista societăți științifice sau academice care în cadrul activităților/proiectelor derulate și-au propus ca scop și identificarea unor curenți legislative într-un anumit domeniu punctual și propunerea de soluții de remediere.

3. *prin intermediul magistraților ce participă la implementarea proiectelor de interes pentru sistemul judiciar derulate de unele organizații guvernamentale ori neguvernamentale* (ex.: ABA-CELLI, Salvați Copiii Iași, Alternative Sociale Iași, Agenția Națională Împotriva Traficului de Persoane și Agenția Națională Antidrog, ambele din cadrul M.A.I., T.I. România etc.).

Majoritatea magistraților au auzit de ABA-CELLI ori de Asociația Alternative Sociale Iași sau de Transparency International România (T.I.). De pildă, ultima organizație a derulat în anul 2007 un proiect intitulat „Ameliorarea luptei împotriva spălării de bani și a corupției în România: asistarea Oficiului Național pentru Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor în vederea îmbunătățirii cadrului de reglementare și a capacității administrative”.¹² De asemenea, în 2008, T.I. România a implementat un proiect „Legal Aid” în care are „rolul de a elabora o

politică publică privind acordarea de asistență juridică gratuită în România, pornind de la analiza cadrului legislativ în materie și de la o evaluare a capacității instituționale”. La fel, Asociația Alternative Sociale Iași a derulat numeroase proiecte în domeniile justiției juvenile, a prevenirii traficului de ființe umane ș.a. în care a urmărit, printre altele, și îmbunătățirea cadrului legal existent în materie.

În cadrul unor asemenea proiecte derulate de O.N.G.-uri și chiar de unele agenții guvernamentale de multe ori au fost cooptați magistrați pentru a oferi expertiza lor. Mai mult, unii magistrați sunt chiar membri în astfel de O.N.G.-uri, ceea ce nu poate fi decât un lucru benefic.

i. la nivel organizațional

a. Prin intermediul C.S.M.:

- prin elaborarea de analize, studii, strategii;
- prin mecanismele instituționale de consultare a corpului magistraților;

b. Prin intermediul Adunărilor Generale ale Judecătorilor

- prin analizarea proiectelor de acte normative, la solicitarea ministrului justiției sau a Consiliului Superior al Magistraturii. În practică, nu prea s-a recurs la acest mecanism legal, iar, dacă s-a recurs, consultarea a fost una formală și într-un timp prea scurt.

- prin dezbaterile unor probleme de drept și formularea unor puncte de vedere la solicitarea Consiliului Superior al Magistraturii;

c. Prin intermediul Ministerului Public

Potrivit Legii nr. 303/2004, Ministerul Public are printre alte atribuții, și studierea cauzelor care generează sau favorizează criminalitatea, precum și *elaborarea și prezentarea către ministrul justiției de propuneri în vederea eliminării acestora, precum și pentru perfecționarea legislației în domeniu.*

d. Prin intermediul asociațiilor profesionale ale magistraților

- prin participarea la lucrările plenului C.S.M. și ale secțiilor și prin exprimarea ori prezentarea de puncte de vedere asupra problemelor ce se dezbate (inclusiv deci în legătură cu avizarea unor proiecte de lege ori adoptarea de regulamente) la inițiativa lor sau la solicitarea membrilor Consiliului Superior al Magistraturii;

- prin derularea unor proiecte (pilot, dar nu numai) în cadrul cărora să fie identificate și abordate probleme de politici publice în justiție, respectiv: vulnerabilități ale sistemului judiciar, necesități ale instanțelor și parchetelor, lacune legislative și să fie formulate propuneri concrete, care ulterior, să genereze modificări ori consacrări legislative (de pildă: *proiectul-pilot „Instanța pentru Minorii”* și proiectele ce l-au urmat, derulate de către Asociația Magistraților din Iași și Asociația Alternative Sociale, care, în cele din urmă, au condus, la consacrarea legislației, în 2004, a conceptelor de instanță pentru minori și complete specializate în judecarea cauzelor cu minori și de familie);

- prin comunicarea de propuneri privitoare la necesitatea unor modificări legislative către C.S.M. și nu numai (de pildă: propunerea Forumul Judecătorilor din Oltenia -F.J.O.- ca magistrații să nu mai facă parte din birourile electorale);

- prin comunicarea de propuneri către inițiatorul unui proiect de act normativ în cadrul procedurilor legale și obligatorii de consultare a asociațiilor profesionale. Din păcate, până în prezent asociațiile profesionale ale magistraților nu au fost consultate în acest sens.

- prin elaborarea de propuneri de lege ferenda.

3.2. Modalități judiciare:

- prin intermediul excepțiilor de neconstituționalitate.

După cum se știe atât instanțele din oficiu, dar și procurorii pot invoca excepții de neconstituționalitate atunci când apreciază că un text de lege de care depinde soluționarea unei cauze este evident în contradicție cu dispozițiile legii fundamentale. Prin acest mecanism procedural se poate ajunge la modificarea unui text de lege, evident în ipoteza în care Curtea Constituțională găsește excepția întemeiată, știut fiind faptul că dispozițiilor constituționale obligă la modificarea/punerea de acord cu decizia Curții a textelor declarate neconforme cu Constituția într-un termen de 45 de zile.

