

ATITUDINI

Preocupări recente în domeniul normării muncii magistraților și dimensionării corespunzătoare a schemelor de personal

Ciprian Coadă
Vicepreședinte Tribunalul Constanța

Unul din principalele obiective asumate prin Strategia de reformă a sistemului judiciar, constând în stabilirea unei politici adecvate privind resursele umane în cadrul sistemului judiciar, este legat de identificarea unor soluții optime necesare raționalizării instanțelor, prin stabilirea volumului optim de activitate și alocarea personalului la acele instanțe cu cel mai mare deficit raportat la media națională.

În vederea aducerii la îndeplinire a obiectivului privind optimizarea modului de alocare a resurselor umane din sistemul judiciar, Planul de acțiune pentru implementarea Strategiei de reformă a sistemului judiciar, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.232/2005 a prevăzut în sarcina Consiliului Superior al Magistraturii responsabilitatea în stabilirea gradelor de complexitate a cauzelor, a perioadelor de timp alocate acestora și a volumului de activitate optimă a magistratului, în vederea planificării resurselor umane și îmbunătățirii sistemului de repartizare aleatorie a cauzelor.

De asemenea, una dintre măsurile Planului de acțiune pentru îndeplinirea condiționalităților din cadrul mecanismului de cooperare și verificare a progreselor realizate de România în domeniul sistemului judiciar și a luptei împotriva corupției, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr.1346/2007 are în vedere stabilirea volumului optim de activitate a magistraților.

În cadrul acestor demersuri de interes, un loc central îl ocupă procesul de evaluare sau normare a muncii, conceput ca activitate de repartizare a numărului de cauze și judecători în funcție de încărcătura instanței, cu luarea în considerare a timpului alocat soluționării acestora, a timpului necesar întreruperilor impuse de desfășurarea procesului și a perioadei aferente pauzelor legale din timpul programului de muncă.

Prin intermediul acestui studiu, să aducem în centrul atenției câteva probleme de actualitate, din perspectiva disfuncțiilor și zonelor de vulnerabilitate ale sistemului judiciar, pornind atât de la aspecte de ordin teoretic, cu impact asupra domeniului de interes, cât mai ales de la acele cauze care conduc la dezechilibre în planul încărcăturii instanțelor, în încercarea de a oferi unele răspunsuri și soluții de ameliorare a situației actuale.

One of the main objectives embraced by the Strategy for the reform of the judiciary, consisting in establishing an adequate human resources policy in the judiciary, is related to the process of identification leading answers designed to rationalise the courts, establishing the optimal caseload and personnel allotment for the courts having the biggest deficit compared to the national average.

In order to fulfil the said objective of the judiciary, the Action Plan for implementation the Strategy for the reform of the judiciary, approved by Government Decision No. 232/2005, has provided on



behalf of the Superior Council of Magistracy a responsibility concerning the establishment of the degrees of complexity for cases, of the time-limits for those and of the optimal caseload for the judges, in order to plan the human resources and improve the system of a random assignment of cases.

Moreover, one of the measures included in the Action Plan, designed to fulfil the conditionalities provided in the mechanism for cooperation and verification of progress of Romania in the areas of judicial reform and the fight against corruption, envisages the setting up of an optimal volume of activity for the magistrates.

In the framework of the said measures, the process of work evaluation and norm-setting, conceived as an activity of allotting the caseload and judges according to the size of a court, by taking into account the time devoted to settle cases, of the necessary time-limits required in proceedings and of the time imposed by the working time rules, plays a central role.

The following study tries to focus on some actual issues, from the point of view of judiciary's malfunctions and vulnerabilities, starting with some theoretical aspects, having an impact on our field of interest, and also with the reasons that lead to disequilibria on the caseload; also, the study strives to give some answers and solutions concerning the improvement of the current state of things.

1. Considerații introductive

Supraîncărcarea instanțelor de judecată și durata ridicată a procedurilor reprezintă deficiențe constatate ale sistemului judiciar din România.

De aceea, unul din principalele obiective asumate prin Strategia de reformă a sistemului judiciar, constând în stabilirea unei politici adecvate privind resursele umane în cadrul sistemului judiciar, este legat de identificarea unor soluții optime necesare raționalizării instanțelor, prin stabilirea volumului optim de activitate și alocarea personalului la acele instanțe cu cel mai mare deficit raportat la media națională.

De asemenea, corecta dimensionare a necesarului de personal, presupune evaluarea numărului de personal auxiliar în raport de numărul de magistrați și angajarea unui număr corespunzător de grefieri, din perspectiva preluării de către aceștia a sarcinilor administrative ce revin judecătorului.

În vederea aducerii la îndeplinire a obiectivului privind optimizarea modului de alocare a resurselor umane din sistemul judiciar, Planul de acțiune pentru implementarea Strategiei de reformă a sistemului judiciar, aprobat prin H.G. nr. 232/2005 a prevăzut în sarcina Consiliului Superior al Magistraturii responsabilitatea în stabilirea gradelor de complexitate a cauzelor, a perioadelor de timp alocate acestora și a volumului de activitate optimă a magistratului, în vederea planificării resurselor umane și îmbunătățirii sistemului de repartizare aleatorie a cauzelor.

De asemenea, una dintre măsurile Planului de acțiune pentru îndeplinirea condiționalităților

din cadrul mecanismului de cooperare și verificare a progreselor realizate de România în domeniul sistemului judiciar și a luptei împotriva corupției, aprobat prin H.G. nr. 1346/2007 are în vedere stabilirea volumului optim de activitate a magistraților.

În realizarea acestor obiective, la nivelul Consiliului Superior al Magistraturii au fost constituite de-a lungul timpului mai multe grupuri de lucru, a căror preocupare a fost orientată către determinarea necesarului de personal nu doar în raport de criteriul numărului de cauze, ci și în raport de complexitatea acestora, cea mai recentă realizare fiind legată de întocmirea "Programului pentru stabilirea volumului de muncă și asigurarea calității activității în instanțe în anul 2010".

Fără îndoială, preocupările de acest gen nu sunt specifice doar României ultimilor ani, ci reformele de dată recentă ale sistemelor judiciare aplicate în Europa de Est se suprapun cu numeroase alte inițiative întâlnite în toate țările europene și nu numai, ce au ca principal scop îmbunătățirea performanței sau a calității sistemului judiciar.

În cadrul acestor demersuri de interes, un loc central îl ocupă procesul de evaluare sau normare a muncii, conceput ca activitate de repartizare a numărului de cauze și judecători în funcție de încărcătura instanței, cu luarea în considerare a timpului alocat soluționării acestora, a timpului necesar întreprinderilor impuse de desfășurarea procesului și a perioadei aferente pauzelor legale din timpul programului de muncă.

Pornind de la această definiție, normarea muncii magistraților, concepută ca activitate având ca scop stabilirea volumului optim de

Supraîncărcarea instanțelor de judecată și durata ridicată a procedurilor reprezintă deficiențe constatate ale sistemului judiciar din România.

muncă al magistraților, nu poate fi disociată de reglementările specifice dreptului muncii, iar ea impune o abordare nu doar din perspectiva măsurilor organizatorice cu caracter intern, ci și din perspectiva politicilor de îmbun-

nătățire a calității sistemului judiciar, specifice mai multor domenii de interes major.

