

Priorități actuale ale sistemului judiciar în contextul strategiei de reformă

*judecător Ciprian Coadă,
vicepreședinte Tribunalul Constanța,
membru U.N.J.R.*

The rule of law is based upon the judiciary as a central element of the social stability, the consequence being that the equilibrium between the social structures and the bodies of the judiciary is essential.

The judiciary systems have to adapt to the social dynamics, which tends to be more and more complex nowadays, the judiciary as a public service being confronted with an ever growing pressure as a consequence of the continuous accrual of the caseload, the permanent increasing in variety of issues dealt in cases and of the need to answer promptly to the current challenges.

1. Considerații preliminare

Accelerarea procesului de integrare europeană și necesitatea elaborării unei strategii unitare de reformă a justiției a condus la adoptarea H.G. nr. 1052/2003, privind aplicarea Strategiei de reformă a sistemului judiciar, act normativ ce a fost urmat de H.G. nr. 232/2005, privind actualizarea Strategiei de reformă pentru perioada 2005-2007, scopul principal constituindu-l consolidarea independenței justiției și statutului magistratului, precum și sporirea eficienței actului de justiție.

Strategia de reformă a sistemului judiciar corespunzătoare perioadei 2003 - 2007 a fost orientată către mai multe direcții de acțiune, cele mai importante fiind garantarea independenței efective a sistemului judiciar, îmbunătățirea calității actului de justiție, sporirea eficienței și responsabilizării sistemului judiciar, eficientizarea justiției pentru minori, consolidarea mediului de afaceri, consolidarea cadrului instituțional și legislativ în domeniul cooperării judiciare internaționale și combaterea corupției din sistemul judiciar.

Importanța măsurilor de reformă necesare îndeplinirii obiectivelor enumerate a fost accentuată de existența clauzei de salvagardare din Tratatul de Aderare a României la Uniunea Europeană, potrivit căreia data aderării putea

fi amânată, dacă în urma monitorizării s-ar fi constatat că stadiul implementării acquis-ului comunitar demonstra pregătirea insuficientă a țării noastre pentru a deveni membra a Uniunii.

De aceea, cu ocazia aderării României la Uniunea Europeană, prin Decizia nr.2006/928/CE a Comisiei Europene, a fost instituit un Mecanism de Cooperare și Verificare, pentru a sprijini România în vederea remedierii deficienței în domeniul sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției, precum și pentru a monitoriza progresele realizate în aceste domenii.

În acest context, pachetul de legi privind reforma justiției, adoptat în anul 2004, a reprezentat o evoluție pentru societatea românească, statutul magistratului român fiind aliniat standardelor internaționale în materie și în special celor europene.

Din păcate, la doar un an de la adoptare, aceste acte normative au fost modificate în sens involutiv prin Legea nr. 247/2005 - act normativ promovat în Parlament prin asumarea răspunderii Guvernului, fără beneficiul dezbaterii parlamentare – având în vedere readucerea magistratului procuror sub influența ministrului justiției și introducerii unor dispoziții discriminatorii, neconstituționale și neeuropene, care, alături de alți factori perturbatori, au făcut ca

sistemul judiciar să sufere la capitolul credibilitate⁷.

Fără a nega o serie de progrese structurale înregistrate, analizele din ultimii ani și barometrele de opinie evidențiază faptul că modificările instituționale și procedurale inițiate nu au fost susținute printr-un consens politic neechivoc pentru eradicarea corupției la nivel înalt, iar performanța sistemului judiciar este alterată de aplicarea inegală a legii, excesul de reglementare, lipsa unei strategii pe domenii și subdomenii de activitate, lipsa personalului, logistica inadecvată, influența unor instituții statale sau grupuri de interese, prestația participanților la actul de justiție și abuzul de putere din chiar partea magistraților.

O posibilă cauză a acestui eșec este legată de *lipsa unei evaluări a sistemului judiciar*, din perspectiva mecanismelor funcționale și criteriilor de aderare la Uniunea Europeană, o asemenea evaluare fiind desconsiderată în raport cu evaluarea profesională a magistraților, care s-a bucurat de o atenție constantă.

Indiscutabil, lipsa unei culturi organizaționale, ca și absența unor dispoziții exprese în legile ce au avut ca scop reformarea sistemului judiciar, ulterior aderării, au făcut ca o astfel de evaluare să nu fie considerată o prioritate, mai ales că la nivelul statelor cu tradiție democratică, excepție făcând SUA și Suedia, demersul este de dată relativ recentă.

Cu toate acestea, datele ce rezultă din Barometrul sistemului judiciar românesc 2008 relevă faptul că o asemenea evaluare este mai mult decât necesară, instabilitatea și incoerența măsurilor legislative nefiind apreciate drept cauze principale ale eșecului reformei, de unde putem deduce că celelalte cauze privesc și deficiențe datorate modului de funcționare a justiției sau prestației celorlalți actori implicați în procesul de reformă.

Conștienți fiind că realizarea și întreținerea oricărui sistem judiciar performant constituie o activitate de durată, ne propunem ca prin intermediul acestui studiu să aducem în

dezbatere acele aspecte care ar putea constitui obiect al unor amendamente legislative sau al strategiilor de reformă viitoare, necesare îmbunătățirii situației actuale.

2. Politica de resurse umane

Numărul magistraților și grefierilor care activează în cadrul instanțelor și parchetelor este esențial în măsurarea performanțelor unei proceduri judiciare, întrucât încadrarea instituției cu un număr suficient de angajați va spori șansele ca cererile adresate să fie rezolvate într-un termen rezonabil, cu respectarea exigențelor procedurale.

Nerespectarea unor parametri optimi în domeniul resurselor umane

duce la creșterea volumului de muncă, scăderea randamentului angajaților, creșterea stocului de dosare rămase nerezolvate din anii precedenți și prelungirea duratei de soluționare a cauzelor, încălcându-se dreptul persoanei la un proces echitabil.

Deși asumată ca obiectiv în cadrul planurilor de acțiune internă și inclusă în Mecanismul de Cooperare și Verificare, dezvoltarea unei politici de resurse umane a rămas un deziderat pentru Consiliul Superior al Magistraturii și Ministerul Justiției, deoarece după trei ani de la punerea în aplicare a Strategiei de reformă nu a fost determinat un necesar al instanțelor și parchetelor, raportat la volumul de muncă și competențele actuale.

O raționalizare a instanțelor se impune cu atât mai mult pe termen lung, spre a evita un colaps

Pledăm pentru instituirea unei modalități unice de admitere în magistratură, pe baza de concurs la Institutul Național al Magistraturii, excepțiile bazându-se pe asigurarea în timp a formării profesionale și limitându-se la profesori universitari și foști magistrați cu cel puțin 10 ani vechime, cu excepția celor pensionați sau îndepărtați din magistratură pentru motive imputabile.

7 În legătură cu această inițiativă legislativă, Înalta Curte de Casație și Justiție în Secțiuni Unite a exprimat următorul punct de vedere: "Prezentarea în acest moment de către Ministerul Justiției a proiectelor de modificare și completare esențială a celor trei legi organice recente, prin care a fost reglementat unitar sistemul nostru judiciar, nu poate fi considerată oportună cât timp prin proiectele respective este

reconsiderat însuși cadrul legislativ al reformei în justiție aprobat prin documentele încheiate cu Comisia Uniunii la 8 decembrie 2004, iar reglementările ce le conțin, din care multe fără precedent și nejustificate, sunt de natură a produce o instabilitate prelungită a justiției din România". În esență, Curtea a constatat că "proiectele de lege contravin Constituției României, principiilor independenței și inamovibilității judecătorului".

al sistemului judiciar, față de posibilele modificări ale Codurilor de procedură civilă și penală în materia competenței.