- prin intermediul recursurilor și deciziilor în interesul legii;

¹² A se vedea www.transparency.org.ro.

Uneori, dar în prea puține rânduri, ca urmare a unor decizii în interesul legii, ulterior s-a procedat și la modificarea unor dispoziții legale fie în sensul stabilit prin decizie, fie în alt sens. Aș exemplifica, făcând trimitere la o decizie în interesul legii prin care se stabilise că plângerea împotriva soluțiilor de netrimitere în judecată adresată direct instanței (fără deci a se mai face, în prealabil, plângere la procurorul ierarhic superior) este inadmisibilă. Ulterior, dispozițiile art. 278¹ C.pr.pen. s-au modificat, la art. 13 prevăzându-se că într-o atare situație plângerea greșit îndreptată se trimite la organul judiciar competent să o soluționeze.

- *prin intermediul hotărârilor pronunțate în contencios-administrativ cu privire la legalitatea anumitor acte normative (hotărâri de guvern, ordine ale miniștrilor etc.);*

Trebuie însă subliniat că există **riscul** ca prin implicarea magistraților în procesul de adaptare, de modificare a legislației în vigoare, prin intermediul modalităților judiciare să se ajungă la a se „*adăuga la lege*”, la a se „*crea legea*”, la transformarea organelor judiciare în legislator pozitiv, ceea ce nu e admisibil și trebuie evitat. Am în vedere, de pildă, unele decizii în interesul legii, despre care mulți magistrați apreciază că prin soluția adoptată nu s-a făcut doar o interpretare a legii, ci chiar s-a adăugat la lege.

4. Obligativitatea consultării C.S.M. și a asociațiilor profesionale ale magistraților în procesul formulării/elaborării politicilor publice în justiție și în materia adoptării de acte normative de interes pentru sistemul judiciar

Analiza coroborată a textelor de lege sus-menționate conduce, fără echivoc, la această concluzie. Într-adevăr, *de lege lata*, există *obligația executivului de a consulta atât C.S.M., cât și asociațiile profesionale ale magistraților în procesul formulării/elaborării politicilor publice în justiție, inclusiv în materia adoptării de acte normative de interes pentru sistemul judiciar*. Că până în prezent consultarea C.S.M. în ceea ce privește numeroase acte normative de mare interes pentru sistemul judiciar nu prea s-a făcut o știm din pozițiile adoptate de C.S.M.. În ceea ce privește, asociațiile profesionale ale magistraților acestea, cu certitudine, nu au fost consultate, ori cel puțin Asociația Magistraților din Iași nu a fost.

Însă, pe lângă faptul că legea prevede obligativitatea consultării C.S.M. și a asociațiilor profesionale ale magistraților, ea mai impune și **necesitatea de a se ține seama de punctele de vedere prezentate, iar în cazul C.S.M. și de avizele acestuia**. De asemenea, legislația sus-prezentată mai prevede și **o consultare efectivă și nu formală**, prin reglementarea unor termene precise în care trebuie comunicate punctele de vedere ori avizele (în cazul C.S.M.). Cu alte cuvinte, dacă, într-adevăr, se dorește consultarea C.S.M. sau a asociațiilor profesionale este absolut necesar ca proiectul de act normativ să le fie comunicat acestora în termene utile pentru a se putea prezenta puncte de vedere pertinente și nu așa cum se practică, din păcate, în consultarea magistraților pe diferite aspecte administrative/organizatorice și nu numai, adică „de azi pe mâine”.

Calitatea unor acte normative pentru care se pare că C.S.M. a fost totuși consultat relevă însă că nu prea s-a ținut cont de punctele de vedere ale acestei instituții.

4.1. Propunerile de lege ferenda. Exemplu.

Fără a face o analiză detaliată și riguroasă, apreciez că sunt totuși necesare o serie de clarificări la unele întrebări, precum: *noțiunile de proiect de lege, propunere legislativă și propunere de lege ferenda sunt sinonime? Cine poate face propuneri de lege ferenda? Există cerințe obligatorii cu privire la forma și conținutul propunerii de lege ferenda? Sunt aplicabile dispozițiile Legii nr. 24/2000 propunerilor de lege ferenda? Cui se pot comunica propunerile de lege ferenda? La ce rezultate ne putem aștepta?*

Proiectele de lege, propunerile legislative și propunerile de lege ferenda sunt noțiuni care nu trebuie confundate.

Proiectele de lege se diferențiază de propunerile legislative sub aspectul inițiatorului lor.

Spre deosebire de proiectele de lege și de propunerile legislative, *propunerile de lege ferenda* nu au o consacrare legală expresă.

Dacă proiectele de lege și propunerile legislative pot fi făcute doar de anumiți titulari și trebuie să respecte condițiile de tehnică legislativă prevăzute în „*Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*”, în cazul *propunerilor de lege ferenda* asemenea condiții

nu trebuie respectate. Cu alte cuvinte, în opinia mea, propuneri *de lege ferenda* poate face orice persoană interesată și orice organizație, fără a fi nevoite să respecte condiții de formă ori proceduri de avizare, de documentare, de consultare etc.

Întrebarea care se pune este însă: dacă oricine poate face propuneri *de lege ferenda* și nu există cerințe de formă sau fond, care este eficiența lor și cum pot fi aduse acestea la cunoștința celor îndrituiți să le ia în considerare, respectiv decidenților în materie?