Iată de ce, plecând de la ideile exprimate mai sus, ne propunem ca prin intermediul acestui studiu, să aducem în centrul atenției câteva probleme de actualitate, din perspectiva disfuncțiilor și zonelor de vulnerabilitate ale sistemului judiciar, pornind atât de la aspecte de ordin teoretic, cu impact asupra domeniului de interes, cât mai ales de la acele cauze care conduc la dezechilibre în planul încărcăturii instanțelor, în încercarea de a oferi unele răspunsuri și soluții de ameliorare a situației actuale.

2. Unele abordări conceptuale din perspectiva dreptului muncii

2.1. *Semnificația termenului de "muncă" și a conceptului de "normare a muncii"*. Semnificația termenului "muncă" este aceea de activitate productivă (de prestare a unei munci eficiente, importante), înțelegându-se prin aceasta și rezultatul acestei activități (o muncă reușită, de succes)²¹. Al doilea sens, secundar, se referă la locul de muncă (a avea o muncă, un serviciu, o slujbă), dar și la ansamblul lucrătorilor pe care îl presupune o anumită activitate (munca opusă capitalului)²².

Prin "normarea muncii" se înțelege, în conformitate cu art. 126 din Codul muncii, activitatea prin care, cu ajutorul unei unități de timp, adoptate ca normă de muncă, se stabilește cantitatea de muncă necesară pentru efectuarea operațiunilor sau lucrărilor de către o persoană cu calificare corespunzătoare, care lucrează cu intensitate normală, în condițiile unor procese tehnologice și de muncă determinate. Ea cuprinde timpul productiv, timpul pentru întreruperi impuse de desfășurarea procesului tehnologic,

timpul pentru pauze legale în cadrul programului de muncă.

Normarea muncii se prezintă, potrivit art.127 din același cod, "în funcție de caracteristicile procesului de producție sau alte activități ce se normează, sub formă de norme de timp, norme de producție, norme de personal, sfera de atribuții sau sub alte forme corespunzătoare specificului fiecărei activități".

Pornind de la dispozițiile evocate mai sus, dar având în vedere și demersurile grupului de lucru constituit la nivelul Consiliului Superior al Magistraturii, procesul de normare a muncii specific activității instanțelor și parchetelor poate fi definit ca procesul de stabilire a încărcăturii optime a magistratului din perspectiva cauzelor de soluționat, cu luarea în considerare a timpului de lucru impus de desfășurarea normală a activității, excluzând întreruperile impuse de desfășurarea procesului și pauzele inerente programului obișnuit de muncă.

2.2. *Specificul raporturilor de muncă ale magistraților*. În mod cert, normarea muncii magistraților trebuie privită ca pe o necesitate actuală, în contextul preocupărilor și reglementărilor comune raporturilor de muncă, dar mai cu seamă dacă este să avem în vedere continua creștere a volumului de activitate a instanțelor și parchetelor, precum și exigențele impuse prin diferitele reglementări interne și internaționale în materie de administrație judiciară.

Legea nr. 303/2004 privind statutul magistraților, ca și Legea nr. 92/1992, omite să precizeze natura raporturilor juridice de muncă ale judecătorilor și procurorilor, însă în literatura juridică se apreciază că magistrații ar trebui incluși în rândul persoanelor care dețin demnități publice, atât în considerarea dispozițiilor Legii nr. 161/2003, cât și a faptului că aceștia nu beneficiază de un salariu de bază (precum orice salariat sau funcționar public), ci de o indemnizație de încadrare brută, conform O.U.G. nr. 27/2006, corespunzătoare tuturor persoanelor cu statut special, care își desfășoară activitatea în temeiul unor raporturi de muncă deosebite de cele ale salariaților, funcționarilor publici, militarilor profesioniști și membrilor cooperatori²³.

În cazul judecătorilor și procurorilor, deși Legea nr. 303/2004 prevede dreptul lor la o

²¹ Alexandru Țiclea, *Tratat de dreptul muncii*, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 5.

²² Idem, p.5 și autorii citați.

²³ Ș. Beligrădeanu, *Natura raportului juridic de muncă al magistraților*, în *Revista Dreptul*, nr. 7/2003, p. 29 și urm.

remunerație, utilizând termeni precum “drepturi salariale” și “salarizarea judecătorilor” (art. 74), ceea ce, evident, îi apropie de statutul salariaților, izvorul raportului de muncă, care este unul “*sui generis*”, nu este reprezentat de contractul individual de muncă, ci de unul nenumit, de drept public, încheiat cu statul, reprezentat de Președintele României și Consiliul Superior al Magistraturii²⁴.

Indiferent de specificul acestor raporturi, lor le sunt aplicabile, în completarea legislației speciale, prevederile Codului muncii (Legea nr. 53/2003), ca lege cadru, act normativ care își produce incidența asupra tuturor raporturilor de muncă, în măsura în care reglementările speciale nu sunt complete și aplicarea lor nu este incompatibilă cu specificul raporturilor de muncă respective (art. 295 alin. 2).

Din perspectiva tematicii în discuție, potrivit art. 129 alin. 1 și 1¹ din Cod, normele de muncă ar trebui elaborate de către angajator, conform normativelor în vigoare sau, în cazul în care nu există normative, ar trebui elaborate de către angajator cu acordul sindicatului ori, după caz, al reprezentanților salariaților²⁵. În cazul unui dezacord cu privire la aceste norme, părțile trebuie să apeleze la arbitrajul unui terț ales de comun acord.

În orice caz, activitatea de normare se referă la toate categoriile de salariați, potrivit specificului activității fiecăruia și se bazează pe tehnicile normării: ea se desfășoară ca un proces continuu, în permanență concordantă cu schimbările ce au loc în organizarea și la nivelul de dotare tehnică a muncii (art. 128 din Codul muncii).

2.3. Sediul materiei. Din punct de vedere tehnico - juridic, necesitatea procesului de normare a muncii decurge din existența acelor prevederi în materie care obligă judecătorul la soluționarea cauzelor și întocmirea lucrărilor curente în termenele prevăzute de lege, iar din perspectiva Convenției Europene a Drepturilor Omului într-un termen rezonabil, înțelegând prin aceasta un termen previzibil și optim, adaptat particularităților fiecărui caz.

În rândul exigențelor legale care prevăd obligația judecătorului de întocmire a lucrărilor în termenele impuse de lege se numără cele

consacrate de art. 91 alin. 1 teza I din Legea nr. 303/2004, potrivit căreia “judecătorii și procurorii sunt obligați să rezolve lucrările în termenele stabilite...”, precum și dispozițiile constituționale și din legea de organizare judiciară, privind soluționarea cauzelor în termen rezonabil.

Astfel, art. 21 alin. 3 din Constituția României prevede că “părțile au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil”, iar art. 91 alin. 1 teza I din Legea nr. 303/2004 prevede că “judecătorii și procurorii sunt obligați... să soluționeze cauzele într-un termen rezonabil, în funcție de complexitatea acestora”.

În același sens sunt și dispozițiile art. 5 alin. 2 lit. g din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești și cele ale art. 38 alin. 1 teza I din Regulamentul de organizare și funcționare administrativă a instanței supreme, precum și dispozițiile din Codul deontologic al magistraților, care stipulează că “judecătorii și procurorii sunt datori să depună diligența necesară în vederea îndeplinirii lucrărilor repartizate, cu respectarea termenelor legale, iar în cazul în care legea nu prevede, înăuntrul unor termene rezonabile” (art. 13).

Acestor dispoziții li s-ar putea adăuga dispozițiile cu caracter general cuprinse în Codul Muncii, care prevăd că “orice salariat care prestează o muncă beneficiază de condiții de muncă adecvate activității desfășurate, de protecție socială, de securitate și sănătate în muncă, precum și de respectare a demnității și a conștiinței sale, fără nicio discriminare” (art. 6 alin. 1).