Din datele oferite de studiul *“Indicatori de performanță – un pas înainte pentru o justiție (mai) eficientă” (variantă în lucru)*, întocmit de către Institutul pentru Politici Publice, în parteneriat cu Institutul Național al Magistraturii, în cadrul proiectului *“Indicatori de performanță – un instrument fundamental pentru îmbunătățirea actului de justiție în România”*, rezultă că la momentul de față nu există o identitate între numărul magistraților care activează la nivelul instanțelor sau parchetelor și numărul magistraților care *ar trebui* să activeze la nivelul aceluiași instituții.

Deși în unele cazuri, cum este Curtea de Apel Pitești, numărul de judecători în activitate este mai mare decât cel optim, în majoritatea cazurilor numărul magistraților este mai mic decât cel optim, ceea ce denotă obstacole serioase în desfășurarea procedurilor juridictionale, cu respectarea tuturor garanțiilor procesuale și, în principal, a celor care țin de termenul rezonabil al rezolvării cererii.

Aceeași situație o regăsim și în ceea ce privește numărul de grefieri din instanțele de judecată din România, numărul acestora fiind insuficient față de volumul acțiunilor înregistrate și atribuțiile administrative încredințate, ceea ce este de natură a afecta calitatea actului de justiție.

Acest deficit de personal nu a fost avut în vedere cu ocazia stabilirii schemelor funcționale, recrutării și promovării personalului din sistemul justiției, deși în unele situații, cum este cazul concursului de promovare a magistraților, Consiliul Superior al Magistraturii avea obligația legală de a stabili anual numărul posturilor scoase la concurs, după o minimă previzionare a nevoilor.

Evident, nesocotirea acestor parametri se reflectă asupra volumului de activitate optim, dat de încărcătura de dosare a fiecărei instanțe, el fiind invers proporțional cu eficiența oricărui act de justiție.

Pe cale de consecință, în contextul strategiei de resurse umane, apreciem necesară imple-

*mentarea unui sistem unitar de date statistice, sub coordonarea Consiliului Superior al Magistraturii, aceste informații urmând a fi avute în vedere la alocarea resurselor financiare, stabilirea numărului de posturi, recrutarea, formarea și promovarea magistraților*⁸.

Din acest punct de vedere, un posibil model ar fi sistemul olandez (Rechtspraak), care, deși inspirat din Standardele de Performanță ale Instanțelor Americane (TCPS), dezvoltate începând din 1987, a fost adaptat într-o măsură considerabilă realităților din această țară.

Mai precis, la începutul fiecărui an Consiliul Judiciar Olandez, echivalentul Consiliului Superior al Magistraturii din România, face o estimare a numărului de cauze ce urmează să intre pe rolul instanțelor, utilizând criteriul de clasificare Lamicie⁹, pe baza căruia poate estima de câți judecători este nevoie într-o instanță.

Datele obținute sunt apoi utilizate de către Consiliul pentru a negocia, atât cu instanțele, cât și cu Ministerul Justiției, alocările bugetare aferente.

Alocarea resurselor și măsurarea performanței instanțelor constituie, de asemenea, o prioritate și pentru Consiliul Judiciar Independent care administrează activitatea instanțelor daneze, precum și pentru Centrul Național American pentru Instanțe, instituția cu cea mai îndelungată experiență în domeniu, în prezent standardele TCPS fiind înlocuite cu sistemul *CourTools*, care conține 10 indicatori.

Din datele oferite de Consiliul Superior al Magistraturii și Ministerul Public la începutul lunii mai 2008, rezultă că 157 de magistrați erau *detașați* în diferite structuri, cum sunt C.S.M., Ministerul Justiției, A.N.P., M.A.E., Administrația Prezidențială etc.

Aceste detașări s-au realizat, de regulă, în condiții lipsite de transparență, fără evaluarea necesarului de personal la instituțiile implicate și fără verificarea ariei de expertiză solicitată de instituția la care se face detașarea.

Indiferent de domeniul de activitate, (statistică judiciară, resurse umane, informare publică, relații cu presa, planificare și execuție bugetară, elaborare strategii de dezvoltare, cooperare

8 Deși sistemul de date statistice servește monitorizării sistemului judiciar, pe toate componentele sale funcționale, dezvoltarea unui astfel de sistem unitar, însoțită de măsuri privind uniformizarea indicatorilor statistici și pregătirea grefierilor statisticieni, a rămas la stadiul unui simplu obiectiv, cu toate că a fost cuprins în setul de măsuri din Strategia de reformă 2005-2007.

9 Potrivit acestui model, care cuprinde 48 de cauze, fiecărei cauze îi corespunde o limită standard de timp necesară judecătorilor pentru soluționarea fiecărui tip de cauze, aceste estimări fiind făcute de o comisie alcătuită din judecători, care au stabilit gradul mediu de complexitate pe fiecare tip de cauze.

judiciară internațională), instituția detașării a transformat sistemul judiciar într-o veritabilă bază de resurse umane, motivația principală a magistraților fiind reprezentată de veniturile mari obținute prin cumularea salariului de bază cu sporurile specifice funcțiilor ocupate.

Fără a nega importanța contribuției aduse de o parte a acestor magistrați la înfăptuirea procesului de reformă în România, nu putem trece cu vederea un aspect care pune în discuție însăși legalitatea unor numiri "...la alte autorități publice, în orice funcții, inclusiv cele de demnitate publică, instituții ale Uniunii Europene sau alte organizații internaționale", astfel cum prevede art. 58 alin.1 din Legea nr. 303/2004.

Pornind de la definiția "detașării" ca fiind schimbarea temporară a locului de muncă, la un alt angajator, din dispoziția angajatorului, constatăm că instituția "detașării" consacrată de legiuitor în cazul magistraților contravine atât dispozițiilor legale privind incompatibilitățile judecătorilor și procurorilor (art. 5-10), cât și prevederilor constituționale potrivit cărora "funcția de magistrat este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior" (art. 125 alin. 3 și art. 132).

De asemenea, ea se află în contradicție și cu dispozițiile art.7 din Statutul Universal al Judecătorilor, potrivit cărora "judecătorul nu poate deține nicio altă funcție publică sau privată, remunerată sau nu, care nu este compatibilă cu atribuțiile și statutul său".

De aceea, sintagma "orice alte funcții" va trebui reconsiderată din punct de vedere constituțional sau supusă unor condiționări de natură ca funcția să nu fie inclusă în categoria incompatibilităților specifice judecătorilor și procurorilor.

În orice caz, practica detașărilor masive a magistraților trebuie reapreciată, deoarece aceasta afectează în mod negativ atât activitatea judiciară, prin blocarea posturilor de bază, cât și bunul mers al instituției la care se efectuează detașarea, lipsită de aportul unui personal cu statut permanent și calificat în domeniile de interes.

3. Aspecte criticabile privind procesul de recrutare a magistraților

Legea nr. 303/2004, privind statutul magistraților, a prevăzut în forma sa inițială cinci modalități de dobândire a calității de judecător

sau procuror, respectiv prin concurs la Institutul Național al Magistraturii, prin concurs cu posibilitatea numirii directe în funcție, în mod excepțional fără concurs și prin concurs sau fără concurs în funcția de magistrat asistent la Înalta Curte de Casație și Justiție.