După cum voi arăta mai jos, Asociația Magistraților din Iași a elaborat în anul 2007 (dar și anterior, altele) două propuneri *de lege ferenda* (conținutul acestora poate fi vizualizat pe pagina web a asociației: www.magistrat.ro). Evident acestea nu îmbrăcau forma unui proiect de lege (iar A.M.I. nici și-a propus așa ceva), ci identificau unele deficiențe legislative și propuneau anumite soluții.

Ce s-a făcut cu aceste propuneri ? Au fost comunicate Ministerul Justiției - Direcția de Elaborare Acte Normative, Studii și Documentare și Secretarului General al Consiliului Superior al Magistraturii spre consultare și cu solicitarea de a fi avute în vedere și de a se aprecia asupra oportunității inițierii unor proiecte de acte normative în materie. Care au fost reacțiile?

Ministerul Justiției, prin intermediul unui secretar de stat, ne-a răspuns, apreciind inițiativa și comunicându-ne că propunerile noastre vor fi avute în vedere la momentul la care se vor iniția proiecte de legi în domeniu, iar în ceea ce privește propunerea de lege ferenda în materie penală s-a precizat că a fost pusă la dispoziția Comisiei de elaborare a unui nou Cod de procedură penală.

Consiliul Superior al Magistraturii a comunicat extrase din propunerile noastre *de lege ferenda* la instanțe, solicitând puncte de vedere pe marginea acestora. Ulterior, am constat că în proiectul noului Cod de procedură penală se regăseau anumite propuneri făcute de A.M.I. (nu chiar în formularea propusă de noi), iar M.J. a anunțat public dorința de a iniția un proiect de act normativ care să modifice Legea nr. 47/1992 în sensul înlăturării obligativității suspendării judecării cauzei în ipoteza sesizării Curții Constituționale cu o excepție de neconstituționalitate. Trebuie să precizez însă că nu putem afirma cu certitudine că unele din ideile propuse de A.M.I. în propunerea *de lege ferenda* au fost

inserate în proiectul noului Cod de procedură penală ca urmare a inițiativei noastre sau doar ca urmare a acestei inițiative. Evident că ne-ar bucura să fie așa.

Ceea ce trebuie însă subliniat este faptul că organizațiile care fac propuneri *de lege ferenda* nu trebuie să se aștepte că propunerile lor vor fi luate în considerare, întotdeauna, de către decidenții în materie. Iar dacă vor fi luate în considerare nu vor fi modificate, „cosmetizate”. E posibil chiar ca uneori să nu se primească nici un răspuns. Dar, asemenea atitudini nu trebuie să descurajeze, pentru că adoptarea unui cadru legislativ coerent nu poate fi – în opinia mea – făcută fără implicarea corpului magistraților.

4.2. Experiența Asociației Magistraților din Iași (A.M.I.)

Asociația Magistraților din Iași este o asociație profesională de judecători care are ca misiune realizarea principiului independenței justiției și eliminarea oricăror ingerințe în activitatea de judecată, întărirea rolului judecătorilor în societate, eficientizarea actului de justiție, prin asigurarea pregătirii profesionale și perfecționării continue a judecătorilor, precum și îmbunătățirea imaginii acestora în comunitate.

Asociația Magistraților din Iași (A.M.I.) a dobândit personalitate juridică în anul 1997, iar *membrii săi sunt, în prezent, judecători ce își desfășoară activitatea în cadrul instanțelor judecătorești din raza Curții de Apel Iași, dar preponderent în cadrul instanțelor din municipiul Iași. Asociația a colaborat și continuă să colaboreze cu parteneri naționali și internaționali.*

Asociația Magistraților din Iași (A.M.I.) **nu este o filială a Asociației Magistraților din România (A.M.R.)**, fiind o asociație distinctă, fără nici o legătură cu aceasta din urmă. A colaborat însă cu A.M.R., dar și cu alte asociații, în cadrul unor parteneriate.

De la înființare și până în prezent cea mai importantă componentă a activităților derulate de A.M.I. a vizat identificarea și inițierea de probleme de politici publice și/sau formularea de propuneri de politici publice în domeniile: *justiției juvenile și respectării drepturilor copilului (instanțele pentru minori ș.a.), prevenirii și combaterii traficului de ființe umane, combaterea corupției, independenței justiției, managementului judiciar și colaborării inter-instituționale, formării purtătorului de cuvânt-magistrat, asigurării celerității judecării cauzelor penale etc.*

Cu alte cuvinte, activitățile A.M.I. s-au cantonat, în special, pe identificarea anumitor vulnerabilități ale sistemului judiciar în diferite domenii, pe găsirea de posibile soluții și pe formarea continuă a membrilor săi și, mult mai puțin, pe partea revendicativă.

Astfel, poate că principala componentă a activității AMI a vizat *formarea profesională continuă a membrilor săi* în cadrul unor multiple parteneriate cu: Alternative Sociale Iași, ABA/CEELI, Asociația Salvați Copiii Iași, Institutul Național al Magistraturii, Ministerul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii, Serviciul de Probațiune de pe lângă Tribunalul Iași, numeroase instanțe și parchete, alte asociații de magistrați etc.

