



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Dezvoltării Regionale
și Administrației Publice



Instrumente Structurale
2007-2013

Analiză Funcțională a Sectorului Justiției din România

Martie 2013



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Dezvoltării Regionale
și Administrației Publice



Instrumente Structurale
2007-2013

PREFAȚĂ

Acest raport face parte dintr-o serie de analize funcționale¹ solicitate de către Guvernul României, finanțate de Uniunea Europeană și derulate de Banca Mondială. Obiectivul acestui raport este unul dublu: să analizeze funcționarea instituțiilor din sistemul judiciar din România și să furnizeze informații analitice și strategice pentru a permite autorităților din România să formuleze un program de acțiune pentru a îmbunătăți funcționarea sistemului judiciar.

Această analiză diferă de alte analize dinaintea sa prin două aspecte importante: i) acoperă o serie de instituții din mai multe ramuri ale statului, unele dintre acestea având o independență considerabilă și în creștere față de ramura executivă și ii) reprezintă un element stabilit de Uniunea Europeană și de Guvern ca parte din Mecanismul de Cooperare și Verificare (MCV) post-aderare. Totuși, această Analiză funcțională nu are drept scop primar informarea evaluării MCV, ci mai degrabă este menită să stabilească, în baza unei evaluări empirice solide, un drum ce trebuie urmat. Analiza funcțională are o arie de acoperire mai largă decât monitorizarea MCV, și cu toate că sunt recunoscute îmbunătățirile realizate deja, în aceasta sunt evidențiate ariile și opțiunile pe care autoritățile române le pot lua în considerare pentru îmbunătățirea funcționării sectorului vizat.

Prezentul raport acoperă o mare parte din sistemul judiciar din România,² un termen utilizat aici în sens larg. În conformitate cu termenii de referință (anexa 1), echipa a analizat instanțele, Ministerul de Justiție – concentrându-se pe funcțiile aflate în relație directă cu sistemul judiciar și cu Ministerul Public (MP)³—, Ministerul Public în sine, cât și o paletă de profesioniști independenți din domeniul juridic, a căror muncă completează și, în unele cazuri, înlocuiește munca judecătorilor și a procurorilor. În cadrul sistemului judiciar, în afara instanțelor de drept comun, analiza a abordat și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, Inspekția Judiciară și Înalta Curte de Casație și Justiție, toate acestea funcționând cvasi-independent. Au propriile bugete și structuri administrative, deși sunt încă reglementate de legi privind personalul, stabilite de Parlament, iar nivelul de personal este aprobat de cabinet. În cadrul MP, echipa a analizat și cvasi-independența Direcției Naționale Anticorupție.

Cele mai importante excluzeri din sfera de acoperire a raportului sunt Curtea Constituțională, instanțele militare, Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, Agenția Națională de Integritate și o serie de instituții administrative responsabile cu luarea deciziilor preliminare asupra unor probleme ce apoi cad în competența instanțelor, dacă părțile nu sunt mulțumite cu deciziile inițiale. România nu are un aparat separat de instanțe administrative în cadrul sau în exteriorul sistemului judiciar de drept comun. Alte posibile entități de interes pentru funcționarea sistemului includ centrele de arbitraj de pe lângă camerele de comerț, facultățile de drept și organizațiile nonguvernamentale specializate în sfera juridică.

¹ O prezentare generală este disponibilă pe www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/România_Snapshot.pdf

² Pentru o prezentare schematică a elementelor sistemului consultați Banca Mondială (2012).

³ Astfel, rolul MJ în validarea legislației și gestionarea penitenciarelor a fost exclus împreună cu numeroase alte activități, considerate ca fiind în afara scopului acestei analize. Totuși, echipa a consultat directorii birourilor principale ale MJ.

Analiza funcțională oferă o evaluare a organizării și funcționării sistemului judiciar și include recomandări pentru îmbunătățirea funcționării acestuia; o analiză a resurselor sistemului și contribuția acestora la funcționarea sistemului, utilizarea și managementul mediului de tehnologie a informației și comunicațiilor); și un cadru sistematic pentru identificarea și diminuarea riscurilor care afectează funcționarea sistemului judiciar.