Sub forma unui principiu general, Codul Muncii ne mai arată că “Salariații au dreptul la măsuri de protecție socială. Acestea privesc securitatea și sănătatea salariaților, regimul de muncă al femeilor și tinerilor, instituirea unui salariu minim brut pe țară, repausul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții deosebite sau *speciale*, formarea profesională, precum și alte situații speciale, stabilite prin lege” (art. 41 alin. 2).

Raportat la prevederile de mai sus, în mod întemeiat s-a arătat că normarea muncii este menită să asigure “un ritm normal de lucru, la o intensitate a efortului muscular și intelectual și o

²⁴ Al. Țiclea, *op.cit.*, p. 24; Ion Traian Ștefănescu, *Tratat de dreptul muncii*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2007, p.15 și urm.

²⁵ Variante ale acestor norme sunt normele didactice de predare-învățare, de instruire practică etc (art.43-45 din

Legea nr.128/1997 privind statutul personalului didactic) sau normativele de personal, cum sunt cele aprobate prin Ordinul ministrului sănătății publice nr.1778/2006 (publicat în M. Of., partea I, nr. 57 din 24.01.2007).

tensiune nervoasă care să nu conducă la o oboseală excesivă a salariaților”²⁶, justificată, spunem noi, prin dreptul angajatorului de organizare a muncii și dreptul corelativ al salariaților de a lua parte la determinarea și ameliorarea condițiilor de muncă, drepturi prevăzute în art. 40 alin. 1 și art. 39 alin. 1 din Codul muncii.

În mod firesc, dispozițiile interne în materie nu pot fi dissociate de dispozițiile cuprinse în diferitele documente internaționale cu impact asupra activității judecătorești, printre care putem exemplifica pe cele ale art. 6 pct. 1 teza a treia din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care stipulează că “orice persoană are dreptul la judecarea... în termen rezonabil a cauzei sale”, pe cele ale pct. 26 din Opinia nr. 3/2002 a Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni, care stabilesc că “judecătorii trebuie să exercite atribuțiile cu diligență și rapiditate rezonabile”, precum și pe cele ale art. 6 din Statutul Universal al Judecătorilor, potrivit cărora “judecătorul trebuie să (...) îndeplinească obligațiile fără nicio întârziere”.

În raport cu exigențele impuse în materia dreptului muncii, care privesc ocrotirea oricărui salariat împotriva unor situații anormale de lucru, dar și în raport de insuficiența reglementărilor aplicabile în domeniul salarizării magistraților, procesul de evaluare a muncii și, în mod corelativ cel de reglementare a unor aspecte insuficient conturate ridică, în prezent, numeroase discuții legate, îndeosebi, de regimul orelor suplimentare, de regimul orelor prestate în zilele de sărbători legale sau în cele aferente repaosului săptămânal, de inconvenientele neremunerării magistratului ca urmare a indisponibilizării sau includerii sale în planificările de permanență, de aspectele care privesc finanțarea necorespunzătoare a sistemului judiciar, pe fondul curențelor legislative enumerate, toate justificând concluzia potrivit căreia magistrații reprezintă o categorie profesională defavorizată în raport de alte categorii profesionale.

Numai dacă ar fi să avem în vedere aceste ultime domenii insuficient reglementate, trebuie evidentiat faptul că această diferență nejustificată de tratament, sub aspectul modului de remunerare a unor activități specifice, se datorează concepției legiuitorului, care, împreună cu ordonatorul principal de credite, Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești, nu a fost constrâns asupra necesității de alocare a

unor fonduri bugetare suplimentare.

Această concepție are la bază deosebirea care există între “salariul de bază” și “indemnizația lunară” acordată unor categorii de bugetari, printre care și magistrații, și care constă în faptul că această din urmă indemnizație “este unica formă de remunerare a activității corespunzătoare funcției și reprezintă baza de calcul pentru stabilirea drepturilor și obligațiilor care se determină în raport de venitul salarial” (art. 20 alin. 1 din Legea nr. 154/1998).

Această concepție, consacrată și în noua lege de salarizare, duce, în mod paradoxal, la remunerarea în condiții net superioare a unor categorii profesionale care se situează, ca importanță, pe un palier inferior poziției magistraților în statul de drept, pentru simplul motiv că aceștia din urmă nu beneficiază, *de facto*, de plata unor activități prestate în afara programului normal de lucru și remunerabile, potrivit Codului muncii.

3. Cauze care conduc la dezechilibre în activitatea judiciară, sub aspectul încărcăturii diferențiate a instanțelor sau completelor de judecată

La nivel internațional, inițiativele de reformă destinate sistemului judiciar și-au sporit importanța, devenind cruciale pentru creșterea dezvoltării economice, în special în fostele țări din Europa de Est.

Pe bună dreptate, s-a spus că un sistem judiciar independent și eficient impune restricții considerabile asupra comportamentului oportunist, în special din partea guvernelor, în sensul de a reduce costurile de la bugetul de stat alocate funcționării justiției și de a spori încrederea în acordurile pe termen lung, care, la rândul lor, sporesc atractivitatea investițiilor.

Inițiativele sau politicile de îmbunătățire a performanței sistemului judiciar pot fi grupate în patru domenii de interes major și anume, *politicile guvernamentale, politicile structurale, politicile procedurale și politicile administrative.*

Politicile guvernamentale includ acele schimbări în cadrul relației dintre sistemul judiciar și puterea executivă, pe care un număr de țări europene (Olanda, Belgia, România, Țările Scandinave) le-au implementat, prin stabilirea unor consilii judiciare independente, care au degrevat Ministerul Justiției de sarcini importante legate de administrarea judiciară, printre care cele mai importante sunt cele legate de

²⁶ Alexandru Țiclea, op.cit., p.461.

selectarea judecătorilor și de alocare a bugetelor și fondurilor.

Politicile structurale caută să îmbunătățească performanța judiciară, prin modificarea locațiilor sau competențelor instanțelor, în sensul reducerii numărului instanțelor, sporindu-se, astfel, dimensiunea medie a fiecărei instanțe ori stabilirii unor instanțe specializate.

Politicile procedurale urmăresc rapiditatea rezolvării a numeroase litigii, prin corelarea procedurilor penale și civile, eliminându-se elementele care nu erau necesare sau pe cele care erau consumatoare de timp, prin sporirea competenței și responsabilității judecătorului cu privire la soluționarea unui caz într-un interval de timp rezonabil.

În sfârșit, în cadrul *politicilor administrative* se pot include toate politicile care caută să îmbunătățească serviciile justiției, prin folosirea instrumentelor care asigură o libertate mai mare administratorilor și funcționarilor publici în alocarea resurselor, făcându-i în același timp responsabili pentru rezultatele obținute.

În ceea ce ne privește, față de specificul și importanța fiecăreia din categoriile de instrumente enunțate, apreciem că procesul de normare a muncii nu poate fi unul eficient, în măsura în care acesta se rezumă doar la identificarea și aplicarea de soluții cu caracter administrativ, la nivel de sistem sau la nivelul fiecărei instanțe, chiar și de o manieră unitară, eficiența oricărui plan de măsuri fiind în mare parte condiționat de înțelegerea cauzelor determinante ale fenomenului, numai astfel putându-se concepe o strategie concertată, cu efecte pe termen mediu și lung, dată fiind condiționarea reciprocă a politicilor enunțate.