În acest scop AMI a utilizat următoarele **modalități:**

- **derularea de proiecte;**
- **organizarea de seminarii de formare profesională continuă;**
- **elaborarea de ghiduri de bune practici;**
- **elaborarea de propuneri de lege ferenda.**

În concret, cele mai importante activități/proiecte derulate de A.M.I. în cadrul unor multiple parteneriate, au fost:

4.2.1. *Proiectul pilot „Instanța pentru Minori” și alte două proiecte similare care au venit în continuarea primului, ca o extindere.*

➤ **I. Proiectul pilot „Instanța pentru Minori” – municipiul Iași -2000**

- Scopul proiectului început în 2000 de către Asociația Alternative Sociale (administrator proiect) în parteneriat cu A.M.I.: *asigurarea și menținerea standardelor impuse de normele de drept intern și internațional în ceea ce privește desfășurarea proceselor penale privind minorii infractorii și victime.*

- *Locul desfășurării:* în cadrul Judecătoriei Iași, Tribunalului Iași și Curții de Apel Iași

- *Rezultate atinse:* **a)** un număr de 36 specialiști au dobândit cunoștințe și abilități ori și le-au îmbunătățit în lucrul cu minorii, astfel încât să trateze minorii implicați în procesele penale în conformitate cu caracteristicile vârstei, legislației interne și internaționale; **b)** s-a întocmit un suport de curs pentru seminariile organizate în cadrul proiectului, ce a inclus lucrări ale judecătorilor (și nu numai) cu referire concretă la modalitățile de investigare și instrumentare a cauzelor cu minori.

- Rolul AMI: **a)** asociația a obținut avizul Ministerului Justiției pentru derularea proiectului

- și a coordonat parteneriatele; **b)** a selectat judecătorii din cadrul celor 3 instanțe și a asigurat specializarea lor în cadrul seminariilor; **c)** ulterior a constituit o bază de date cu privire la cauzele cu minori instrumentate, la nivelul judecătoriei și a tribunalului.

- Finanțatori: Centrul de Resurse Juridice (10.000 USD), Centrul de Mediere și Securitate Comunitară Iași (3000 USD) și Ambasada Marii Britanii la București (8000 GBP).

➤ **II. Proiectul „Instanța pentru Minori” – extindere la nivelul județului Iași - 2003**

- *Scopul proiectului:* extinderea mecanismului „Instanței pentru Minori” de la nivelul municipiului Iași la nivelul județului Iași

- *Locul desfășurării:* în cadrul instanțelor din orașele Hârlău, Pașcani și Răducăneni

- *Rezultate atinse:* a) un număr de 30 specialiști au dobândit cunoștințe și abilități

- ori și le-au îmbunătățit în lucrul cu minorii, astfel încât să trateze minorii implicați în procesele penale în conformitate cu caracteristicile vârstei, legislației interne și internaționale; b) specializarea judecătorilor; c) s-a întocmit un suport de curs pentru seminariile organizate în cadrul proiectului, ce a inclus lucrări ale judecătorilor (și nu numai) cu referire concretă la modalitățile de investigare și instrumentare a cauzelor cu minori.

- Rolul AMI: partener și co-organizator al activităților proiectului

- Finanțator: Delegația Comisiei Europene la București - Program PHARE Access (48.000 euro)

➤ **III. Proiectul „Instanța pentru Minori” în orașele Botoșani și Vaslui - 2004-2005**

- Proiect administrat de Asociația Alternative Sociale (A.A.S.) și finanțat de Ambasada Britanică la București

- În cadrul proiectului (derulat începând cu septembrie 2004) A.M.I.:

- a)** a desemnat 6 judecători formatori pentru profesioniștii din domeniul justiției juvenile din Botoșani și Vaslui;

- b)** a participat la elaborarea în 2005 a **manualului “Ghid de practici instituționale în instrumentarea cauzelor cu minori”.**

În cadrul acestor trei proiecte, s-au făcut dotări a 6 săli de judecată, a 8 camere de audiere în cadrul parchetelor, 11 camere de audiere în cadrul unor secții de poliție (cu aparatură electronică și IT, birotică, mobilier sau/și geam tip oglindă etc.).

Dar, ceea ce este mai important, *în cadrul acestor proiecte s-au identificat vulnerabilități ale sistemului judiciar, lacune legislative, necesități concrete ale instanțelor, parchetelor și secțiilor de poliție, și, de asemenea, au fost formulate propuneri punctuale, inclusiv de lege ferenda, prin care se urmărește generarea de modificări ori conșcarări legislative.* Cu alte cuvinte, s-au identificat și inițiat probleme de politici publice în domeniul justiției juvenile, formulându-se propuneri efective de politici publice. Aceste proiecte pilot, au condus, în cele din urmă, la consacrarea legislativă, în 2004, a conceptelor de instanță pentru minori și complete specializate în judecarea cauzelor cu minori și de familie și la includerea în toate strategiile naționale ce vizează sistemul judiciar a justiției pentru minori ca o componentă de politică publică primordială.

Cu toate acestea, atunci când decidenții politici și nu numai au decis înființarea primelor tribunale de minori în România, deși au preluat și invocat experiența ieșeană, nu au consultat efectiv A.M.I. și au hotărât ca primul tribunal de minori să fie înființat în altă parte decât la Iași.