CUPRINS

PREFAȚĂ	3
ACRONIME	9
PREZENTARE GENERALĂ.....	10
Sfera de aplicare a analizei funcționale	10
Întrebări abordate și constatări principale.....	10
Evaluarea funcționării.....	12
Eficiența justiției	12
Calitatea serviciilor	13
Accesul la justiție	14
Resursele sistemului	14
Resurse umane – nivel, alocare și gestionare	14
Resurse financiare	15
Tehnologia informației și comunicațiilor (TIC)	16
Riscuri	16
Recomandări.....	17
PARTEA 1: EVALUAREA FUNCȚIONĂRII.....	25
1. ÎMBUNĂTĂȚIREA FUNCȚIONĂRII	26
1.1 Opțiuni pentru îmbunătățirea funcționării.....	26
1.2 Observații cu privire la progres.....	33
1.3 Concluzie	38
2. PATRU PARADOXURI—REZOLVATE	40
2.1 Primul paradox: De ce există percepția unor soluționari a dosarelor cu întârzieri dacă statisticile arată soluționări rapide?.....	41
Problema	41
Analiză	42
Concluzie.....	46
2.2 Al doilea și al treilea paradox: De ce a crescut cererea în ciuda percepțiilor negative asupra sectorului?.....	46
Problema	46
Analiză	49
Concluzie.....	51
2.3 Al patrulea paradox: De ce indicatorii de performanță din justiția din România continuă să se situeze la un nivel înalt, în ciuda percepției magistraților asupra supraîncărcării și crizei sistemice iminente (dacă nu acum, atunci odată cu noile coduri)?.....	51
Problemă	51
Analiză	54
Concluzie.....	56
3. PROBLEME LEGATE DE FUNCȚIONARE, ÎN DETALIU.....	57
3.1 Un aspect general: Absența managementului și a planificării strategice	57
3.2 Introducerea managementului și a planificării strategice.....	59
3.3 Eficiența: Este sistemul suficient de productiv și oferă soluții suficient de prompte?.....	64
Probleme	64
Analiză	64
Concluzie.....	73
3.4 Îmbunătățirea eficienței sistemului cu volume de lucru în creștere: Productivitatea și celeritatea	
73	
Trei remedii potențiale	73
Adăugarea unui număr suplimentar de judecători sau procurori.....	74
Reducerea și restructurarea cererii	75
Modificarea practicilor interne, distribuirea muncii și modelele de distribuire a personalului.....	78

Impactul litigiilor guvernamentale	81
Medierea.....	82
Implicațiile privind resursele.....	83
3.5 Calitate: Corupție	85
Percepția privind prevalența.....	86
Instituțiile pentru combaterea corupției.....	87
Îndepărtarea de toleranță?	91
Concluzie.....	92
3.6 Calitate: Interpretările legale neunitare și imprevizibilitatea consecventă a hotărârilor.....	93
Problemă	93
Analiză	93
Concluzie.....	94
3.7 Calitate: Îmbunătățirea funcționării	95
Combaterea corupției și încălcărilor eticii.....	95
Interpretari legale unitare	96
Implicații privind resursele.....	98
Problema	99
Analiza	100
Concluzie.....	101
3.9 Îmbunătățirea accesului la justiție.....	101
Implicații privind resursele.....	102
4. CONCLUZII	103
5. RESURSE UMANE	106
5.1 Resurse umane în instituțiile de stat.....	106
Nivelurile de angajare a personalului/Controlul organizării	107
Controlul personalului.....	110
Recrutare, Promovare și Evaluare	112
Salarii	115
Concluzie.....	117
5.2 Resursele umane ca liber profesioniști.....	118
Avocații	119
Notarii	121
Executorii judecătorești.....	122
O posibilă categorie nouă—Grefierii judiciari.....	124
Concluzie.....	124
6. RESURSELE FINANCIARE ȘI BUGETAREA.....	125
6.1 Aranjamente instituționale și procesul de bugetare	125
6.2 Tendințe cu privire la alocările bugetare, generarea de venituri și cheltuielile din sector	129
6.3 Gestionarea bugetului pentru instanțe.....	136
6.4 Planificarea și performanța financiară	137
6.5 Concluzie	139
7. TEHNOLOGIA INFORMAȚIEI ȘI A COMUNICAȚIILOR	140
7.1 Strategie	141
7.2 Personal.....	142
7.3 Informații	144
7.4 Procese de activitate.....	148
7.5 O mai bună instituționalizare a schimbării de management	150
7.6 Tehnologie.....	150
7.7 Concluzie	152
8. CONCLUZII	153
9. UN PLAN PENTRU IDENTIFICAREA ȘI DIMINUAREA RISCURILOR	155
9.1 Introducere	155

9.2	Un instrument de măsurare a performanței pentru România	157
9.3	Evaluarea și diminuarea riscului în cadrul derulării programelor de îmbunătățire a funcționării 164	
9.4	Concluzie	171
ANEXA 1: TERMENI DE REFERINȚĂ.....		172
ANEXA 2: ISTORIC RECENT, PROVOCĂRI ȘI STRUCTURĂ ÎN SISTEMUL JURIDIC		176
	Sistemul judiciar.....	180
	Consiliul Superior al Magistraturii.....	181
	Inspekția Judiciară.....	182
	Ministerul Public.....	182
	Ministerul Justiției.....	183
ANEXA 3: CÂTEVA CUVINTE DESPRE NOILE CODURI.....		184
REFERINȚE.....		187

Casete

<i>Caseta 1.1: Interpretări ale problemelor și cauzelor acestora</i>	35
36	
Caseta 3.1: Îndepărtarea lentă de Modelul Sudic.....	62
Caseta 3.2: LMR din 2010	70
Caseta 3.3: Tratarea cererii în creștere pentru serviciile judiciare – alte state	75
Caseta 3.4: Probleme generale privind resursele	84
Caseta 5.1: Personal și performanță.....	106
Caseta 5.2: Notă despre specialiștii non-judiciari	107
Caseta 5.3: O asociație paralelă	119
Caseta 6.1: Importanța resurselor financiare și a bugetării pentru managementul strategic	125
Caseta 6.2: Programul anual pentru pregătirea bugetului	125
Caseta 6.3: Un echilibru solid între independența judiciară și responsabilitatea financiară	137
Caseta 7.1: TIC drept o bază pentru îmbunătățirea funcționării	140