Aceasta întrucât eficiența unor măsuri administrative interne, cu caracter organizatoric sau cu efecte asupra dinamicii actului de justiție, depinde în mod semnificativ de interesul celorlalți decidenți în identificarea de soluții optime, orientate către echilibrarea volumului de activitate a instanțelor și parchetelor, în caz contrar procesul de normare a muncii putând contribui numai la sporirea satisfacției lucrătorilor, fără consecințe notabile asupra termenelor de soluționare a cauzelor, calității hotărârilor și, implicit, asupra așteptărilor generale ale cetățenilor.

Iată de ce este important a sintetiza, chiar și într-o enumerare care nu se pretinde a fi exhaustivă, acele cauze care, din perspectiva mai largă a practicianului, conduc la o încărcătură deosebită a instanțelor din România peste media instanțelor europene și nu numai,

din cele enumerate putându-se desprinde concluzia că aceste cauze decurg atât din modul de organizare a sistemului judiciar și lipsa unei strategii în domeniu, cât și din modul de funcționare a justiției, înțelegând prin aceasta modul de stabilire a competențelor instanțelor și continutul reglementărilor din punct de vedere procedural.

În esență, în rândul acestor cauze identificăm:

- *diversificarea inutilă a căilor de atac și motivelor de casare;*

- *lipsa unui filtru de admisibilitate în materia căilor de atac sau inexistența unei proceduri prealabile în materie civilă, cu caracter obligatoriu, în cauzele reduse ca importanță, un exemplu pozitiv, cu importante efecte în materia dreptului procesual penal, constituindu-l abrogarea dispozițiilor legale privind necesitatea introducerii plângerii prealabile la instanță;*

- *consacrarea unor soluții mai puțin inspirate prin Constituția României, de genul celei prevăzute prin art. 21 alin. 4, potrivit căreia "jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite";*

- *existența unui dezechilibru în stabilirea competenței materiale a instanțelor, cu repercursiuni asupra încărcăturii acestora, mai cu seamă în ceea ce privește tribunalele ca instanțe de fond, apel și recurs;*

- *procedura anevoioasă, preponderent orală și nemijlocită;*

- *inexistența unei proceduri diferențiate, pe tipuri de cauze, stabilită în funcție de complexitatea obiectului, atât în materie penală, cât și în materie civilă;*

În Marea Britanie, raportul privind accesul la justiție al lordului Wolf, elaborat în 1996, propune o distincție de tratament procedural între cauzele cu valoare mică ("lower value cases") și cauzele cu valoare mare, prin stabilirea a trei paliere procedurale ("traks"), funcție de complexitatea cauzei și de posibilitatea de a formula o cale de atac.

Se distinge, astfel, între litigii cu valoare mică ("small claims"), pentru care se prevede cu întâietate o soluționare extrajudiciară, litigii cu valoare medie, pentru care se prevede un sistem rapid de soluționare ("fast track"), care este unul eficient, consumând puține resurse, și litigii cu valoare mare, cu un sistem "multi-track" de soluționare judiciară.

Pentru sistemele "fast track", calea de atac poate fi formulată numai cu aprobarea prealabilă a judecătorului fondului sau cu permisiunea instanței de apel.

Din cele de mai sus rezultă că această abordare se întemeiază pe două concepte : proporționalitatea și alocarea echitabilă a resurselor, în funcție de valoarea, importanța și complexitatea litigiului, ce se regăsesc în Legea Accesului la Justiție din 1999.

- *necorelarea politicii legislative cu politica de personal;*

La începutul anului 2008, modificările intervenite în materia contenciosului administrativ, din perspectiva compunerii colegiale a completelor, au dus practic, pentru o perioadă semnificativă de timp, la un semiblocaj în activitatea secțiilor de profil ale tribunalelor, urmare a modificării Legii nr. 51/2006, privind serviciile comunitare de utilități publice, prin O.U.G. nr. 13/2008.

Un exemplu de actualitate este legat de modificările legislative care prevăd necesitatea înființării secțiilor de falimente la nivelul tribunalelor cu sediul în localitatea de reședință a curților de apel, fără a se ține cont de numărul ridicat de cauze aflate pe rol, de necesitatea preluării cauzelor aflate pe rolul celorlalte instanțe din aceeași circumscripție teritorială și de insuficiența schemelor actuale de personal.

- *deficiențele aplicației electronice de repartizare aleatorie a cauzelor la nivelul instanțelor (lipsa de echilibru în repartizarea cauzelor, inexistența unui nomenclator al tuturor cauzelor la nivel național, din perspectiva obiectului, tipului de termen și gradului de complexitate al cauzelor, care să conducă la o aplicare unitară a programului)*

- *instabilitatea personalului, cu precădere în ceea ce-i privește pe magistrați, fluctuația de personal afectând posibilitatea implementării unei strategii pe termen lung, din perspectiva managerilor de instanță și parchete;*

- *lipsa unei strategii de resurse umane la nivel centralizat, necesară corelării volumului de activitate cu schemele de personal; politica detașărilor, care nu permite ocuparea posturilor temporar vacante și finanțarea necorespunzătoare, inclusiv prin dependența puterii judecătorești de puterea executivă, evidențiată prin lipsa unui buget propriu al instanțelor și întârzierea preluării bugetului Ministerului Justiției de către Consiliul Superior al Magistraturii ori Înalta Curte de Casație și Justiție²⁷;*

- *modul de stabilire a actualelor scheme de personal, care au un caracter artificial, prin includerea funcțiilor de conducere în numărul total de posturi, fără o finanțare distinctă; stabilirea diferențiată a unor scheme de personal între instanțe situate pe același palier funcțional, fără o justificare bazată pe încărcătura efectivă, specificul și complexitatea cauzelor (bunăoară, Curtea de Apel Constanța beneficiază de o schemă de personal mult mai redusă în comparație cu alte curți de apel, cum sunt Curțile de Apel Brașov, Ploiești, Pitești, Suceava, Alba sau Galați, acestea din urmă având o încărcătură mult mai mică sub aspectul numărului de cauze alocate anual unui judecător);*

- *înființarea unor instanțe în localități izolate, care, în pofida apropierea lor de cetățeni, nu au atras un număr important de cauze, desconsiderându-se importanța lărgirii competenței teritoriale, în vederea degrevării instanțelor învecinate, confruntate cu un volum ridicat de activitate (a se vedea Judecătoria Hârșova);*

- *nefuncționarea efectivă a unor instanțe (Cernavodă, Băneasa) ca urmare a lipsei de fonduri, în pofida cheltuielilor efectuate, în anumite cazuri, cu realizarea și întreținerea sediilor;*

²⁷ În același timp însă, transferul de atribuții în această materie trebuie să fie una bine pregătită, mai ales dacă este să avem în vedere eșecul înregistrat de unele state, cum este, spre exemplu, Bulgaria. De aceea, simplul transfer de competențe administrative de la ministerele de justiție către consiliile judiciare sau instanțele supreme, lipsite de personal specializat care să poată prelua competențe specifice bugetare, de resurse umane și de administrare a instanțelor, care să suplinească această lipsă prin detașări ale magistraților din instanțe în structurile administrative ale acestor consilii, mai ales în statele fost comuniste, nu constituie o soluție către o mai mare independență judiciară, ci dimpotrivă. Succesul acestui transfer de atribuții depinde în mare măsură de capacitatea noului organism în asigurarea funcției de asistare a instanțelor în chestiuni de administrare, dar și de implementarea profesiei de administrator de instanță, care în Europa

și S.U.A. reprezintă o profesie distinctă. În același timp, deși succesul strategiei de reformă depinde de aportul indispensabil al magistraților care compun sistemul judiciar, este evident că o asemenea reformă nu se va putea face numai cu magistrați detașați în aparatul administrativ al C.S.M. sau cel al Ministerului Justiției, mai ales dacă este să avem în vedere problemele generate instanțelor și parchetelor de la care provin acești magistrați, confruntate cu un deficit notoriu de personal. În sfârșit, câtă vreme schemele actuale de personal tind să avantajeze anumite instanțe, ceea ce demonstrează incapacitatea sistemului în reglarea unor probleme interne, se pune problema dacă transferul de atribuții va aduce acel echilibru atât de necesar în stabilirea resurselor și dacă nu cumva alocarea altor resurse deosebit de importante, cum sunt resursele financiare, nu se va face în continuare pe criterii preferențiale.