4.2.2. Realizarea unei practici unitare în judecarea infracțiunilor de corupție.

- Proiectul a presupus organizarea, cu sprijinul Ambasadei SUA, în luna ianuarie 2002, când jurisprudența derivată din aplicarea Legii nr. 78/2000 era aproape inexistentă, iar P.N.A. nu fusese înființat, a două seminarii, cu participare internațională, în cadrul cărora membrii A.M.I., au prezentat studii pe teme specifice;

- Au fost formați un număr de 53 de judecători români (atât din cadrul A.M.I., dar și a asociațiilor profesionale ale judecătorilor constituite în județele Bacău, Brașov, Constanța, Craiova, Galați și Timișoara) și 8 judecători din Republica Moldova;

- S-a urmărit îmbunătățirea procedurilor de lucru a judecătorilor ce instrumentau cauze de corupție, cunoașterea practicii relevante în materie în scopul uniformizării jurisprudenței instanțelor;

- A fost întocmită o broșură – **”Abordarea fenomenului corupției din perspectiva legislației în vigoare”**- ce a grupat elemente din jurisprudența relevantă a instanțelor din România și Republica Moldova, extrase după legislația celor două state în materie, precum și după legislația SUA, aspecte de drept comparat cu referire la sistemul judiciar american;

- Seminariile au fost organizate de ABA-CEELI cu finanțarea USAID, A.M.I. fiind partener.

Se impune precizarea, de esență, că una din problemele de politici publice identificate de instituțiile decidente ale sistemului judiciar și care se regăsește în mai toate strategiile, planurile, luările de poziție ale acestora, vizează necesitatea formării continue a magistraților și specializarea acestora. Asociația Magistraților din Iași a identificat din timp această problemă, anticipând poate viitoarele strategii ale C.S.M. sau M.J., și a derulat acest proiect ca și multe altele, tocmai în scopul complinirii lipsei de formare/specializare ce ar fi trebuit asigurată de instituțiile publice cu atribuții în materie ori a completării acestor formări, în domenii esențiale.

4.2.3. Proiectul „Coaliția împotriva traficului de ființe umane și campania de conștientizare publică”

- Scopul proiectului: conștientizarea populației din zona Moldovei cu privire la riscurile și consecințele pe care le prezintă traficul de ființe umane și organizarea unei coaliții de ONG-uri care să desfășoare activități de prevenire în orașele reședință de județ din regiunea Moldovei;

- Rezultatele proiectului: a) coaliție de ONG-uri; b) pregătirea staff-ului proiectului pentru includerea de mijloace multimedia în campanii de conștientizare; c) informarea publică cu privire la traficul de persoane; d) elaborarea **Ighidului de informare în domeniul traficului de persoane – Prevenire. Combatere. Asistența Victimelor”**

- Rolul A.M.I.: ca partener: a) în 2003 a mediatizat proiectul și rezultatele sale în rândul membrilor săi, folosind materialele din cadrul proiectului administrat de AAS în parteneriat cu Institutul MiraMed, Seattle, USA; b) a desemnat membri-judecători care să participe la seminariile organizate cu membrii coaliției și care să ofere expertiza sa; c) un judecător membru A.M.I. a contribuit la elaborarea unei secțiuni a ghidului.

- Costul proiectului și finanțatori: 67097 USD, USAID/World Learning RASP Program

4.2.4. Un proiect ce a vizat pregătirea lucrătorilor din centrele de asistență a victimelor traficului de persoane.

- Proiectul a fost administrat de Asociația Alternative Sociale și finanțat de IOM București

- A.M.I. s-a implicat prin prezentarea de studii pe problematica abordată și prin oferirea expertizei în materia judecării de cauze având ca obiect traficul de persoane.

4.2.5. Metodologia de lucru interinstituțională a centrelor de tranzit pentru copilul neacompaniat sau victimă a traficului.

- Un proiect finanțat de UNICEF și derulat de Asociația Alternative Sociale Iași.
- A.M.I. s-a implicat prin intermediul a doi membri, specializați în judecarea cauzelor având ca obiect traficul de persoane, care au participat în cadrul proiectului în calitate de experți.

4.2.6. Proiectul „Crearea unei practici unitare la nivelul Curții de Apel Iași în judecarea cauzelor de trafic de persoane”.

- Proiect administrat de Asociația Alternative Sociale și finanțat de Ambasada Britanică la București, I.O.M. și U.N.I.C.E.F.;
- În cadrul acestui proiect A.M.I. , împreună cu partenerii săi, a elaborat **manualul “Traficul de ființe umane. Infractor. Victimă. Infracțiune”** ce a fost tipărit în 4500 de exemplare.

4.2.7. Proiectul „Optimizarea managementului și creșterea transparenței sistemului de justiție în România”

- Proiect administrat de Asociația Alternative Sociale (A.A.S.) și derulat în perioada mai 2006-decembrie 2007.
- Finanțarea proiectului a fost realizată de Global Opportunities Fund – Re-Uniting Europe Programme 2006/2007 - Ambasada Britanică la București.
- În cadrul acestui proiect, în care A.M.I. a fost partener, *contribuind la implementare* alături de A.A.S., I.N.M. și M.J., au fost elaborate următoarele publicații (care pot fi descărcate de pe www.alternativesociale.ro, www.inm-lex.ro și www.magistrat.ro):
 - „**Elemente de management judiciar**”;
 - „**General și particular în formarea purtătorului de cuvânt magistrat**”;

Cele două publicații au devenit, între timp, elemente de reper pentru sistemul judiciar românesc. De exemplu, prima dintre ele a fost inclusă în bibliografia examenelor sau concursurilor organizate de Consiliul Superior al

Magistraturii, prin intermediul I.N.M., pentru funcțiile de conducere vacante de la instanțele și parchetele din România.