Figuri / Grafice

Grafic 2.1: Dosare rezolvate în mai puțin de un an și mai mult de un an, Curți de Apel, 2007–11	41
Grafic 2.2: Dosare rezolvate în mai puțin de un an și mai mult de un an, Tribunale, 2007–11	41
Grafic 2.3: Dosare rezolvate în mai puțin de un an și mai mult de un an, Judecătorii, 2007–11	42
Grafic 2.4: Dosare de insolvență: compararea volumului total (dosare pe rol plus dosare noi pentru fiecare an) versus dosare soluționate, Tribunale, 2007–11	44
Grafic 2.5: Dosare de insolvență: Vechimea stocului de dosare (nesoluționate), 2007–11.....	45
Grafic 2.6: Creșterea volumului existent plus dosare noi (prima instanță și căi de atac), toate cele trei instanțe, 2007–11.....	47
Grafic 2.7: Creșterea dosarelor (prima instanță și căi de atac), toate cele trei instanțe, 2007–11	48
Grafic 2.8: Volum de lucru per judecător (dosare existente și dosare noi), 2007–11	52
Grafic 2.9: Volum de lucru per judecător (doar dosare noi), 2007–11	52
Grafic 2.10: Rata de eliminare și operativitate pentru instanțe, 2007–11	54
Grafic 3.1: Plângeri penale depuse versus rechizitori, 2007–2011	66
Grafic 3.2: Rata de inversare (pentru <i>apel</i> și <i>recurs</i>), Tribunale și Curți de apel, 2007-2011	68
Grafic 3.3: Comparatie între cauze penale versus cererile de reexaminare a hotararilor penale, 2007-2011, numai pentru judecătorii, 2007-2011	69
Grafic 3.4: Numărul de <i>Apeluri</i> și de <i>Recursuri</i> , Tribunale și Curți de apel, 2007-2011.....	71
Grafic 6.1: Instanțe, urmărire penală și asistență legală în Europa, 2010	129

Grafic 6.2: Bugetul executat pentru sectorul de justiție, 2009–11 (RON).....	130
Grafic 6.3: Rata de execuție a bugetului din sectorul de justiție, 2008–11	131
Grafic 6.4: Investiții de capital în sectorul de justiție, 2007–11	133
Grafic 6.5: Bugetul pentru asistența judiciară în Europa, 2010	134
Grafic 6.6: Asistența judiciară din România, 2008–11	134
Grafic 6.7: Bugetul pentru instanțe, 2008–12	135
Grafic 6.8: Cheltuielile Curților de apel, 2011	136
Grafic 6.9: Amendamentele din timpul anului la bugetul pentru sectorul de justiție, 2008–11	138

Tabele

Tabel 1.1: Opțiuni pe domenii de funcționare și perioade de timp	27
Tabel 1.2: Caracteristici cuantificabile selectate ale sectoarelor de justiție europene, 2010.....	33
Tabel 1.3: Date comparative privind încrederea publicului în instanțe (%).....	37
Tabel 2.1: Dosare noi depuse la judecătoria, 2007–11, cu și fără încuviințări de executare silită.....	49
Tabel 2.2: Volum de muncă pentru procurori: Plângeri penale per procuror și rechizitorii per procuror, 2007–11	53
Tabel 3.1: Apeluri împotriva deciziilor <i>Nolle Prosequi</i> și cele care primesc soluționări împotriva deciziei	66
Tabel 3.2: Performanțe DNA, 2006–11	88
Tabel 3.3: Investigații efectuate de Inspekția Judiciară și rezultatele acestora, 2008–11.....	89
Tabel 5.1: Poziții finanțate în sistemul judiciar, februarie 2012	108
Tabel 5.2: Poziții ocupate și vacante în sistemul de justiție, februarie 2012.....	109
Tabel 5.3: Rata locurilor de muncă vacante, Procurori	110
Tabel 5.4: Salarii lunare, Posturi alese din sistemul judiciar, 2012(RON).....	116
Tabel 6.1: Cheltuielile din sectorul de justiție al României, partea din PIB și bugetul de stat, 2008–12 .	130
Tabel 6.2: Componenta cheltuielilor din sectorul de justiție (%).....	132
Tabel 9.1: Măsurarea Performanței și Cauzele Potențiale ale Performanței Scăzute din Sectorul de Justiție	158
Tabel 9.2: Măsuri de identificare și atenuare a riscurilor	164