Sub aspectul condițiilor generale, legiuitorul a prevăzut că "admiterea în magistratură a judecătorilor și procurorilor se face prin concurs, pe baza competenței profesionale, a aptitudinilor și a bunei reputații" (art. 12).

Fără a dezvolta prevederile ce stau la baza sistemului de recrutare în magistratură, vom insista asupra unor aspecte esențiale ce au constituit obiect de dezbatere publică, dată fiind importanța exigențelor profesionale și morale ale acestei funcții.

În ceea ce privește *condițiile de admitere la Institutul Național al Magistraturii*, legislația actuală nu prevede interdicția referitoare la apartenența sau colaborarea candidatului la/cu serviciile secrete, astfel încât s-ar impune completarea condițiilor de concurs cu dispozițiile art. 7 alin. 1-3 din Legea nr. 303/2004, aceste incompatibilități constituind motive de eliberare din funcție.

Sub aspectul *concursului propriu-zis*, reglementat prin Regulamentul adoptat prin Hotărârea C.S.M. nr. 439/2006, modificat prin Hotărârea C.S.M. nr. 144/2007, acesta este în prezent discutabil, față de ponderea de doar 10% pe care interviul și raționamentul logic o au în media finală.

De asemenea, este criticabilă eliminarea din concurs a probei practice, prin Hotărârea C.S.M. nr. 439/2006, scopul acesteia fiind tocmai acela de a verifica aptitudinile viitorilor magistrați în interpretarea și aplicarea legii.

Ca și concursul actual de promovare, care nu asigură o selecție a magistraților pe baza meritelor profesionale, procesul de recrutare favorizează în mod inexplicabil, într-o pondere covârșitoare, candidații cu cea mai mare capacitate de memorare, în dauna factorilor logici, motivație, etică și analiză practică.

În altă ordine de idei, prin O.U.G. nr.100/2007 s-a încercat eliminarea *interviului ca formă de admitere în magistratură*, mai ales că în anul 2007 Consiliul Superior al Magistraturii a admis în magistratură 139 de persoane, un număr aproape egal cu cel al candidaților admiși prin intermediul examenului de capacitate (159 de persoane).

Contrar criticilor Comisiei Europene și poziției asociațiilor de magistrați, interviul a fost menținut ca procedură excepțională de admitere în magistratură, cu ocazia aprobării ordonanței în Parlament (11.04.2008), Consiliul Superior al Magistraturii având obligația de a stabili “criterii obiective de examinare”.

Pe data de 16.04.2008 a fost emisă O.U.G. nr. 46/2008, care a eliminat din nou procedura admiterii fără concurs, însă această metodă de recrutare a magistraților rămâne incertă, câtă vreme cu ocazia viitoarelor discuții din parlament nu există un consens de a asigura un sistem judiciar transparent și de a se respecta angajamentele asumate prin strategia de reformă atât în fața electoratului, cât și la nivel european.

Oricum, procedura inițială era criticabilă, în principal, pentru că avantajă o anumită profesie juridică, respectiv categoria profesională a avocaților, fără a fi stabilite criterii obiective de selecție, iar în subsidiar pentru că după numirea în funcție cursurile de pregătire de 6 luni nu au putut fi asigurate niciodată de către I.N.M. din motive obiective (lipsa spațiului și lipsa personalului de intruire).

Pe de altă parte, chiar și în contextul legislativ actual nu se poate face abstracție de faptul că obligația frecventării cursurilor de 6 luni incumbă și magistraților cu o vechime anterioară de 5 ani, deși în practică nu s-a asigurat decât o pregătire sporadică, iar candidații admiși prin interviu au participat la activitățile specifice funcției, contrar exigențelor prevăzute de lege (art.33 alin.13).

Sub acest din urmă aspect, în mod surprinzător, prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 13/2006 s-a statuat că persoanele respective pot participa la activitatea de judecată sau pot efectua acte procedurale, înainte de finalizarea cursurilor de formare profesională de 6 luni, deși potrivit legii etapa acestor cursuri este anterioară celei de exercitare a funcției, ca o garanție a unui standard profesional ridicat.

Prin urmare, actele efectuate în aceste condiții sunt *nule de drept*, fiind întocmite de persoane care nu au drept de exercitare a profesiei, astfel că, în acord cu opinia deja exprimată¹⁰, se impune modificarea sau

suspendarea textului, până la momentul la care Institutul Național al Magistraturii va putea susține acest demers legal imperativ.

De altfel, din perspectiva criteriilor de selecție a magistraților cu cel puțin 5 ani de vechime într-o profesie juridică, analizele recente ridică serioase semne de întrebare cât privește menținerea unui standard ridicat al pregătirii, întrucât în anul 2007 numărul persoanelor declarate admise a fost mult mai mare decât cel din anii anteriori.

Este adevărat că prin această formă de recrutare a fost acoperit deficitul de personal din instanțele care ar fi trebuit desființate sau situate în localități indezirabile pentru magistrați, însă tot la fel de adevărat este faptul că noii veniți au formulat cereri de transfer către localități mai bine situate ori au beneficiat de posibilitatea de a participa la concursurile de promovare, în condiții mai lesnicioase față de ceilalți magistrați, fără promovarea vreunui examen de capacitate.

În aceeași ordine de idei, este cel puțin discutabil că în condițiile existenței unor incompatibilități privind calitatea de avocat a foștilor magistrați, legiuitorul a “omis” includerea unor incompatibilități constând în interdicția numirii ca magistrați a foștilor avocați în localitatea în care aceștia au profesat.

Considerăm necesară introducerea unei reglementări în acest sens, ea fiind în măsură să înlăture orice suspiciuni cu privire la corectitudinea actului de justiție, dat fiind faptul că există împrejurări ce pun la îndoială integritatea magistratului și care exced cazurilor de incompatibilitate prevăzute de lege.

În argumentarea opiniei noastre, avem în vedere expunerea de motive la Carta Europeană a Statutului Judecătorilor, în care se arată că “un avocat sau o avocată nu pot fi repartizați imediat ca judecători în orașul în care au profesat anterior ca avocați”, pe același considerent pentru care “un judecător nu poate fi repartizat la tribunalul dintr-un oraș al cărui primar este soț/soție, tată sau mamă a respectivei persoane”.

*Într-o viitoare reglementare, **pledăm pentru instituirea unei modalități unice de admitere în magistratură, pe baza de concurs la Institutul Național al Magistraturii, excepțiile bazându-se pe asigurarea în timp a formării profesionale și limitându-se la profesori***

10 I. Popa, *Tratat privind profesia de magistrat în România*, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 164-165.

universitari și foști magistrați cu cel puțin 10 ani vechime, cu excepția celor pensionați sau îndepărtați din magistratură pentru motive imputabile.

În acest fel, ar fi eliminate acele situații discriminatorii datorate modalităților ocolitoare de a accede în magistratură și asimilării unor forme de definitivare în profesie cu examenul de capacitate al magistraților numiți prin concurs, uniformizându-se procesul de recrutare și asigurându-se, pe termen lung, formarea unui corp al magistraților care să corespundă profilului optim actual¹¹.

De asemenea, ar fi înlăturat un tratament deosebit de ocupare a posturilor, magistrații numiți prin concurs fiind repartizați în ordinea mediilor, atât cu ocazia absolvirii cursurilor de formare inițială, cât și cu prilejul examenului de definitivare, cât și situațiile inechitabile ivite cu ocazia promovărilor, unora dintre magistrați fiindu-le asimilată vechimii efective perioada în care și-au desfășurat activitatea ca avocat.