În cadrul acestui proiect au fost organizate 4 seminarii de formare pe tema „*managementului judiciar și a colaborării instituționale*” și 11 seminarii având ca obiect „*specializarea purtătorului de cuvânt magistrat în relația cu mass-media*” . Au fost formați în total 326 de magistrați, din care 100 pe componenta de management judiciar.

Rolul Asociației Magistraților din Iași a constat în mediatizarea activităților și rezultatelor proiectului atât în rândul membrilor săi, cât și în rândul magistraților din România, în desemnarea de reprezentanții și participarea, la seminariile de formare organizate. La elaborarea publicațiilor a participat și un membru al A.M.I.

4.2.8. Proiectul „Dezvoltare strategică pentru Asociația Magistraților din Iași”

- *Obiective specifice* ale proiectului au fost:
 - consolidarea și promovarea A.M.I. în rândul judecătorilor din România;
 - colaborarea A.M.I. cu alte asociații profesionale europene de judecători în domeniile independenței justiției și dreptului comunitar;
 - implicarea AMI în reforma sistemului judiciar prin realizarea a două propuneri de *lege ferenda*.
 - *Principalele activități* derulate în cadrul proiectului:
 - s-au realizat peste 10.000 de pliante de prezentare a asociației;
 - a fost dotat sediul asociației cu elemente necesare de IT și birotică;
 - 15 judecători au fost formați în domeniile *managementul proiectului, scrierea proiectelor, planificare strategică, colaborare interinstituțională*;
 - 7 judecători au participat la o vizită de studiu în Germania, la o asociație de magistrați - Deutscher Richterbund, dar și la instanțe și parchete;
 - s-au elaborat două proiecte de *lege ferenda* (a se vedea www.magistrat.ro):
 - ✓ Proiect de lege privind unele măsuri în scopul asigurării celerității judecării cauzelor penale.
 - ✓ Proiect de lege privind îmbunătățirea Legii nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului în sensul armonizării

dispozițiilor acestei legi cu dispozițiile referitoare la punerea în executare a hotărârilor din Codul de procedură civilă.

2. Proiectul Phare „Justiția pentru minori în interesul superior al copilului”

▪ În perioada 19.12.2007 – 18.10.2008, Organizația Salvați Copiii - Filiala

Iași, în parteneriat cu Asociația Magistraților din Iași, a desfășurat **proiectul „Justiția pentru minori în interesul superior al copilului”**.

▪ Valoarea totală a proiectului a fost de 59.300 euro, fiind finanțat de Uniunea

Europeană, prin Programul Phare 2005 - Consolidarea Democrației în România, cu suma de 53.370 euro și cofinanțat, cu 6.000 de euro, de către Organizația Salvați Copiii - Filiala Iași. Proiectul a fost administrat de către Organizația Salvați Copiii - Filiala Iași, Asociația Magistraților din Iași fiind principalul partener.

▪ **Proiectul a avut ca scop, obiective și activități relevante:**

○ **Scopul proiectului:** dezvoltarea de abilități și cunoștințe pentru răspunsul

adecvat și specific al magistraților în investigarea și instrumentarea cazurilor de abuz, trafic și exploatare asupra copilului.

○ **Obiectivele proiectului:**

- îmbunătățirea tehnicilor, cunoștințelor și metodelor de investigare și relaționare

cu copilul-victimă ajuns în sistemul judiciar;

- îmbunătățirea protecției copilului victimă ajuns în fața sistemului judiciar.

○ **Activități relevante:**

- organizarea și desfășurarea unor seminarii de formare a magistraților;

- elaborarea și tipărirea unui ghid de bune practici;

- întâlniri consultative cu instituțiile implicate în protecția copilului;

- mediatizarea și diseminarea rezultatelor proiectului.

▪ Proiectul „Justiția pentru minori în interesul superior al copilului” a fost derulat în șase județe, respectiv: Bacău, Botoșani, Iași, Neamț, Vaslui și Suceava. În prealabil, în vederea implementării proiectului, au fost încheiate *convenții de parteneriat* între Organizația Salvați Copiii - Filiala Iași și Asociația Magistraților din Iași, iar apoi între aceste două asociații, pe de o parte, și, separat, cu fiecare dintre Curțile de Apel Iași, Bacău și Suceava, precum și cu fiecare dintre Parchetele de pe lângă aceste Curți de Apel, pe de altă parte.

▪ Pe durata proiectului au fost desfășurate **patru seminarii de formare** pentru judecători și procurori din cele patru județe, în cadrul cărora **au fost formați un număr de 97 de magistrați**. Asociația Magistraților din Iași a desemnat un judecător care a fost formator în cadrul acestor seminarii.