- *deficiența unor măsuri organizatorice interne, care au atras dezechilibre în planul încărcăturii completelor;*

Putem avea în vedere situația des întâlnită în cazul unor secții mixte, unde complete care soluționează cauze ce au ca obiect conflicte de muncă și asigurări sociale ori de contencios administrativ și fiscal judecă și litigii specifice dreptului civil sau comercial, în fond sau căile de atac.

Dat fiind modul de concepție a planificării, o categorie restrânsă de judecători participă atât la soluționarea în fond a cauzelor având ca obiect litigii de muncă și asigurări sociale ori de altă natură, cât și la soluționarea altor cauze de competența în primă instanță a tribunalului, ceea ce atrage un vădit dezechilibru sub aspectul timpului de studiu al dosarelor, timpului alocat ședinței de judecată și a celui afectat redactărilor, în raport de celelalte complete de judecată, a căror încărcătură se situează sub media acestor complete specializate.

În alte situații, dezechilibrele între diferitele complete se datorează modului de repartizare a personalului în cadrul secțiilor, din pricina lipsei de reprezentativitate a colegiilor de conducere, ai căror membri nu provin din secții diferite, contrar dispozițiilor legale, existând o majoritate care decide conform intereselor secției, și nu intereselor instanței, privită în ansamblu.

Supraîncărcarea din punctul de vedere al numărului de cauze de soluționat sau îndeplinirii atribuțiilor specifice funcției se mai poate datora modului defectuos de acordare sau formulare a concediilor de odihnă, medicale, de studii sau de altă natură ori supraîncărcării excesive cu sarcini administrative a unor judecători, fără o degrevare corespunzătoare în planul atribuțiilor judiciare.

4. Soluții și propuneri de lege ferenda

Studiile mai vechi sau mai recente în domeniul administrării și supravegherii performanței justiției, au subliniat că România are nevoie să stabilească un volum de activitate valid și transparent pentru magistrați și personalul auxiliar de specialitate, în vederea atingerii următoarelor obiective:

- *pentru a se putea aloca resursele umane necesare și a elabora bugetul în conformitate cu acestea;*

- *pentru a se aloca personal în cadrul instanțelor;*

- *pentru a se asigura dreptul cetățenilor la un acces deplin la justiție, dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzei într-un termen rezonabil;*

- *pentru a se evalua consecințele de fapt ale schimbărilor prevăzute să fie aduse dreptului și procedurilor ce au implicații în cadrul sistemului judiciar în sensul nevoilor de personal;*

- *pentru a se evita ca magistrații și personalul auxiliar să fie încărcăți cu sarcini de natură să le depășească norma legală de muncă.*

În raport cu aceste obiective, normarea muncii apare ca un proces indispensabil pentru creșterea pragului de satisfacție al cetățeanului și atingerea de performanțe notabile în planul calității actului de justiție, fiind de notorietate faptul că încărcătura deosebită cu dosare și sarcini non judiciare afectează timpul de studiu al dosarelor, conduce la slăbirea randamentului angajaților ca urmare a prelungirii duratei de lucru, determină scăderea performanțelor individuale ale magistraților și sistemului judiciar privit în ansamblu, sub aspectul celerității și calității actului de justiție, atrage nemulțumirea cetățenilor, prin durata îndelungată a proceselor, durata excesivă a ședințelor de judecată și redactarea cu întârziere a hotărârilor, afectează timpul de pregătire al magistratului și principiului egalității de șanse din perspectiva concursurilor de promovare, constituie un serios obstacol în procesul de perfecționare continuă a magistratului, din perspectiva asimilării și aprofundării practicii și legislației interne, a dreptului comunitar și nu numai.

Ar fi însă iluzoriu a se crede că procesul de normare a muncii se subsumează unui proces de evaluare internă a instanțelor și parchetelor, limitat la stabilirea numărului optim de magistrați prin raportare la numărul cauzelor aflate pe rol sau care s-ar prefigura într-o perioadă apropiată de timp.

Deși eficientă pe termen scurt, o asemenea abordare nu și-ar putea produce efectele pe termen mediu și lung, deoarece, făcând o comparație cu domeniul medical, o asemenea metodă ar presupune o continuă creștere a numărului cadrelor medicale, pe fondul creșterii permanente a numărului de pacienți, fără a fi identificate și eliminate cauzele reale ale epidemiilor.

De aceea, plecând de la problemele actuale și cele ale ultimilor ani, în rândul cărora se evidențiază creșterea îngrijorătoare a numărului de cauze, pe fondul problemelor acute de personal, diferitele politici sectoriale impun o îmbinare a instrumentelor puse la dispoziția factorilor de decizie, prin eficientizarea instrumentelor legislative, din perspectiva dreptului muncii și mecanismelor procedurale, a celor administrativ-financiare, din perspectiva redi-

mensionării schemelor de personal și finanțării corespunzătoare a acestora, printr-o strategie comună a Ministerului Justiției, Ministerului Finanțelor Publice și Consiliului Superior al Magistraturii, concomitent cu perfecționarea acelor pârgii puse la dispoziția instanțelor și parchetelor, din perspectiva programului de repartitie aleatorie a cauzelor și asigurării celerității în judecarea cauzelor²⁸.

Această abordare, care ar presupune un efort comun din partea tuturor autorităților statului, ar veni în întâmpinarea uneia din exigențele consacrate prin Regulile pentru aplicarea concretă a Principiilor de la Milano, adoptate de Consiliul Economic și Social al O.N.U. prin Rezoluția nr.1900/60 și adoptate de Adunarea Generală a O.N.U. prin Rezoluția nr.44/162 din 15.12.1989, potrivit cu care "statele sunt obligate să acorde o atenție specială necesității de a afecta resurse suficiente pentru funcționarea sistemului judiciar, cu deosebire numind un număr suficient de magistrați în raport cu numărul de cauze puse pe rol".²⁹

O asemenea strategie ar fi în acord și cu preocupările de dată recentă ale Consiliului Europei, la nivelul căruia s-a procedat la înființarea, în luna februarie 2003, a unei comisii al cărei obiect de activitate îl reprezintă tocmai reducerea duratei proceselor, sub denumirea de Comisia Europeană pentru Eficientizarea Justiției³⁰.

În cadrul acestui organism s-a căzut de acord asupra a șase principii (sau indicatori) pentru managementul timpului în instanțele din Europa, management care trebuie să conțină:

- standarde stabilite pentru durata procedurilor;
- abilitatea de a evalua durata totală a proceselor;
- tipologii de cauze suficient de elaborate;
- abilitatea de a monitoriza cursul procedurilor;
- mijloace de a diagnostica prompt întârzierile și de a atenua consecințele acestora;
- utilizarea tehnologiei moderne ca instrument pentru managementul în sistemul de justiție.