ACRONIME

ABA/CEELI	Asociația Barourilor din America/Inițiativa Statul de Drept pentru Europa Centrală și Eurasia
CADI	Centrul de Analiză și Dezvoltare Instituțională
CEPEJ	Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției
CMS	Sistem de Management de caz
MCV	Mecanismul de Cooperare și Verificare
DIICOT	Direcția de Investigare a Infracrișunilor de Criminalitate Organizată și Terorism
EAS	Sistem de Arhivare al organizației
CEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
ECRIS	Sistem Informatic de Gestiune Electronică a Dosarelor
UE	Uniunea Europeană
PIB	Produsul Intern Brut
ICCJ	Înalta Curte de Casație și Justiție
TIC	Tehnologia Informațiilor și Comunicațiilor
SIISJ	Sistem Informatic Integrat de Înregistrare a Ședințelor de Judecată
MJ	Ministerul Justiției
MFP	Ministerul Finanțelor Publice
DNA	Direcția Națională Anticorupție
NCPP	Noul Cod de Procedură Penală
NCPC	Noul Cod de Procedură Civilă
INM	Institutul Național al Magistraturii
SNG	Școala Națională de Grefieri
ONRC	Oficiul Național al Registrului Comerțului
MP	Ministerul Public
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
LMR	Legea Micii Reforme
USAID	Agenția SUA pentru Dezvoltare Internațională

PREZENTARE GENERALĂ

Această analiză face parte dintr-o serie de analize funcționale solicitate de către Guvernul României (GR), finanțate de Uniunea Europeană și realizate de Banca Mondială. Aceasta reprezintă un element asupra căruia Uniunea Europeană (UE) și Guvernul României au convenit ca parte a Mecanismului de Cooperare și Verificare (MCV) post-aderare, stabilit pentru a evalua nevoia suplimentară de reformă în sistemul judiciar și pentru a sugera arii de reformă menite să asigure integrarea completă a României în sistemul Uniunii Europene. Obiectivele analizei sunt de a analiza funcționarea instituțiilor din cadrul sistemului judiciar din România și de a oferi observații analitice și strategice, care să permită autorităților române să formuleze un plan de acțiune menit să îmbunătățească funcționarea sistemului judiciar.

Sfera de aplicare a analizei funcționale

În concordanță cu termenii de referință agreeți cu Guvernul României, analiza funcțională include în plus față de instanțe, Ministerul de Justiție – concentrându-se pe funcțiile aflate în relație directă cu sistemul judiciar și cu Ministerul Public — Ministerul Public în sine și o paletă de profesioniști independenți în domeniul juridic a căror muncă completează și, în unele cazuri, substituie munca judecătorilor și a procurorilor. În cadrul sistemului judiciar, în afara instanțelor de drept comun, analiza a abordat și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, Inspecția Judiciară și Înalta Curte de Casație și Justiție. Analiza funcțională nu a inclus Curtea Constituțională, instanțele militare, Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, Agenția Națională de Integritate și o serie de instituții administrative responsabile cu luarea deciziilor preliminare asupra unor problemele ce pot fi deferite ulterior instanțelor, dacă părțile nu sunt mulțumite cu deciziile inițiale.

Întrebări abordate și constatări principale

Raportul analizează următoarele aspecte principale legate de funcționarea sistemului judiciar, privite atât la nivelul instituției individuale cât și prin prisma funcționării colective a instituțiilor:

- **Eficiență:** astfel cum este măsurată de încadrarea în timp a rezolvării cazurilor și a productivității;
- **Calitate:** astfel cum este indicată de corupția din sistemul judiciar, de eficiența sistemului judiciar în combaterea corupției din sectorul public în general, precum și de măsura în care există uniformitate în interpretările juridice date de către instanțele de judecată;
- **Acces:** astfel cum rezultă din felul în care cetățenii de rând pot să utilizeze și utilizează serviciile judiciare.

Tema generală este aceea că este necesar un management strategic al sistemului judiciar. O abordare strategică pentru gestionarea sistemului înseamnă că funcționarea sistemului se măsoară în baza unui cadru care să acopere aspectele relevante de funcționare (e.g. eficiența, calitatea,

accesul) și prin faptul că sunt stabilite obiective ale sistemului de funcționare. Resursele sunt apoi alocate pentru atingerea acestor obiective într-un anumit interval de timp dat. În același timp, funcționarea sistemului este monitorizată pentru a lua măsuri corective în cazul în care obiectivele stabilite nu sunt atinse. O evaluare la sfârșitul perioadei de timp convenite generează o serie de lecții, care apoi vor servi la alocarea resurselor pentru ciclul următor de management.

Opțiunile de îmbunătățire a funcționării se bazează pe o evaluare a funcționării (componenta 1), care este legată de resursele din sistem (componenta 2: resursele umane și financiare; componenta 3: tehnologia informației și comunicațiilor), și tehnici de gestionare a riscurilor (componenta 4).

Pentru a ajunge la concluziile din raport, au fost combinate abordări calitative și cantitative. Primul pas a presupus emiterea unei definiții ale problemelor din ipoteza de față și a cauzelor acestor probleme, pe baza rapoartelor și a interviurilor cu o serie largă de părți interesate. Într-o a doua etapă, ipoteze concurente au fost apoi testate prin analiza statistică și comparații cu valori de referință internaționale, standarde și practici. Într-o a treia etapă, au fost identificate opțiuni pe termen lung, mediu și scurt pentru abordarea celor mai relevante aspecte.