▪ De asemenea, în cadrul proiectului a fost realizat un **ghid de bune practici** denumit „**Practici de lucru cu copilul victimă**” cu informații specifice, destinat specialiștilor în domeniu, ce a fost tipărit în **1000 de exemplare**, ce a fost diseminat în rândul magistraților din cadrul instanțelor și parchetelor din opt județe din zona Moldovei. Din partea, Asociației Magistraților din Iași, la elaborarea acestui ghid, au participat, doi judecători, unul în materie penală și unul în materie civilă.

4.2.10. Asociația Magistraților din Iași a colaborat cu Asociația Alternative Sociale, dar nu numai, în cadrul unora dintre proiectele de mai sus, dar și multor altele, la **dezvoltarea la Iași a fazei experimentale (neguvernamentală) a probațiunii**, precum și la **consolidarea fazei guvernamentale ulterioare a acesteia**. Cu alte cuvinte, A.M.I. a contribuit la sprijinirea și promovarea la Iași, alături de alte O.N.G.-uri (în special Asociația Alternative Sociale Iași), a conceptului de probațiune.

În acest sens, precizez că A.A.S. a inițiat și implementat proiectul „*Centrul Experimental de Probațiune*”, fază neguvernamentală derulată în perioada septembrie 1998 – ianuarie 2001, în care, de asemenea, s-au identificat și inițiat probleme de politici publice în domeniul justiției juvenile și reintegrării sociale a infractorilor, s-au formulat propuneri de *lege ferenda*, determinându-se ulterior consacrarea legală a conceptului de probațiune și organizarea unui sistem de probațiune național. Proiectele „*Instanța pentru Minori*” au fost în strânsă legătură cu proiectul „*Centrul Experimental de Probațiune*”.

La data de **07.11.2008**, Serviciul de Probațiune de pe lângă Tribunalul Iași a marcat „**10 ani de Probațiune ieșeană**”.

Analiza activităților derulate în cadrul proiectelor prezentate succint și exemplificativ mai sus, relevă că în cadrul majorității acestora s-au identificat vulnerabilități ale sistemului judiciar, lacune legislative, necesități concrete ale instanțelor și parchetelor, dar și necesități profesionale ale magistraților, de multe ori fiind

formulate propuneri punctuale, chiar și de lege ferenda, prin care s-a urmărit inclusiv determinarea unor modificări ori conșcări legislative.

4.3. Experiența asociațiilor profesionale germane în materie: cazul Asociației Deutscher Richterbund (o federație a asociațiilor de judecători)

După cum am arătat mai sus, în perioada 23.09.2006-22.09.2007, A.M.I. a implementat proiectul intitulat „Dezvoltare strategică pentru Asociația Magistraților din Iași”, finanțat prin schema de grant-uri PHARE și administrate de Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile. Acest proiect a avut ca *obiectiv general* creșterea capacității asociației de realizare a inițiativelor în domeniul reformei sistemului judiciar.

Alături de Asociația Magistraților din Iași (A.M.I.), principalul partener în elaborarea și derularea proiectului menționat a fost Asociația Alternative Sociale (A.A.S.).

Unul din *obiectivele specifice* ale acestui proiect a vizat colaborarea A.M.I. cu alte asociații profesionale europene de judecători în domeniile independenței justiției și dreptului comunitar.

În vederea atingerii acestui obiectiv specific, una din *activitățile principale* realizate în cadrul proiectului a constat în efectuarea unei vizite de studiu a 7 membri A.M.I. (judecători), împreună cu consultantul în dezvoltare organizațională al asociației și, evident, cu un translator, în Germania, la o asociație similară de judecători - Deutscher Richterbund (o federație a asociațiilor de judecători), având ca scop aprofundarea domeniilor independenței justiției, a dreptului comunitar și dezvoltării organizaționale. De asemenea, s-a urmărit și cunoașterea vieții asociative a judecătorilor europeni în general și, în special, a celor germani.

Vizita de studiu a fost realizată în perioada 08.07-13.07.2007. Au participat 7 judecători-membri A.M.I. (unul de la Judecătoria Iași, cinci de la Tribunalul Iași și unul de la Curtea de Apel Iași). Au fost vizitate 2 instanțe, un parchet și sediul Federației Germane a Judecătorilor – Deutscher Richterbund.

La sediul acestei asociații, grupul judecătorilor români a fost primit de d-nul judecător Jüneman, director federal și membru în consiliul de conducere.

Potrivit celor comunicate de reprezentantul său, Federația Germană a Judecătorilor -

Deutscher Richterbund are 25 de membri-asociații locale: **1) – asociații de land** (la nivel de land o singură asociație – 16 landuri - 16 asociații); **2) asociații specializate** (9 asociații) – de exemplu: pe dr. muncii, dr. familiei etc.

Printre alte aspecte abordate, s-a discutat și despre experiența asociației germane în ceea ce privește posibilitatea de implicare în adoptarea unui cadru legislativ coerent.