Astfel, s-ar da eficiență exigențelor înscrise în Principiile Fundamentale privind Independența Judecătorilor, adoptate de Congresul al VII-lea al Națiunilor Unite (1985), potrivit cărora *“cei selectați pentru funcțiile de judecător vor fi persoane integre și competente, având pregătire adecvată sau calificare juridică. Orice metodă de selecție a judecătorilor va fi elaborată astfel încât să nu permită numirile pe motive necorespunzătoare”*.

Totodată, prin aceasta s-ar realiza o transpunere a recomandărilor Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei și avizelor Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni, care cer, în esență, statelor membre ca pregătirea profesională a tuturor magistraților să se realizeze înaintea numirii, obligațiile pe care

le incumbă profesia de magistrat reprezentând o profesie nouă, ce implică o abordare specifică, multidisciplinară.

În concluzie, o viitoare reglementare trebuie aliniată acestor standarde obiective nu numai pentru a exclude influențele politice, dar și pentru a elimina un posibil scop mercantil urmărit cu ocazia intrării în profesie (un anumit quantum al pensiei, de exemplu) sau pentru a preveni riscul apariției favoritismului, conservatorismului și nepotismului, care există în măsura în care numirile nu sunt făcute pe criterii care țin de pregătirea profesională, integritate și eficiență¹².

4. Critica adusă actualului sistem de promovare a magistraților

Imperfecțiunile actualului sistem de promovare în funcții de execuție sunt accentuate de existența altor reglementări în materie, ce asigură accesul la diferite grade profesionale unor categorii de personal din sistemul justiției, precum și de existența unui sistem aparte de promovare pentru unele categorii de procurori, ale căror efectele conduc la profunde inechități în dauna majorității covârșitoare a magistraților.

Astfel, dispozițiile Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, consacră o modalitate atipică de promovare pe durată determinată a procurorilor din cadrul Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, prin ordin al procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pe baza de interviu, procedura neputând fi asimilată transferului, delegării sau detașării pentru mai multe argumente pe care nu înțelegem să le dezvoltăm aici¹³.

Condițiile și procedura de promovare a procurorilor prevăzute de art. 75 din Legea nr.

11 Cerințele acestui profil se regăsesc în Legea privind statutul magistraților și Regulamentul privind evaluarea magistraților și ele constau în cunoașterea temeinică a dreptului intern și dreptului comunitar, familiarizarea cu jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților Europene și a Curții Europene a Drepturilor Omului, valorificarea corectă a acestora, cunoașterea a cel puțin două limbi de circulație internațională, cunoștințe de operare PC, familiarizarea cu regulile de deontologie profesională, motivație puternică pentru a desfășura o carieră.

12 Experiența anterioară nu justifică o diferență de tratament în procesul de selecție, prima reprezentând un avantaj ce se valorifică ulterior admiterii în profesie, deoarece viitorul magistrat este familiarizat cu modul de funcționare a sistemului judiciar. Chiar și așa,

primirea în magistratură, în oricare din modalitățile consacrate în contextul legislativ actual, nu înseamnă că persoanele acceptate corespund profilului de magistrat. Prin urmare, acestea trebuie formate. Față de cele arătate mai sus, este inexplicabil de ce în ultimii ani standardele de selecție au fost coborate spre un nivel inacceptabil, preferându-se, cu ocazia interviului, întrebări de genul “ce spuneți când intrați în sala de judecată?”, “cum reactionați când un justițiabil stă cu căciula pe cap?”, “care este competența judecătorilor?”, sau teste formale pentru orice absolvent de drept, în cazul candidaților cu experiență de 5 ani, deși magistrații selectați pe baza de concurs riscă eliminarea din sistem, atât la finalul perioadei de pregătire, cât și cu ocazia examenului de capacitate, în caz de nepromovare.

13 Pentru amănunte, I. Popa, *op.cit.*, p. 430 – 431.

303/2004 sunt aplicabile și în cazul prevăzut de art. 87 din Legea nr. 304/2004, care se referă la promovarea procurorilor la Direcția Națională Anticorupție din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Dacă este să avem în vedere atât faptul că Înalta Curte de Casație și Justiție a recunoscut acestor procurori gradul corespunzător Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pentru a acoperi eventuala nulitate a actelor de urmărire penală efectuate în urma unei promovări cu încălcarea legii organice, cât și împrejurarea că textul art. 52 alin. 1 din Legea nr. 303/2004, care condiționează promovarea la Înalta Curte de Casație și Justiție de îndeplinirea funcției de judecător în ultimii doi ani, a fost declarat neconstituțional, constatăm că prevederile în materie sunt discriminatorii, oferind o rută ocolitoare de a accede în funcții superioare, cu eludarea dispozițiilor de drept comun.

Un alt exemplu îl constituie procedura de promovare a personalului de specialitate juridică, cu funcții de execuție, asimilat judecătorilor și procurorilor, din Ministerul Justiției, consacrată prin ordinul Ministrului Justiției nr. 663/C/08.03.2007, care încalcă prevederile art. 87 alin. 1 din Legea nr. 303/2004.

Deși, potrivit prevederilor enunțate, acestei categorii de personal îi sunt aplicabile dispozițiile privind susținerea examenului de capacitate și promovare a magistraților, în mod cu totul nelegal instituirea acestui gen de examen excede controlului Consiliului Superior al Magistraturii, fără ca el să fie organizat la nivel național, prin Institutul Național al Magistraturii, așa cum impune art. 43 din lege.

Eludându-se și în acest caz dispoziții legale imperative, se ajunge în situația în care personalul asimilat magistraților din Ministerul Justiției nu candidează în limita posturilor vacante existente la tribunale și curți de apel, puând promova nu doar în gradul imediat superior, ci și prin omisiunea de a parcurge toate etapele prevăzute de lege.

Astfel, față de absența unor dispoziții exprese, se poate promova de la gradul de procuror de judecatorie direct la gradul asimilat procurorului din Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, într-un interval foarte scurt de timp și beneficiind de o tematică redusă de examen.

Pe de altă parte, ordinul menționat este în afara legii, fiind contrar dispozițiilor art. 4 alin. 3, art. 75 și art. 76 din Legea nr. 24/2000, privind

normele de tehnică legislativă, întruât Ministerul Justiției nu are îndreptățirea legală de a emite vreun regulament în acest domeniu, singurul organ abilitat fiind Consiliul Superior al Magistraturii, potrivit art. 106 lit. f din Legea nr. 303/2004.

Existența tratamentului preferențial de care se bucură personalul de specialitate juridică asimilat magistraților este întărit și de dispozițiile O.U.G. nr. 27/2006, potrivit cărora stabilirea coeficientului de multiplicare, în cazul acestei categorii, se realizează prin raportare la vechimea deținută, prin simpla scurgere a timpului, indiferent de promovarea unui concurs sau examen (pct. 10 din Anexa O.U.G. nr. 27/2006).

Asemenea soluții legislative încurajează oportunistul, demotivează profesioniștii de bună credință și discretizează însăși demnitatea funcției respective, prin aceea că persoane care nu urmează o carieră de magistrat beneficiază de avantajele statutului de judecător sau procuror, în considerarea dispozițiilor ce le reglementează un tratament privilegiat.

Cele două exemple de mai sus susțin încă o dată opinia potrivit căreia procedurile derogatorii sub aspectul carierei magistraților, determinate de nevoi conjuncturale, precum este categoria personalului asimilat magistraților, al cărui număr riscă să îl depășească pe cel al judecătorilor și procurorilor, sunt instituții juridice neavenite în statul de drept, fapt pentru care se impune abrogarea tuturor dispozițiilor care le reglementează.