Principalele constatări ale raportului pot fi sumarizate după cum urmează:

Resurse globale ale sistemului judiciar

Analiza arată că resursele sistemului judiciar se înscriu în media europeană normală; nu suferă de constrângeri bugetare globale. Cu toate acestea, lipsa de management strategic și de planificare a unui sistem fragmentat duce la o utilizare inefficientă a resurselor și un nivel de performanță care, în anumite privințe, este sub ceea ce sistemul judiciar ar putea realiza.

Eficiență

În ceea ce privește eficiența, principala provocare este aceea că resursele umane valoroase și resursele financiare sunt alocate pentru a se ocupa de cazurile cu o prioritate redusă. Combinat cu absența obiectivelor măsurabile de funcționare a sistemului și lipsa bugetării corespunzătoare, sistemul judiciar nu își concentrează resursele asupra domeniilor prioritare. Drept urmare, numărul de cazuri care sunt soluționate în instanțele de judecată este excesiv.

Calitate

În ceea ce privește calitatea, există percepția în viziunea unei părți semnificative a populației că sistemul judiciar nu este pe deplin capabil și nici dispus să lupte împotriva corupției în cadrul sistemului în sine cât și în cadrul sectorului public în general. O astfel de percepție subminează credibilitatea sistemului judiciar. Percepția că legea nu este aplicată uniform, prin urmare, este văzută ca fiind legată mai degrabă de corupție, decât din cauza cadrului juridic în continuă schimbare și de punctele slabe ale mecanismelor existente pentru a asigura o mai bună uniformizare.

Accesul la justiție

În ceea ce privește accesul, disponibilitatea unor servicii de asistență judiciară de calitate înainte de introducerea unei acțiuni în justiție și mecanisme alternative ineficiente de soluționare a litigiilor, care ar putea rezolva problemele înainte de a ajunge în fața instanțelor, continuă să fie o provocare. O cerință cheie pentru abordarea acestor probleme legate de funcționarea eficientă a sistemului este introducerea la nivelul întregului sistem a managementului strategic și a planificării bazate pe un cadru solid de măsurare a funcționării sistemului astfel cum propune acest raport.

Evaluarea funcționării

Eficiența justiției

Analiza evaluează eficiența prin prisma operativității și productivității. În ciuda creșterii semnificative de cauze aflate pe rol în ultimii ani, folosind statisticile puse la dispoziție de instanțe, sistemul judiciar se descurcă bine în ceea ce privește întârzierile și productivitatea. În ceea ce privește numărul în creștere de cauze aflate pe rol, România prezintă similitudini cu alte țări din regiune. Între anii 2007 și 2011, numărul de cauze noi înregistrate anual pentru toate cele trei niveluri de jurisdicție (judecătoria, tribunale, curți de apel) a crescut de la 1.488.000 la 2.300.000. În decursul aceleiași perioade de timp, numărul de cauze aflate pe rol a crescut de la aproximativ 2.000.000 la 3.000.000.

În ceea ce privește timpul de soluționare a cauzelor, statisticile instanțelor ar indica faptul că majoritatea cauzelor sunt finalizate în mai puțin de un an, iar o parte dintre acestea în mai puțin de șase luni. Cu toate acestea, informații adiționale indică faptul că s-ar putea îmbunătăți aceste termene. Statisticile existente prezintă doar perioada de timp de la înregistrarea cauzei și până la soluționarea de către aceeași instanță. Aceste statistici însă nu înregistrează timpul necesar ca o cauză să fie finalizată în situația în care mai multe instanțe sunt implicate sau se formulează căi de atac. Curtea Europeană a Drepturilor Omului primește în continuare un număr foarte mare de cazuri din România ce susțin situații de încălcare a dreptului la un proces echitabil într-un termen rezonabil. Curtea a identificat problema apelurilor multiple ca o provocare sistemică ce cauzează termene de soluționare nerezonabile pentru mulți justițiabili din România. Informațiile generate prin sondajele de opinie publică a justițiabililor, ce au fost realizate în scopul realizării analizei funcționale, indică faptul că multiplele căi de atac, ce nu sunt reținute în statisticile curente privind termenele de soluționare, constituie într-adevăr o problemă de eficiență. Se relevă faptul că pentru 23% dintre cei implicați într-un proces pe toate cele trei niveluri de jurisdicție procesuală, instanța care a soluționat cauza a fost a treia sau mai mult dintre instanțele care au avut pe rol cauza. Interesant este și că 22% dintre repondenți care au fost părți într-un litigiu, au răspuns că judecătorii, care judecă în primă instanță, au fost cel puțin a treia jurisdicție ce a pronunțat o hotărâre în cazul lor.

În ceea ce privește productivitatea, statisticile instanțelor au indicat faptul că, în ciuda creșterii substanțiale a numărului de dosare aflate pe rol în perioada 2007-2011, instanțele au reușit să mențină rata de eliminare (raportul dintre cauze soluționate și cereri noi depuse) stabilă la valori cuprinse între 90 și 100 puncte procentuale. Rata de operativitate (raportul dintre numărul anual de soluționări și suma inventarului reportat plus a cererilor nou depuse) de asemenea este stabilă în aceeași perioadă menționată, cu valori cuprinse între 75% și 80%.