▪ În legătură cu această problematică, colegii germani ne-au arătat, printre altele, că **federația este recunoscută ca for reprezentativ al judecătorilor și i se cere opinia/este consultată, în mod constant.**

▪ **În materia proiectelor de acte normative**, federația:

- primește, de regulă, prin poștă sau prin e-mail, proiectul încă din momentul în care textul acestuia se află la „referentul” de la M.J. (deci înainte de a ajunge în dezbateră guvernului);

- în funcție de tema proiectului, acesta se repartizează la o persoană cu atribuții din *prezidiu (organ de conducere al federației)*;

- în următoarea ședință a prezidiului va figura pe ordinea de zi;

- dacă membrul prezidiului este specializat în acel domeniu, el însuși va întocmi *un raport prin care va face o evaluare* a textului proiectului primit, precum și o *propunere completă*;

- proiectul este discutat în ședința prezidiului, iar dacă se adoptă, președintele trimite textul adoptat la ministerul de resort;

- se solicită și se trimit puncte de vedere și de la asociațiile specializate (când este cazul);

- fiecare membru al prezidiului coordonează o comisie de specialitate (penal, civil etc.);

- federația are la dispoziție termene de cca. 4 săptămâni (considerate scurte de d-nul Jüneman) pentru a „răspunde” la proiectele de lege comunicate. Au fost și situații când proiectul le-a fost comunicat doar cu 4 zile înainte de termenul limită (s-a exemplificat cu un proiect de lege pentru combaterea fumatului ce a fost comunicat asociației de Ministerul Muncii pentru a-și expune punctul de vedere), condiții în care federația a răspuns că, de fapt, nu se dorește o consultare reală a sa;

▪ **Federația poate face lobby, inclusiv în fața politicianilor**, fără ca reprezentanților săi să li se impute acest lucru. De altfel, ei au susținut că „suntem practicieni și nu facem decât să ne susținem propriile interese”.

▪ Relativ la mecanismele de reacție față de inițiativele legislative ce vizează modificări de

esență pentru sistemul judiciar și, în special, pentru instanțe, reprezentanții Deutscher Richterbund, au exemplificat o situație din anul 2004, când a existat un proiect de reformă judiciară care propunea, printre altele, reunirea instanțelor sociale și de contencios-administrativ și eliminarea celui de-al doilea grad de jurisdicție (în această chestiune colegii germani au arătat că i-au avut ca „aliați” pe avocați), iar **federația a inițiat o campanie de presă** prin care a „ripostat” la aceste propuneri, argumentat și evident, documentat.

4.4. În loc de concluzii

Analizându-se experiența colegilor germani din Deutscher Richterbund se constată că, în cazul lor, ceea ce în sistemul românesc este consacrat legal, este deja funcțional.

Și mă refer, în special, la existența unor **consultări reale, efective și constante** ale decidenților în materia inițierii de proiecte de acte normative cu asociațiile de magistrați, materializate în transmiterea reciprocă și etapizată ale proiectelor, urmată de propuneri, sugestii, observații, avize (evident consultative), toate acestea în scopul adoptării unei legislații coerente. Pe de altă parte, trebuie remarcată și buna organizare asociativă, inclusiv prin crearea unor mecanisme precise care să asigure elaborarea unor răspunsuri pertinente și la timp, față de proiectele de acte normative cu privire la care se solicită consultarea.

Chiar dacă, în România, la nivel asociativ, într-o primă fază s-ar putea înregistra o serie de inconveniente, de dificultăți – generate, probabil, de lipsa unei tradiții în consultarea asociațiilor, ceea ce înseamnă și mecanisme interne ale unor asociații nedefinite încă foarte bine - în a se asigura formularea unor răspunsuri/propuneri la

solicitările de expunere a unor puncte de vedere cu privire la anumite proiecte de acte normative, totuși, câtă vreme, există obligația legală în a se face asemenea consultări, ea trebuie respectată, eventualele neajunsuri inerente oricărui început urmând a fi surmontate în timp. Apreciez însă că se impun două precizări de esență: 1) consultările asociațiilor de magistrați și ale corpului acestora, în general, ar trebui să vizeze doar acele acte normative care vizează sistemul judiciar ori care sunt de natură să influențeze celeritatea și eficiența justiției; 2) decidenții în materie *au obligația legală* de a cere punctul de vedere al asociațiilor profesionale, de a le consulta, ceea ce nu înseamnă însă și obligația corelativă a acestora de a răspunde de fiecare dată și, mai ales, în termenele stabilite de primii.

Nu în ultimul rând, cât privește modalitățile de rezolvare a problemelor de politici publice în justiție, în special aceea ce vizează asigurarea unei legislații corente, se impune a nu fi omise **principiile pentru o reglementare eficientă**, așa cum au fost prezentate Comisiei Europene de **Grupul Mandelkern pentru o reglementare mai bună**.

Aceste principii sunt:

- **necesitatea** (autoritățile publice trebuie să evalueze dacă este sau nu necesară introducerea unei noi reglementari);
- **proportionalitatea** (orice reglementare trebuie să mențină un echilibru între avantajele oferite și constrângerile pe care le impune);
- **subsidiaritatea** (luarea deciziilor la nivelul administrativ corespunzător);
- **transparența** (participarea tuturor părților interesate și consultarea acestora la elaborarea politicilor publice);
- **răspunderea, accesibilitatea** (reglementări accesibile celor cărora le sunt adresate);
- **simplicitatea** (reglementări ușor de utilizat și de înțeles).

Nota redacției: Materialul a fost utilizat în cadrul seminariilor cu tema „Politici publice în justiție”, organizate de Institutul Național al Magistraturii.