În esență, apreciem că prioritare pentru perioada imediat următoare ar fi următoarele direcții de acțiune:

- *limitarea căilor de atac și introducerea unui filtru de admisibilitate în materia căilor de atac, după modelul oferit de unele sisteme de drept, cum sunt cele norvegian, suedez sau francez;*

În afara exemplului oferit de Marea Britanie, unde posibilitatea folosirii căii de atac diferă în funcție de complexitatea cauzei, un asemenea filtru funcționează în Norvegia, unde un număr de 3 judecători se pronunță asupra oportunității apelului; dacă toți concură în opinia că apelul nu va schimba hotărârea, acesta este respins, cele mai multe cauze fiind examinate și selectate în maxim 3 zile. Totodată, modelul funcționează, bineînțeles în cadrul altor coordonate, în Franța, în materia recursului în casație.

- *elaborarea unei strategii de resurse umane, orientate către stabilirea necesarului de personal, în raport de numărul cauzelor și complexitatea lor, pe diferite instanțe, dar și către o stabilitate pe termen mediu și lung a personalului în ocuparea funcțiilor de execuție, prin evitarea deplasărilor în teritoriu, consecutiv unor concursuri de intrare sau definitivare în profesie și ulterior acestora;*

În pofida unor date statistice oferite prin diferitele rapoarte de activitate și care evidențiază creșterea volumului de cauze a unor instanțe, Consiliul Superior al Magistraturii nu a oferit până în prezent soluții cu privire la redimensionarea schemelor de personal, exemplul Judecătorei, Tribunalului, dar mai ales al Curții de Apel Constanța fiind elocvent, față de situarea lor, în mod constant, printre instanțele cu un volum foarte mare de activitate (a se vedea rapoartele D.R.U.O. pe anii 2007, 2008 și primul trimestru al anului 2009).

Pe de altă parte, în pofida obiectivului cuprins în Strategia de reformă a sistemului judiciar, privind optimizarea modului de alocare a resurselor umane, demersul inițiat de Consiliul Superior al Magistraturii, privind stabilirea gradelor de complexitate a cauzelor, a perioa-

²⁸ Este cunoscut că o instanță trebuie să își îndeplinească responsabilitățile față de oricine este afectat de acțiunile și activitățile sale, într-o manieră rapidă și expeditivă (care să nu cauzeze întârzieri), știut fiind că întârzierea inutilă cauzează injustiție și dificultăți. De aceea, întârzierile sunt cauza primară a diminuării încrederii publicului în sistemul judiciar.

²⁹ Pentru o analiză pe larg a problemei, a se vedea C. Turianu, *Documente adoptate în cadrul Organizației Națiunilor Unite referitoare la principiile privind*

independența magistraților, în Revista Dreptul nr. 5/2006, p. 82-89.

³⁰ Comisia a adoptat la data de 11.06.2004 Programul cadru privind soluționarea fiecărui proces într-un termen optim și previzibil, cuprinzând 12 linii de acțiune. În îndeplinirea aceluși obiectiv, Comisia, prin documentul CEPEJ (2005) 12 REV, a adoptat în luna decembrie 2005 un ghid pentru identificarea cauzelor ce determină prelungirea soluționării litigiilor ("*checklist pour la gestion du temps*").

delor de timp alocate acestora și a volumului de activitate optimă a magistratului, este departe de a se fi încheiat.

Acest demers, care urmărește un dublu scop și anume planificarea resurselor umane și îmbunătățirea sistemului de repartizare aleatorie a cauzelor, s-a concretizat recent în « Programul pentru stabilirea volumului optim de muncă și asigurarea calității activității în instanțe în anul 2010 », program precedat, într-o primă fază, de măsurarea perioadei de timp alocate diferitelor tipuri de cauze, pe baza unor fișe de măsurare a timpului, distribuite unui număr de 18 instanțe pilot, prin reconstituirea procedurilor și o cuantificare aproximativă a duratei alocate cauzelor.

Nu avem cunoștință dacă până la această dată celelalte obiective ale demersului, constând în stabilirea gradelor de complexitate a cauzelor și stabilirea volumului de activitate optimă a magistratului au fost definitivare, dată fiind condiționarea lor de primul obiectiv, însă nu putem remarca faptul că datele oferite se rezumă la informații statistice și ele nu exprimă un punct de vedere bine argumentat, pe baza unor criterii prestabilite.

Din acest motiv, în absența oricăror indicatori, aceste date reprezintă simple “instrumente oarbe”, întrucât cauzele care au servit ca reper nu sunt explicitate în raport de obiectul și specificul lor, fiind evident că în această concepție normarea muncii nu și-ar atinge scopul, fiind vorba despre un simplu model de referință³¹.

De asemenea, în concepția grupului de lucru, ale cărui merite în nici un caz nu trebuie desconsiderate, dată fiind durata și complexitatea demersului, echilibrarea volumului de muncă ar presupune, în esență, direcționarea locurilor de la instanțele cu o încărcătură scăzută către instanțele cu o încărcătură ridicată și care se confruntă cu deficit de personal, pentru a realiza convergența spre încărcătura medie.

Cu toate acestea, echilibrarea volumului de muncă are la bază doar un algoritm statistic, ce nu ține seama de specificul fiecărei instanțe, numai dacă este să ne raportăm la faptul că cel mai bun instrument pentru a prezice încărcătura pe termen lung este de a aloca personalul pe baza cazurilor estimate pentru o anumită perioadă de referință trecută, în afară de situația în care sunt disponibile informații specifice referitoare la circumstanțe locale speciale, care pot schimba în mod drastic aflul de noi dosare.

Pe de altă parte, propunerea de redimensionare a schemelor de personal poate funcționa numai în ceea ce privește reorientarea către anumite instanțe a posturilor vacante aflate la instanțele cu surplus de personal, nefiind posibil, cel puțin în stadiul legislativ actual, un transfer de posturi deja ocupate.

Totodată, în măsura în care ocuparea completă a schemelor de personal la toate instanțele va constitui o preocupare constantă pe termen scurt, există riscul ca soluția propusă să nu poată fi pusă în aplicare, astfel încât redimensionarea schemelor de personal va constitui mai mult o problemă de finanțare, a cărei soluționare va depinde de o serie de măsuri complementare, la îndemâna factorului politic sau a noului ordonator principal de credite³².

Surprinde și faptul că nici la momentul de față nu au fost stabilite **termene** și grade de complexitate unitare pentru toate instanțele judecătorești, din perspectiva repartiției în sistem informatizat, deși acesta trebuia să constituie o condiție premisă a implementării programului, și nu o consecință a acestui demers.