4.1. Promovarea în funcții de conducere

Legea nr. 303/2004 reglementează accesul judecătorilor și procurorilor la funcțiile de conducere, instituind ca forme de promovare concursul sau examenul (art. 48 alin. 1, art. 49 alin. 1) și propunerea conducătorului instituției (art. 48 alin. 9, art. 49 alin. 9). Condițiile de participare, procedura de desfășurare a concursului și criteriile de evaluare sunt tratate distinct în cadrul Regulamentului adoptat prin Hotărârea nr. 320/2006 a Consiliului Superior al Magistraturii.

Spre deosebire de reglementarea anterioară, în care numirea în funcția de conducere se realiza pe baza propunerii ministrului justiției, sistemul actual prevede necesitatea unei testări psihologice, prezentarea unui proiect privind exercitarea atribuțiilor specifice funcției de

conducere și susținerea unei probe scrise, având ca obiect verificarea cunoștințelor de management, comunicare și resurse umane, sub forma unui test-grilă.

În principiu, proba constând în *prezentarea unui proiect* privind exercitarea atribuțiilor manageriale o considerăm utilă, deși nu există o garanție a faptului că acesta reprezintă contribuția proprie a candidatului.

Mai mult, evaluarea de ansamblu a procedurii concursului crează suspiciuni cu privire la corectitudinea rezultatelor finale, întrucât susținerea orală a proiectului este supusă unei analize subiective, întrucât notele se acordă fără stabilirea unui anumit punctaj, fără motivarea acestora și fără a da posibilitatea contestării lor.

Într-o evaluare generală, numirea magistraților în comisiile de concurs, ca și în cazul concursurilor de promovare a magistraților în funcții de execuție sau a concursurilor de promovare a personalului auxiliar și conex, se face fără nici o metodologie, fără a fi constituită o bază de date a celor care corespund profilului de examinator și fără a exista o desemnare aleatorie a membrilor.

În plus, lipsa de transparență a acestor proceduri este întărită de nedeclararea cuantumului remunerației membrilor comisiei.

Pe de altă parte, această procedură nu cuprinde o evaluare a activității anterioare a candidatului, prin prisma realizărilor profesionale și percepției sale de către restul colectivului, garanția unui bun manageriat fiind dată de rezultatele concrete, iar nu de obiectivele cuprinse într-un proiect teoretic.

În egală măsură, asumarea unor angajamente scrise, a căror îndeplinire este incertă, reprezintă mai mult o chestiune formală, menită a legitima ocuparea posturilor de conducere, câtă vreme conducătorii instanțelor și parchetelor din România nu sunt stăpânii instrumentarului managerial, realizarea multor obiective depinzând de vointa altor factori de decizie.

De aceea, modalitatea de promovare în aceste funcții trebuie reevaluată, numai dacă ar fi să ținem cont de rezultatele alarmante ale unor

sondaje de opinie, care relevă faptul că “28% dintre magistrați acuză implicarea factorului politic în procesul de promovare și au suspiciuni referitoare la corectitudinea concursurilor organizate pentru promovarea în funcție”.¹⁴

Într-o recentă adresă emisă de Consiliul Superior al Magistraturii sub nr. 719/DRUO/2007 la data de 31.01.2007, se arată că la concursurile de promovare în funcțiile de conducere se înscriu din ce în ce mai puțini candidați, fapt pentru care se exprima nedumerirea Consiliului și ministrului justiției cu privire la acest aspect, dispunându-se consultarea judecătorilor și stabilirea cauzelor care determină lipsa de interes pentru ocuparea acestor funcții.

4.2. Promovarea judecătorilor la Înalta Curte de Casație și Justiție

Spre deosebire de reglementările anterioare, care prevedeau numirea judecătorilor la instanța supremă pe durata unui mandat de 6 ani, cadrul normativ actual reglementează accesarea la Înalta Curte de Casație și Justiție fără limita unui mandat, fapt întărit și de dispozițiile art. 125 din Constituția României care consacră inamovibilitatea judecătorilor fără nici o distincție.

O *primă condiție* necesară promovării o constituie vechimea în funcția de judecător sau procuror de cel puțin 12 ani, insuficientă după părerea noastră pentru ocuparea unui funcții atât de importante, fapt pentru care ne menținem observațiile din secțiunile anterioare.

Dispozițiile care acordă dreptul procurorilor de a accede la instanța supremă sunt la randul lor criticabile, întrucât în forma inițială ele condiționau exercitarea funcției de judecător pentru o perioadă de numai doi ani, iar după declararea neconstituționalității art. 52 alin. 1 din Legea nr. 303/2004 s-a creat o “rută” ocolitoare de ocupare a acestor posturi, deși în prezent instituția este tratată de lege sub forma “promovării”, și nu a numirii.

Or, este evident că nu este posibilă promovarea din funcția de procuror în funcția de judecător și viceversa.

14 A se vedea sondajul Transparency International România-2006, p. 53; Direcția Națională Anticorupție a trimis în judecată mai mulți procurori și un fost membru C.S.M. pentru mai multe fapte de corupție, constând în cumpărarea subiectelor la concursul de numire în funcții de conducere din octombrie 2007. Cu toate acestea, concursul a fost validat de C.S.M.

Îngrijorarea a fost sporită de declarațiile din luna decembrie 2007 ale directorului I.N.M. cu privire la existența unor “rețele interne” printre magistrați care ar vicia examenele, și de declarațiile Procurorului General cu privire la bănuiala pe care o au unii colegi procurori, în sensul că aceste concursuri sunt “aranjate”.

În forma modificată a legii, este prevăzută sub o a doua condiție, cerința ca judecătorul să fi îndeplinit funcția de judecător la tribunal sau curtea de apel, urmare a deciziei Curții Constituționale nr. 866/2006 acest drept fiind recunoscut și procurorilor parchetelor de pe lângă aceste instanțe.

Și aceste dispoziții sunt criticabile, întrucât dau posibilitatea eludării concursului de promovare în gradul imediat următor, întrucât candidatul poate fi promovat la instanța supremă fără să fi susținut concursul și activitatea specifică unei funcții de un nivel superior.

Discutabile sunt și prevederile referitoare la obținerea calificativului "foarte bine", care, în prezent, trebuie să privească doar ultima evaluare.

O a patra condiție este aceea ca judecătorul să nu fi fost sancționat disciplinar. Textul nu prevede o limită de timp a aplicării sancțiunii, ceea ce poate da naștere unor interpretări diferite.

În sfârșit, o ultimă condiție necesară promovării se referă la cerința ca judecătorul să se fi remarcat în activitatea profesională.

Pentru evaluarea acestei condiții, Consiliul Superior al Magistraturii a adoptat Hotărârea nr. 492/2005, deficitară după părerea noastră, întrucât printre criteriile indicate nu se regăsește și cel privind experiența în funcție, ceea ce poate naste semne de întrebare cu privire la modalitatea de departajare a candidaților între care există diferențe semnificative de vechime.

Ca o evaluare generală, actuala procedură de selecție a candidaților la Înalta Curte de Casație și Justiție este formală, întrucât criteriile de evaluare nu presupun stabilirea unui anumit punctaj, motiv pentru care în practică s-a remarcat și o anumită inconsecvență în aprecierea aceluiași candidat.