O analiză mai atentă a datelor privind managementul dosarelor ridică anumite rezerve în ceea ce privește judecătoria și procurorii. În ceea ce privește judecătoria, o mare parte din încărcătura dosarelor cuprinde cazuri banale, cauze colective împotriva instituțiilor guvernamentale, acțiuni privind preschimbarea pedepselor și examinarea dosarelor de executare silită. Multe dintre acestea nu merită efortul investit cu procesarea lor, ci ar trebui să fie filtrate și direcționate spre soluționare către alte mecanisme de soluționare alternativă a disputelor. În ceea ce privește procurorii, rata de condamnare (raportul dintre condamnări și rechizitorii întocmite) este de aproape 100%, deci o rată excesiv de ridicată. Aceștia întocmesc rechizitorii în aproximativ 3% din dosarele repartizate, o rată mult mai mică în comparație cu o rată normală de cel puțin 25% pentru infracțiuni grave și 10%-15% pentru infracțiuni contra patrimoniului. În ceea ce privește celelalte dosare, procurorii lucrează foarte mult din timp pentru a motiva de ce nu vor începe urmărirea penală, în timp ce multe alte cazuri rămân în faza de cercetare. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a identificat această problemă ca fiind o altă cauză structurală de nerezolvare a cauzei într-un termen rezonabil. Astfel, imaginea creată, bazată pe productivitatea măsurată în termeni de rată de eliminare, operativitate și rată de condamnare ar putea fi într-o oarecare măsură distorsionată.

Calitatea serviciilor

Analiza examinează calitatea furnizării serviciilor de justiție în ceea ce privește corupția și interpretarea neunitară a legii, două aspecte recurente ale funcționării justiției în rapoartele MCV.

Referitor la corupție, sondaje punctuale, de opinie publică și interviurile arată că există ceva corupție în sectorul justiției. Studiul Viața în Tranziție din 2011, realizat de către Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare în 39 de țări din regiune, relevă o tendință de scădere, dar comparativ ridicată, a prevalenței percepției de plăți neoficiale/informale în instanțele civile (10% comparativ cu 18% în 2006 și 1% media în Europa de Vest). În același timp, numărul magistraților puși sub acuzare și condamnați pentru încălcări de natura disciplinară și etică în perioada 2006 – 2011, este scăzut. Studiul relevă de asemenea o tendință în creștere a nivelului de satisfacție privind calitatea serviciilor instanțelor civile, deși aceasta rămâne în continuare scăzută (33% comparat cu 27% în 2006 și față de 40% în medie în Europa de Vest). Cu toate acestea, încrederea în instanțe a scăzut (doar 14% dintre cei intervievați au încredere în mod parțial sau complet în instanțe, comparativ cu 28% în 2006 și față de mai mult de 50% dintre repondenții din Europa de Vest), din cauza percepției opiniei publice a capacității

limitate a sistemului de justiție de a rezolva problema corupției la nivel de sector public. Acest lucru ar explica de ce încrederea justițiabililor intervievați în cadrul studiului nostru este mai ridicată (la nivelul de 3.16 pe o scara de la 1, minim la 5, maxim).

În privința hotărârilor și interpretărilor legale neunitare, datele necesare acestei analize nu sunt disponibile în cadrul sistemului de management al dosarelor sau în alte statistici. În timp ce această problemă este amintită de către observatori externi cum ar fi MCV și este necontestată de reprezentanți ai sistemului judiciar, o cuantificare exactă ar necesita o analiză comprehensivă a dosarelor și soluțiilor date, fapt ce excede sfera de analiză a prezentului raport. Un anumit grad de imprevizibilitate este inevitabil într-un sistem nou, iar în România aceasta este exacerbată de cadrul legal, aflat într-o schimbare rapidă continuă. Deși interpretarea neunitară este câteodată relaționată cu corupția sau cu cerința ca judecătorii să judece cauzele cu independență deplină, și fără a lua drept referință felul în care legea a fost interpretată în dosare similare, un motiv mai solid îl constituie modul deficitar de stabilire și punere în aplicare a standardelor sistemului ca întreg. Va trebui de asemenea monitorizat impactul modificărilor legislative introduse de curând pentru soluționarea acestei probleme.

Accesul la justiție

Rata litigiilor (de aproape 10.000 de dosare la 100.000 de locuitori) este ridicată în comparație cu țările vecine și Vestul Europei. Acest lucru sugerează faptul că accesul la justiție nu este pe ansamblu obstrucționat în mod semnificativ. Costul nu reprezintă un obstacol al accesului la justiție, întrucât folosirea serviciilor justiției este relativ ieftină. De asemenea, 29% dintre intervievați în studiul nostru au fost exceptați de la plata taxei de timbru. Cu toate acestea, studiul arată că există loc de îmbunătățire a satisfacției justițiabililor cu referire la accesibilitatea informațiilor privind drepturile lor, accesibilitatea logistică, claritatea informațiilor furnizate de către instanțe. Proporția părților neasistate de către un avocat este relativ mare – 21%. În același timp, atât judecătorii cât și procurorii au menționat că acordă părților neasistate lămuriri juridice. Faptul că România se regăsește printre ultimele locuri în regiune la finanțarea asistenței juridice sugerează că cei care ar avea nevoie de reprezentare gratuită, nu o primesc.