Pentru o analiză aprofundată a problemei, din perspectiva modelului american al administrării instanțelor, a se vedea studiul “Determinarea gradului de complexitate al cauzelor-folosirea datelor deținute în vederea administrării instanțelor”, întocmit de James E. McMillan³³ și

³¹ Stabilirea acestor standarde ar trebui să țină cont de următorul sfat al unui expert de la Centrul Național American pentru instanțe : “Standardele de timp sau reperatele nu trebuie să se bazeze pe ce s-a petrecut în cele mai dificile și complexe cauze pe care judecătorii și le pot aminti din experiența lor ca avocați. Dar nici nu trebuie stabilite la un nivel care doar reflectă ce poate fi realizat cu privire la circumstanțele curente și practicile folosite de judecători și de baroul avocaților. Mai degrabă, asemenea standarde sau reperate trebuie să reflecte rezonabil așteptările cetățenilor de a vedea o concluzie clară și rapidă în majoritatea tipurilor de cauze. În determinarea a ceea ce este rezonabil pentru așteptările cetățenilor, oficialii instanțelor trebuie să aibă

în vedere că orice perioadă de timp scursă, peste cea rezonabilă pentru pledoarii și evenimentele din instanță, este inacceptabilă și ar trebui eliminată”.

³² Cea mai eficientă metodă de creștere pe termen scurt a personalului, aplicată în unele state, este aceea de a avea o “divizie aeropurtată” de judecători și grefieri care, pentru o perioadă limitată de timp, pot fi atribuiți instanțelor cu nivele critice de dosare restante, soluție care nu poate funcționa, deocamdată, în România, având în vedere garanțiile de inamovibilitate ale judecătorilor și posibilităților limitate pe care le oferă delegarea.

³³ James E. McMillan este consultant principal IT în cadrul Centrului Național pentru Curțile Statale din S.U.A..

Carolyn E. Temin³⁴, în care sunt descriși cei 23 de parametri utilizați în materie penală și cei 18 parametri utilizați în materie civilă, care ajută la măsurarea corectă a gradului de complexitate al cauzelor și stabilirea încărcăturii instanțelor.

Este de precizat faptul că recentul program de normare a muncii derulat la nivelul Consiliului Superior al Magistraturii a avut ca punct de plecare necesitatea stabilirii unui sistem cu o încărcătură estimată, care să aibă în vedere complexitatea cauzei.

Mai precis, grupul de lucru a estimat încărcătura medie de lucru, măsurată prin ore și minute, pe care fiecare tip de dosar îl poate provoca, astfel încât să fie posibil să se convertească nivelurile de complexitate în ore de lucru.

Pe baza rezultatelor obținute, ar trebui ca metoda să permită calcularea timpilor estimați pentru cauzele noi, pendinte și soluționate, iar indicatorii ar trebui să fie corelați cu mărimea forței de muncă pentru a determina exact dacă instanța respectivă este supradimensionată sau subdimensionată în comparație cu celelalte instanțe.

- *reglementarea de o manieră eficientă a arbitrajului, medierii și concilierii, în scopul ca aceste proceduri prelabile să devină un veritabil filtru, necesar degrevării instanțelor de cauzele cu o complexitate redusă, după modelul medierii civile obligatorii din dreptul american sau modelul spaniol din materia conflictelor de muncă; reglementarea posibilității de stingere a litigiului pe cale amiabilă, prin extinderea paletei de cauze în materie penală, a posibilității de stingere a conflictului penal fără parcurgerea, în totalitate, a procedurii în instanță, în cazurile de mică însemnătate, după modelul oferit de dreptul francez, italian sau spaniol³⁵.*

Susținerea financiară a medierii de către stat, pentru o perioadă determinată de timp, astfel încât încrederea publică în aceste metode să crească poate asigura reușita acestui demers. O astfel de finanțare din bugetul public se poate face la nivel de instanțe pilot, cel mai recomandabil în dreptul familiei, un exemplu edificator fiind sistemul experimentat în Olanda, care deși într-o primă fază a avut o aplicabilitate limitată, este acum generalizat la nivelul tuturor instanțelor.

- *reglementarea justiției de proximitate existentă în dreptul francez sau spaniol, precum și a justiției restaurative în cauzele cu minori, după modelul îmbrățișat în dreptul anglo-saxon;*

- *reașezarea competenței materiale a instanțelor, printr-o reglementare menită să asigure atât o unificare a practicii judiciare, cât mai ales o repartizare echilibrată a volumului de cauze, mai cu seamă din perspectiva tribunalelor, investite în prezent cu soluționarea de cauze, atât în fond, cât și în căile de atac.*

- *perfecționarea programului de repartizare Ecris, prin asigurarea din punct de vedere tehnic a repartiției distributive ("în evantai") și schimbarea parametrilor sau modalității de repartizare aleatorii;*

Principala deficiență a sistemului actual o reprezintă imposibilitatea de repartizare a cauzelor între toate completele de judecată, distribuția făcându-se, în principal, din perspectiva termenului de soluționare, ceea ce face ca programul să repartizeze cauze, cu precădere, acelor complete programate la sfârșitul perioadei de referință.

O a doua deficiență a programului decurge din faptul că acesta ține cont de factorul punctaj maxim, ca element de echilibrare a gradului de efort între diferitele complete, cu toate că acest punctaj poate fi consecința acumulării pe rolul unor complete a unor dosare medii ca și complexitate, dar care din punct de vedere numeric sunt echivalentul unor cauze cu un grad sporit de complexitate, însă puține la număr, înregistrate pe rolul altor complete.

Posibilele soluții ar fi: includerea concomitentă a mai multor parametri, cu prilejul repartiției cauzelor la prim termen, respectiv gradul de efort, cumulativ cu numărul cauzelor; **modificarea, din punct de tehnic, a modului de funcționare a aplicației electronice, asigurându-se doar repartiția « în evantai » a cauzelor între complete, termenul de judecată urmând a fi stabilit de către judecător, potrivit unui nomenclator al termenelor maxime** (în acest fel, fraudarea programului de repartizare Ecris ar fi mult diminuată, întrucât posibilitatea de orientare a cauzei către un anumit complet depinde de factorul termen, actul de sesizare putând fi înregistrat la un anumit moment, funcție de care dosarul este direcționat către un anumit

³⁴ Carolyn E. Temin este judecător în cadrul Tribunalului din Philadelphia, Pennsylvania, S.U.A.

³⁵ Statisticile efectuate în Statele Unite ale Americii arată că după introducerea măsurilor moderne de administrare a instanțelor și de soluționare a litigiilor

prin mijloace alternative, 95% din cauzele civile sunt soluționate altfel decât judiciar, fie prin mijloace alternative, fie prin ajungerea la o înțelegere în etape premergătoare judecării.

complet; ceea ce este și mai îngrijorător, este faptul că deși gradul de complexitate al cauzelor se desemnează în prezent pe baza unei scale de la 1 la 10, termenele avute în vedere cu ocazia repartiției propriu-zise diferă de la o instanță la alta, iar ceea ce este și mai grav este faptul că în cadrul unor instanțe, în referire la același tip de cauze, termenele sunt stabilite în mod diferențiat de către președintele de secție sau judecătorul desemnat cu repartiția aleatorie); repartiția ar trebui să aprecieze asupra numărului de cauze soluționate, astfel încât completele care asigură celeritatea în judecarea dosarelor să nu fie grevate, în mod nejustificat, în defavoarea celor care își mențin o încărcătură ridicată, în detrimentul principiului operativității; normarea muncii se poate face plecând de la durata medie de soluționare a fiecărei categorii de cauze, funcție de complexitatea, specificul probatoriului și alte elemente pe care le comportă în mod obișnuit anumite infracțiuni, astfel încât fiecărui complet să-i fie repartizate nu mai mult de un anumit număr de cauze pe parcursul unei perioade calendaristice. În acest fel, se evită atât repartizarea unui număr ridicat de cauze cu un grad însemnat de complexitate aceluiași complet, în considerarea factorului "termen" (de exemplu, cauze cu arestați preventivi), cât și repartizarea unui număr ridicat de cauze cu un grad scăzut de complexitate aceluiași complet, în considerarea "scopului nedeclarat" al programului de atingere a pragului maxim.