În egală măsură, Ghidul de evaluare, cuprinzând 43 de întrebări ce urmau să fie adresate cu ocazia interviului, deși bine conceput, nu a fost pus în aplicare, deoarece nici unul dintre candidați nu a fost chestionat punctual cu privire la toate aceste întrebări.

5. Calitatea și eficiența actului de justiție

Realizarea unui sistem judiciar credibil, independent și imparțial implică nu doar o restructurarea instituțională, din perspectiva carierei magistraților și redefinirii unor mecanisme funcționale, ci și eforturi din partea tuturor factorilor implicați în procesul de reformă, în vederea asigurării calității și eficienței actului de justiție.

Procesul de monitorizare a sistemului judiciar a relevat de-a lungul timpului dificultăți legate de unificarea practicii judiciare, accelerarea procedurilor, reducerea numărului de cauze aflate pe rolul instanțelor, rezolvarea unor probleme de integritate internă și realizarea unui cadru legislativ coerent.

Realizarea acestui important obiectiv, constând în îmbunătățirea calității actului de justiție, presupune abordarea mai multor componente, multe dintre acestea constituind angajamente asumate prin Strategia de Reformă a Sistemului Judiciar 2005-2007.

Îndeplinirea unui prim obiectiv, constând în **realizarea unui cadru normativ coerent**, a fost împiedicată în perioada 2005-2008 de avalanșa legislativă și întârzierea promovării unor proiecte având ca scop simplificarea procedurilor judiciare, reducerea duratei acestora ori instituirea unor proceduri alternative de conciliere¹⁵.

Evident, obiectivele asumate în fața electoratului au rămas la stadiul unor simple intenții, nefiind identificate soluții optime de natură să elimine supraîncărcarea parchetelor și instanțelor, raționalizarea resurselor umane și materiale, implementarea unor politici adecvate, economisirea unor mijloace financiare și direcționarea lor către alte direcții de acțiune, cum ar fi instruirea magistraților, specializarea lor efectivă și dezvoltarea unei logistici corespunzătoare.

De asemenea, în procesul de elaborare a actelor normative consultarea magistraților a fost mai mult decât formală, propunerile formulate fiind ignorate, iar în domeniile importante de

15 Comisia Codului Judiciar European, formată din experți aparținând mai multor țări, a elaborat un raport vizând armonizarea dreptului procesual din țările membre, apreciind că tema concilierii este de mare actualitate și legislațiile statelor membre trebuie armonizate, deoarece o conciliere prealabilă sau incidentală poate aduce părților o soluție definitivă, cu evitarea

cheltuielilor și desfasurării lente a procesului, ducând într-o manieră semnificativă la descongestionarea jurisdicțiilor și ameliorarea funcționării lor. De altfel, Consiliul Europei a adoptat mai multe recomandări în acest sens, cum sunt cele privind medierea familială, medierea în materie privată, medierea în materie civilă și în materia litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private.

legiferare nu a fost asigurată o minimă transparentă, procesul de dezbatere publică sau de consultare largă a specialiștilor fiind inexistent.

Din punctul de vedere al sistematizării legislației, se constată o deconcentrare a regulilor procedurale, din cauza adoptării unor acte normative speciale, cuprinzând norme de competență, de judecată și executare silită, ceea ce derutează atât practicienii dreptului, cât și justițiabilii.

Cu siguranță, instabilitatea politică, dese schimbări survenite în conducerea Ministerului Justiției și ambiția fiecărui om politic de a fi promotorul "strategiei de reformă" au contribuit la această stare de fapt, însă prea puțin s-a înțeles că proiecte de o asemenea importanță nu se pot elabora într-un cabinet ministerial, ci ele trebuie realizate după o consultare largă a practicienilor și teoreticienilor dreptului, a partenerilor și auxiliarilor justiției, a societății civile în general.

Din nefericire, starea actuală a sistemului judiciar românesc, semnalată prin valoroase studii doctrinare, este inacceptabilă, iar necorelările legislative, lipsa de previzibilitate a cadrului normativ și supraîncărcarea instanțelor atrag în mod inevitabil nemulțumirea cetățenilor, beneficiarii direcți ai actului de justiție.

Ele induc ideea că sistemul judiciar se subsumează unor interese de grup, iar justiția, deși plătită să lucreze în favoarea cetățeanului, reprezintă în fapt o industrie, o afacere sau pur și simplu o societate corporatistă, ai cărei acționari majoritari sunt marea masă a auxiliarilor justiției, având un profit garantat conferit prin numărul impresionant al cauzelor aflate pe rol¹⁶.

Sporirea eficienței actului de justiție, reducerea duratei procedurilor și asigurarea unui termen rezonabil de soluționare a cauzelor au reprezentat obiective asumate prin diferite angajamente politice, în contextul accelerării procesului de aderare la Uniunea Europeană.

Deși proclamate sub forma unor principii generoase, aceste obiective nu au fost însoțite de măsuri legislative, iar modificările punctuale aduse cadrului normativ, în special din dorința de a puncta la capitolul imagine, nu au avut un impact concret pentru activitatea instanțelor de judecată.

Prin revizuirea Constituției din 2003, s-a introdus alineatul 3 al art. 21, potrivit căruia "Părțile au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil", soluție preluată și în Legea de organizare judiciară nr. 303/2004.

Pe lângă faptul că acest principiu nu a fost ajustat printr-o serie de modalități de transpunere în activitatea concretă a instanțelor, el nu a fost corelat cu un nou obiectiv aflat în preocupările Consiliului Europei și anume "*termenul optim și previzibil de judecare a fiecărei cauze*", termenul rezonabil fiind mai mult o valoare de referință ce separă încălcarea, de neîncălcarea Convenției.

O altă intervenție, mai puțin fericită a constituit-o introducerea alin.4 la același articol 21 din Constituție, potrivit căruia "Jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite", concepție care nu reflectă soluțiile de pe plan internațional și nici preocupările Strategiei de Reformă de a găsi căi alternative de soluționare a disputelor, în scopul degrevării instanțelor de judecată și creșterii operativității acestora.

Consacrarea unor jurisdicții administrative alternative reglementate prin diferite acte normative un constituia o atingere a liberului acces la justiție, în măsura unui control de legalitate din partea instanțelor, sub acest aspect pronunțându-se atât Curtea Constituțională, cât și Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

În ciuda adoptării actului normativ privind medierea și profesia de mediator, aplicabilitatea acestui mod alternativ de soluționare a litigiilor rămâne în continuare redusă, în absența unor

16 Sondajele realizate în ultima vreme relevă o tipologie similară a problemelor cu care se confruntă diferitele sisteme de drept : interesele economice ale profesiilor juridice, în special ale avocaților, care generează un acces la justiție costisitor și de durată; un control insuficient al judiciarului asupra defășurării litigiilor, prin stabilirea regulilor jocului în instanțe și a unui anumit control asupra avocaților și părților; o distribuție a resurselor alocate soluționării unui litigiu deopotrivă proporțională cu interesele implicate în litigiu și justă prin raport cu alte litigii.

În realitate, în vreme ce costurile ridicate ale litigiilor constituie o problemă mai curând pentru sistemele de common law, în care avocații sunt plătiți cu ora, costul unui proces depășind de multe ori valoarea litigiului, durata excesivă a procedurilor este mai degrabă problema sistemelor de drept continental. Cele două criterii funcționează însă interdependent, cel puțin în sensul că o durată mare generează creșterea proporțională a costurilor.

dispoziții obligatorii menite a asigura degrevarea efectivă a instanțelor.