Resursele sistemului

Cu toate că nivelul resurselor disponibile în sistemul justiției din România se află în limite normale, asemănătoare altor state europene, analiza funcțională sugerează faptul că resursele ar putea fi utilizate într-o manieră mai eficientă, ce ar îmbunătăți contribuția acestora la furnizarea serviciilor.

Resurse umane – nivel, alocare și gestionare

Resursele umane reprezintă un factor esențial pentru funcționarea sistemului judiciar în toate domeniile de măsurare a eficienței. Pentru a analiza eficiența, întrebarea adresată este dacă există o combinație și un volum adecvat de resurse umane, la locul potrivit, în vederea satisfacerii cererii în mod eficient și pentru a contribui la managementul strategic. În ceea ce privește

calitatea, admiterea de judecători, procurori și personal competent (și necorupt) în cadrul sistemului este absolut esențială pentru funcționarea sistemului per ansamblu. Cu privire la accesul la justiție, raportat la resursele umane, trebuie urmărit dacă există personal suficient pentru a asigura accesul la justiție.

În ceea ce privește efectivele de personal, numărul judecătorilor și procurorilor per cap de locuitor se situează în limitele normelor europene și este corespunzător. Nemulțumirile legate de încărcarea excesivă a judecătorilor cu cauze reflectă mai degrabă un deficit al sistemului de filtrare a dosarelor decât a unei lipse de judecători. Raportul greșier/judecător este mult prea redus. Alocarea judecătorilor și a personalului la instanțe nu corespunde întru-totul cu nivelul de încărcare. Profesioniștii independenți – precum avocații, notarii și executorii judecătorești – sunt vitali pentru funcționarea sistemului, dar, per total, aceste profesii nu par a constitui o provocare pentru funcționarea sistemului judiciar din România.

În ceea ce privește recrutarea, evaluarea și promovarea, sistemul este eficient prin aceea că asigură accesul doar personalului calificat. Cerințele pentru magistrați și greșieri sunt consistente și riguroase. Pregătirea și testarea în școli specializate este considerată a fi de înaltă calitate. Per total, promovările sunt bazate pe criterii obiective. Totuși, eficiența Inspecției Judiciare în a sancționa abaterile disciplinare ar putea fi îmbunătățită. În ceea ce privește recrutarea și menținerea capitalului uman calificat în sistem, prin salarizare corespunzătoare, salariile și pensiile magistraților sunt la un nivel ridicat, comparativ cu standardele sectorului public. Nu există informații care să concludă că nivelul salarizării ar fi un impediment în procesul de recrutare al personalului.

Resurse financiare

Resursele financiare și tăierea bugetară afectează toate domeniile de măsurare a funcționării sistemului. Alocarea resurselor financiare trebuie să fie legată de obiectivele performanței sectoriale, pentru ca managementul strategic să fie unul de succes. Accentul ar trebui să se pună pe stabilirea unor obiective măsurabile de performanță în ceea ce privește eficiența, calitatea și accesul la justiție și pe alocarea resurselor financiare într-o manieră care să conducă la realizarea acestor obiective.

În ceea ce privește cadrul instituțional și alocările bugetare, chiar dacă structura bugetară aplicată în sectorul public din România este organizată în mod tradițional pe funcții, propunerile bugetare făcute de ministerele de resort sunt înaintate într-o formă programatică. Această abordare programatică este, cu toate acestea, în primul rând teoretică. Aceasta are utilitate practică limitată deoarece fiecare autoritate gestionează și monitorizează execuția bugetară în primul rând pe baza capitolelor, titlurilor și articolelor bugetare și nu pe baza programelor ce setează obiective de performanță în termeni de rezultate ale programelor specifice. Astfel, chiar dacă bugetul este înaintat cu estimări pentru programele ce urmează a fi implementate în anul bugetar următor, nu există stimulente pentru analiza performanței acestor programe. Includerea de obiective de performanță și măsurarea lor ar trebui să fie un aspect esențial al bugetării programelor.

Cu privire la alocările bugetare, generarea de venituri și cheltuielile acestui sector, bugetul general al sistemului de justiție din România, privit ca procentaj din produsul intern brut, se plasează la limita superioară a statelor membre ale Uniunii Europene, însă bugetul alocat pentru asistență judiciară se plasează la limita inferioară.

Managementul bugetului instanțelor urma să fie transferat de la Ministerul Justiției la Înalta Curte de Casație și Justiție în anul 2008, în vederea asigurării independenței financiare a sistemului judiciar. Un astfel de transfer încă nu a avut loc. Această mișcare ar implica transferul personalului la Înalta Curte, căreia îi lipsește capacitatea pentru această sarcină. Managementul bugetului instanțelor nu ar trebui separat de managementul resurselor umane sau de cel al altor resurse (în primul rând TIC și investiții de infrastructură). Este mult mai dificilă asigurarea unui management strategic adecvat al sectorului în momentul în care deciziile referitoare la diferite resurse sunt împărțite. Același raționament se aplică și Ministerului Public care, în pofida gestionării propriului buget, depinde de alte agenții în ceea ce privește planificarea resurselor umane.