Apreciem că, din perspectiva aplicației electronice, normarea muncii nu se poate realiza prin limitarea discreționară a numărului de cauze la prim termen, întrucât complexitatea acestora nu se poate anticipa, iar o asemenea modalitate de lucru ar atrage, inevitabil, acordarea unor termene îndelungate, cu înfrângerea principiului soluționării cauzei într-un termen rezonabil.

De asemenea, o asemenea modalitate de lucru ar aduce atingere acelor exigențe legale care prevăd acordarea unor termene scurte în diferite materii (de exemplu, în materia litigiilor de muncă și a altor cauze, cu privire la care legea prevede judecarea cu celeritate).

- *reglementarea regimului orelor suplimentare, mai ales în materia măsurilor preventive, prestate în afara programului de lucru, în zilele de repaos săptămânal și zilele de sărbătoare legală; acordarea unui spor ca urmare a indisponibilizării aferente planificării de permanență, prin consacarea expresă ori extinderea unor reglementări specifice altor salariați, pentru egalitate de tratament*

La polul opus, un contrexemplu este legat de plata onorariilor avocaților din oficiu, în afara orelor de program, în zilele nelucrătoare sau în zilele asimilate sărbătorilor legale, cărora li se recunoaște dreptul la o remunerare majorată pentru asistența juridică asigurată, în condiții similare celor consacrate prin Codul muncii (art.120, art.134), deși această categorie profesională este una liberală, fără ca acest tratament să fie recunoscut în mod expres judecătorilor sau procurorilor, din cauza lipsei de fonduri, în cazul în care volumul încărcat de activitate nu ar permite compensarea cu ore libere, în condițiile art.119 alin.1 din Codul muncii.

Pe de altă parte, prin reducerea fondurilor solicitate de către ordonatorii secundari sau terțiari de credite, cu prilejul construcției bugetare, Ministerul Justiției a descurajat orice încercare de plată a activităților suplimentare exemplificate, profitând și de pasivitatea, indecizia, dezinteresul sau reticența unor conducători de instanțe, invocând insuficiența resurselor financiare, care, se pare, a servit drept scuză numai în raporturile cu instanțele, lipsite de aportul unor fonduri proprii și a unor lideri care să le reprezinte interesele, pe parcursul negocierilor bugetare.

- *reglementarea procedurii efectuării orelor suplimentare, în vederea acordării în compensație de zile libere plătite sau de plata a orelor suplimentare;*

- *normarea muncii manageriale, prin degrevarea expresă de atribuții judiciare, pentru a compensa degrevarea judecătorilor cu funcții de execuție de atribuțiile nonjudiciare;*

- *normarea muncii personalului auxiliar, prin stabilirea orelor afectate fiecărui tip de activitate curentă și stabilirea timpului optim de îndeplinire a activităților, de natură a impune atragerea unui număr corespunzător de angajați, pe baza unui sistem de evaluare diferit, de vreme ce același dosar poate implica un volum de muncă diferit din partea acestei categorii profesionale;*

Deși « Programul pentru stabilirea volumului optim de muncă și asigurarea calității activității în instanțe în anul 2010 » cuprinde numeroase propuneri pentru echilibrarea muncii în instanțe a personalului auxiliar, este evident că unele măsuri de reformă ale sistemului judiciar impuneau încă din start o majorare a schemelor de personal, independent de propunerile actuale, bazate pe indicatori statistici.

Un prim exemplu în acest sens, este legat de modificarea Codului de procedură penală, prin

Legea nr. 281/2003 și O.U.G. nr. 109/2003, prin care măsura arestării preventive a fost dată în competența exclusivă a instanțelor, măsură care nu a fost însoțită de modificarea numărului de grefieri delegați în cadrul compartimentelor de executări penale, deși volumul lucrărilor curente determinate de noile intervenții legislative a crescut în mod semnificativ.

Un al doilea exemplu, de dată relativ recentă, este legat de modificarea Regulamentului de ordine interioară a instanțelor judecătorești, care impune înregistrarea tuturor cererilor și actelor privind cauzele aflate pe rol în Registrul general de dosare configurat în aplicația Ecris, măsură care deși vine în întâmpinarea sistemului de management al dosarului în format electronic, nu a fost însoțită de redimensionarea schemelor de personal, deși acest model include scanarea documentelor sau inserarea diferitelor mențiuni, ceea ce duce la supraîncărcarea grefierilor de ședință sau a grefierilor arhivari.

- *regândirea politicilor de detașare sau delegare, inclusiv sub aspectul reglementării aplicabile, prin eliminarea unor condiționări de ordin constituțional și reglementarea posibilității de ocupare a posturilor de pe care se efectuează mutarea temporară a angajatului.*

Aplicarea concomitentă a instrumentelor enumerate, după o evaluare critică a modelelor altor state, necesară implementării tehnicilor inovatoare, poate răspunde nevoilor actuale ale sistemului judiciar din România, ținând seama de cauze, probleme și necesități.

De aceea, elaborarea de politici interne, prin concepția unui sistem de administrare a instanțelor și de monitorizare a volumului de activitate, fără elaborarea unor politici publice menite a asigura reformarea instituțiilor legislative, de drept material și procedural, prezintă riscul primelor de a fi ineficiente în planul așteptărilor justițiabililor, ca urmare a unui control judiciar insuficient asupra conduitelor oportuniste.

În egală măsură, lipsa unei strategii coordonate pe toate planurile poate face ca resursele umane și materiale să fie alocate în mod ineficient și disproportionat, iar costul actului

de justiție să fie unul deosebit de ridicat, cu consecințe nefaste asupra construcției bugetare, mai ales în perioadele de criză economică, cum este și perioada pe care o traversăm.

Pe de altă parte, în evaluarea resurselor necesare sistemelor judiciare, nu numai resursele financiare și umane trebuie luate în considerare, dar și timpul judiciar, din perspectiva satisfacției lucrătorilor și cetățenilor, astfel încât concentrarea instanței și costurile aferente să se facă asupra cauzelor complexe, respectând proporționalitatea, accesul egal și echitabil la justiție și calitatea comparabilă a rezultatelor.

Consecința firească a acestor deziderate este legată de obținerea de beneficii de pe urma administrării profesionale a instanțelor, constând în accesul facil și mai puțin costisitor la justiție, hotărâri obținute într-un termen rezonabil, transparente și predictibile, o încredere publică mai mare în sistemul de justiție, o mai bună protecție a autorității judiciare și o consolidare a independenței acesteia, pe fondul unei continue presiuni a schimbărilor din viața de zi cu zi.

Doar astfel, prin sentimentul de încredere conferit cetățenilor, sentiment care să îi determine pe aceștia să accepte într-o majoritate confortabilă justetea deciziilor pronunțate de magistrați, justiția va fi recunoscută ca putere în stat, nu doar în sens teoretic, conceptual și constituțional, dar și din punct de vedere practic, jurisdicțional, de către toți cei ce militează pentru rezolvarea conflictelor și menținerea păcii sociale.

Pentru aceasta, actul de justiție trebuie să fie unul de calitate, iar condiția premisă o constituie *timpul* necesar studierii amănunțite a cauzei și a legislației care o implică, concomitent cu ascultarea într-un mod suficient a părților, apărărilor acestora și analizării probelor administrate, culminând în final cu redactarea în condiții optime a hotărârii pronunțate.

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