De asemenea, legiuitorul nostru nu a manifestat preocupare pentru implementarea *justiției de proximitate*, care, spre exemplu în Franța, asigură soluționarea unor litigii cotidiene de mai mică importanță, prin intermediul judecătorilor neprofesioniști.

Dimpotrivă, în România comisiile de judecată au fost grabnic desființate, întrucât amintea de perioada comunistă, deși s-ar fi impus mai degrabă reorganizarea acestora, sub o altă denumire și perfecționarea reglementării, întrucât aceste organisme au existat în dreptul românesc, sub o altă formă, și există în numeroase alte țări, având competența de a soluționa litigii de o complexitate redusă.

În sfârșit, eșecul procesului de reformă este marcat de existența mai multor grade jurisdicționale, de diversificarea inutilă a căilor de atac și posibilitatea facilă a obținerii rejudecării sau restituirii cauzei la procuror, în materie penală, ceea ce relevă incapacitatea sistemului judiciar de a regla relațiile interumane și a asigura pacea socială.

Câteva exemple reținute în urma modificărilor legislative contrare obiectivelor asumate prin Strategia de Reformă sunt edificatoare în sensul celor susținute.

Astfel, în materie procesual civilă, înlăturarea sancțiunii exprese a decăderii în cazul nedepunerii întâmpinării atunci când aceasta este obligatorie (art. 118 C.pr.civ.) nu face decât să încurajeze comportamentul abuziv al părților (avocaților lor), în sensul de a nu respecta termenele pentru propunerea probelor și invocarea excepțiilor relative.

Abrogarea art. 261 pct. 8 C.pr.civ., în sensul că lipsa semnăturii judecătorilor și grefierului poate fi complinită oricând în cursul procesului, poate conduce la casări formale, deși soluția din dispozitiv se regăsește în minuta semnată de judecători, iar abrogarea art. 282 alin. 3 C.pr.civ., conform căruia apelul împotriva hotărârii se socotește făcut și împotriva încheierilor, pretinde un apel distinct sau motive distincte cu privire la încheieri.

Nu în ultimul rând, reintroducerea casării cu trimitere în cazul apelului (art. 297 alin. 1 C.pr.civ.) conduce la prelungirea procesului și creșterea volumului de activitate a instanțelor, în condițiile în care instanțele de apel au posibilitatea evocării fondului în majoritatea sistemelor străine de drept.

În sfârșit, deși prin reglementarea somației de plată s-a urmărit stabilirea unei proceduri favorabile creditorului, cu evitarea unor taxe de timbru, soluția legislativă actuală încarcă inutil rolul instanțelor, deoarece același raport juridic litigios poate fi analizat în trei situații, cu prilejul emiterii somației, judecării cererii în anulare și soluționării fondului, hotărârea inițială neavând autoritate de lucru judecat.

În materie procesual penală, modificarea art. 332 C.pr.pen. dă în prezent posibilitatea restituirii cauzei la procuror pentru încălcarea dreptului la apărare al inculpatului sau învinuitului, indiferent după cum aceasta afectează sau nu întreaga urmărire penală, deși faza de judecată se bucură de garanții procesuale suplimentare, ce ar face inutilă reluarea activităților desfășurate anterior sesizării instanței.

De asemenea, noile dispoziții privind ascultarea inculpatului în căile de atac și posibilitatea obținerii rejudecării în caz de extrădare nu fac decât să încurajeze abuzul de drept, cei în cauză având tot interesul în a obține judecarea în lipsă, în vederea prelungirii duratei procesului, inclusiv printr-o eventuală rejudecare.

În ceea ce privește dispoziția constituțională potrivit căreia "Înalta Curte de Casație și Justiție asigură interpretarea și aplicarea legii de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale", având drept scop **crearea unei jurisprudențe unitare**, aceasta a rămas fără consecințe notabile.

Modificările aduse Codului de procedură civilă în materia competenței, precum și unele decizii în interesul legii au condus la profunde dezechilibre și disfuncționalități în planul încărcăturii instanțelor, întrucât modificările intervenite au urmărit în exclusivitate degrevarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, ceea ce a atras după sine și o degrevare substanțială a curților de apel, cele care furnizau instanței supreme majoritatea covârșitoare a cauzelor în căile de atac.

Acest fapt, având ca efect diversificarea practicii în probleme sensibile de drept, alături de întârzierea proiectului de unificare a jurisprudenței, a condus la decredibilizarea sistemului judiciar și o lipsă de previzibilitate a jurisprudenței, fapt subliniat de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauzele Beian și Driha c. României.

Deși în direcția unificării practicii au fost înregistrate unele progrese, mulțumită întâlnirilor

profesionale organizate la nivelul instanțelor, publicării culegerilor de jurisprudență și creșterii semnificative a recursurilor în interesul legii, totuși aceste demersuri nu au avut întotdeauna efectul scontat și anume unificarea jurisprudenței.

Chiar dacă s-a recunoscut legitimare procesuală colegiilor de conducere ale curților de apel, ar fi iluzoriu să se creadă că pe calea recursurilor în interesul legii se poate realiza atribuția constituțională a instanței supreme, în absența modificărilor structurale care să-i asigure plenitudinea de competență în interpretarea legii la nivel național.

Practic, în materie civilă aplicarea corectă și unitară a legii de către toate instanțele este imposibil de urmărit, iar existența recursului în interesul legii nu poate reprezenta un argument solid, câtă vreme această cale extraordinară de atac exista și în sistemul nostru anterior și există și în alte țări, fără ca prin aceasta să fie abandonată poziția de drept comun a instanței supreme în judecarea recursului.

În egală măsură, recunoașterea competenței adunărilor generale ale instanțelor în dezbaterile problemelor de drept controversate a fost lipsită de eficacitate, întrucât legiuitorul nu a oferit valoare juridică expresă hotărârilor pronunțate, astfel că aceste dispoziții inovatoare s-au dovedit a fi lipsite de eficiență.

În acest context, ideea profesorului D.P. Viforeanu exprimată cu ocazia reformelor din perioada interbelică, în sensul “de a se limita numai la două numarul instanțelor judecătorești, dar, totodată, de a pune mai presus de ele o Curte supremă și unică, care asociată puterii legiuitoare, să fie pazitoarea înaltă a Legii, să mențină unitatea legislației pe întreg teritoriul național prin uniformitatea jurisprudenței și să nu permită magistraților țării a interpreta în moduri diferite legile țării, ci să-i oblige a pronunța hotărârile lor în conformitate cu regulile pozitive edictate de legiuitor”, sunt mai actuale decât oricând.

Din păcate, în România, reforma s-a realizat în mod pripit, deoarece prin Legea nr. 195/2004 și O.U.G. nr.65/2004, în loc să se limiteze categoria hotărârilor de fond nesupuse apelului, pentru a consacra recursului rolul unei căi extraordinare de atac, s-a extins aria acestora, pe criterii valorice sau care țin de natura cauzelor, astfel că în numeroase domenii recursul nu poate ajunge în fața curților de apel și instanței supreme.

În mod asemănător sistemului reglementat prin Legea nr. 59/1993, curțile de apel sunt instanțe de excepție în materie de apel, dar soluționează recursuri formulate împotriva hotărârilor pronunțate de tribunale, iar Înalta Curte de Casație și Justiție nu soluționează apeluri și este instanța de excepție în recurs, pentru că în fața acesteia nu pot ajunge decât hotărâri pronunțate în primă instanță sau în apel de către curțile de apel.

Este motivul pentru care considerăm că într-o viitoare reglementare se impune stabilirea plenitudinii de competență în judecarea apelurilor în favoarea curților de apel, cu menținerea competențelor actuale ale judecătorilor și tribunalelor, acestea din urmă neputând fi asimilate instanțelor de drept comun, în absența schemelor funcționale corespunzătoare.

Concomitent, pentru a se asigura o mai bună practică unitară prin intermediul curților de apel, propunem extinderea categoriei hotărârilor care pot fi atacate cu apel și restrângerea categoriilor de hotărâri care pot fi atacate cu recurs, această din urmă cale extraordinară de atac urmând a fi exercitată în condiții mult mai restrictive și în cauzele de o mai mare complexitate la instanța supremă.

Tot din această perspectivă, ar fi util de abordat și modelul francez al justiției de proximitate, în care cauzele de o însemnată redusă se judecă în ultimă instanță, model care poate funcționa prin intermediul judecătorilor sau judecătorilor neprofesioniști, în acord cu prevederile înscrise în art. 126 alin. 5 din Constituție.

6. Concluzii privind înfăptuirea unui imperativ social: eficientizarea sistemului judiciar

Statul de drept se întemeiază pe sistemul judiciar, ca element central al stabilității sociale, fapt pentru care echilibrul dintre structurile sociale și entitățile judiciare este esențial.

Sistemele judiciare trebuie să se adapteze dinamicii sociale, care în zilele noastre este tot mai complexă, justiția ca serviciu public fiind supusă unei presiuni tot mai mari, față de creșterea numărului de cauze, continua diversificare a acestora și nevoia de a răspunde cu promptitudine provocărilor cotidiene.

Așa cum se subliniază prin concluziile diferitelor rapoarte de evaluare, sistemele judiciare actuale au rămas în urma transformărilor sociale

și tehnologice, având proceduri demodate, resurse umane și materiale insuficiente, ceea ce atrage nemulțumirea mării majorități a justițiabililor.

Atât justițiabilii, cât și profesioniștii dreptului atrag atenția asupra duratei excesive a procedurilor judiciare, asupra faptului că acestea sunt tot mai costisitoare și discutabile din punct de vedere calitativ, iar sondajele realizate în ultima vreme relevă o tipologie similară a problemelor cu care se confruntă diferitele sisteme de drept:

- *interesele economice ale profesiilor juridice, în special ale avocaților, care generează un acces la justiție costisitor și de durată;*

- *un control insuficient al judiciarului asupra desfășurării litigiilor, prin stabilirea regulilor jocului în instanțe și a unui anumit control asupra avocaților și părților;*

- *o distribuție a resurselor alocate soluționării unui litigiu deopotrivă proporțională cu interesele implicate în litigiu și justă prin raport cu alte litigii.*¹⁷

Pe de altă parte, sistemele în tranziție, cum este și sistemul judiciar român, se confruntă cu probleme specifice societăților respective, cum sunt independența, răspunderea, integritatea, calitatea hotărârilor judecătorești, un sistem de administrare eficient și funcțional etc.

În România, foarte multe voci, începând cu politicieni și continuând cu jurnaliști, analiști politici sau sociologi susțin independența justiției, însă, în condițiile în care acuzele privind calitatea și eficiența procedurii se focalizează, în principal, asupra magistraților, nu abordează un subiect sensibil și stânenitor legat de obstrucționarea justiției.

Există în ultimii ani, "mai mult sau mai puțin vizibil, mai mult ori mai puțin dorit, un proces de obstrucționare a justiției, de împiedicare a acesteia să-și îndeplinească misiunea socială, pe temeiul căreia se legitimează o putere în stat, și anume protejarea drepturilor și libertăților individuale sau colective ale persoanei de care depinde, până la urmă, stabilitatea oricărui regim politic, consolidarea și dezvoltarea societății civile și, implicit a statului."¹⁸

Obstrucționarea justiției se poate prezenta în forme variate și ea poate avea ca surse

puterea legislativă, puterea executivă, modul de organizare și funcționare a sistemului judiciar, influența puterilor de fapt nestatale, conduita părților, apărătorilor acestora și altor participanți la realizarea actului de justiție, precum și de la magistrații înșiși, atunci când aceștia abuzează de puterea ce le-a fost conferită".

Soluțiile la aceste probleme depind de o acțiune concertată a tuturor factorilor cu responsabilități în reforma justiției din România, ceea ce presupune realizarea unei concepții unitare, organizatorice și instituționale, care se rezumă, în esență, la simplificarea procedurilor judiciare, centralizarea politicii administrative la nivelul celei mai înalte instanțe, crearea de reforme bugetare care să permită creșterea de resurse pentru instanțe, eliminarea oricărui ingerințe sau dependențe în îndeplinirea actului de justiție și restructurarea unor organisme, cum ar fi Ministerul Justiției și Consiliul Superior al Magistraturii.

Aceste soluții, trebuie orientate către două direcții de acțiune specifice oricărei reforme și anume satisfacția cetățenilor și satisfacția lucrătorilor, iar ele impun o **evaluare a cadrului legislativ și instituțional actual**, astfel încât să fie posibile:

- Determinarea bugetului instanțelor și parchetelor, prin asocierea autorității judiciare la determinarea necesarului bugetar;

- Simplificarea procedurilor și reconsiderarea căilor de atac, în raport de complexitatea cauzelor, cu stabilirea unui filtru de admisibilitate sau oportunitate, fără a fi încălcat dreptul la o cale efectivă de atac;

- Reconsiderarea rolului judecătorului în statul de drept și degrevarea acestuia de atribuțiile nonjudiciare;

- Introducerea sistemelor alternative de soluționare a litigiilor, cu obligativitatea parcurgerii acestora, în cazuri de o însemnătate redusă, și susținerea financiară de către stat a costurilor pe care le implică, pentru a încuraja într-o primă fază parcurgerea de către părți a acestei proceduri;

- Elaborarea unui act normativ privind unificarea practicii judiciare și consultarea magistraților cu ocazia elaborării proiectelor de

17 A.A.S. Zuckerman, *Civil Justice in Crisis: Comparative Perspective of Civil Procedures*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 12.

18 V.M. Ciobanu, *Cateva reflecții cu privire la reforma justiției civile în România*, în *Dreptul* nr. 2/2006, p. 36.

acte normative cu un puternic impact în activitatea justiției;

- Modificarea legislației în vigoare, prin recunoașterea administratorului de instanță;
- Realizarea unor sondaje de opinie, la nivel național și local, în vederea măsurării eficienței sistemului judiciar și gradului de încredere;
- Monitorizarea volumului de muncă din instanțe și parchete, prin colectarea de date statistice continue;
- Reconsiderarea condițiilor de recrutare și promovare a magistraților;
- Reconsiderarea politicii de resurse umane la nivelul Consiliului Superior al Magistraturii și Ministerului Justiției, constând în încadrarea cu

statut permanent a posturilor cu specialiști în diferitele domenii de expertiză;

- Eliminarea unor bariere legislative, având ca scop îngreunarea actului de justiție, prin reconsiderarea unor excepții și incidente procedurale, care se constituie în cauze de suspendare a cauzelor, împiedicare a exercitării acțiunii penale și îngreunare a urmăririi penale sau judecării, având ca rezultat temporizarea anchetelor judiciare.¹⁹

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

19 Putem include în această categorie suspendarea procesului, în cazul invocării excepției de neconstituționalitate, limitarea cazurilor de asistență

juridică obligatorie, obligativitatea diferitelor avize în domeniul răspunderii penale ministeriale sau parlamentare.