Tehnologia informației și comunicațiilor (TIC)

TIC are potențialul să crească eficiența, calitatea și accesul la justiție. Prin utilizarea unei Metodologii de Arhitectură Instituțională, analiza a examinat sectorul nu numai în ceea ce privește tehnologia ci și în ceea ce privește componentele majore: strategie, personal, informații și procese funcționale.

Instituțiile din cadrul sistemului judiciar din România au depus eforturi însemnate legate de valorificarea TIC în scopul sporirii performanței sistemului judiciar în ultimii ani. Însă simpla automatizare a proceselor existente nu va duce la eliminarea problemelor și nici nu va aduce creșteri notabile de productivitate. Modificările necesare cadrului de reglementare, ale politicilor și ale elaborării de procese funcționale, implicarea și acceptarea de către părțile interesate, cantitatea de resurse umane și combinațiile adecvate de competențe sunt esențiale pentru eficientizarea în continuare a procedurilor. Decalajele funcționale identificate în cadrul analizei reliefează domeniile majore care necesită îmbunătățiri. Este nevoie de o strategie TIC coordonată și mai integrată, de mecanisme de guvernare TIC, de consolidarea capacității TIC, de o mai bună pregătire a utilizatorilor și de un acces îmbunătățit al judecătorilor, personalului instanțelor și al publicului la informațiile din dosare. Și, aspectul cel mai important, calitatea datelor trebuie îmbunătățită, astfel încât acestea să poată fi utilizate mai eficient în scopuri de management.

Riscuri

Analiza oferă un cadru sistematic pentru ca autoritățile române să măsoare funcționarea sistemului de justiție. Pe lângă domeniile ce sunt măsurate în prezentul raport (eficiența, calitatea și accesul la justiție), managementul strategic reprezintă un aspect ce se regăsește în toate domeniile de analiză a funcționării sistemului. Acest cadru folosește pentru fiecare arie ce necesită măsurare indicatori recunoscuți internațional (e.g. rata de eliminare, numărul de dosare per judecător/procuror, număr de dosare soluționate de fiecare judecător/procuror, pentru a

măsura productivitatea) dar și tehnici de cuantificare existente (e.g. statistici de management al dosarelor, analiza dosarelor, sondaje de opinie și sondaje executate în rândul justițiabililor). Cadrul identifică de asemenea cauze potențiale pentru funcționarea slabă (e.g. distribuția geografică necorespunzătoare între numărul de dosare și personalul disponibil, ceea ce duce la o productivitate scăzută). Acest cadru este conceput pentru a sprijini autoritățile la stabilirea unui sistem coerent de măsurare a funcționării sectorului, de stabilire a obiectivelor de performanță și de monitorizare a progreselor înregistrate în vederea realizării acestora.

Inițiativele de îmbunătățire a funcționării sistemului implică anumite riscuri care trebuie identificate și gestionate (e.g. opoziția la reforme, entuziasm scăzut față de noile reforme). Analiza identifică riscurile relevante și examinează cauzele probabile ale acestora, astfel încât să se poată elabora măsuri de atenuare a riscurilor vizate. Entuziasmul scăzut față de noile reforme, de exemplu, poate fi evidențiat de răspunsuri cinice la noile măsuri. Acesta poate fi cauzat de schimbările prea dese ale obiectivelor și politicilor. Legarea politicilor și modificărilor legislative de îmbunătățiri ale serviciilor, specifice și măsurabile, pot atenua impactul unei astfel de reforme și pot să mențină oamenii motivați să continue eforturile de reformă.

Recomandări

Managementul strategic ar trebui să se concentreze pe îmbunătățirea rezultatelor prin îmbunătățirea alocării resurselor existente.

O problemă întâlnită pe toate palierele, ce afectează funcționarea sectorului justiției este lipsa managementului și planificării strategice la nivelul sistemului. Acestea nu sunt dezvoltate în mod generalizat la nivelul sistemului, iar pentru o țară ca România, introducerea acestora este esențială. România nu evaluează nevoile sistemului de justiție (de resurse umane, financiare, TIC) cu rigurozitate. Prezumția imediată este că orice decalaj de funcționare va fi rezolvat prin resurse adiționale, și dacă acele resurse nu sunt disponibile imediat, situația nu se poate îmbunătăți. Concentrarea pe răspunsuri și agenții individuale nu a permis câștiguri substanțiale privind funcționarea în cadrul sectorului, care ar fi putut fi asigurate printr-o abordare strategică. Toate resursele (financiare, resurse umane, de tehnologia informației și comunicațiilor, infrastructură și altele) ar trebui programate în mod integrat.

Funcționarea sistemului trebuie măsurată în mod sistematic, cu alocarea resurselor corelată cu obiectivele de performanță. Situația de astăzi a României este complicată prin faptul că mai multe instituții independente sunt însărcinate în parte cu gestionarea funcționării sistemului. Bugetele sectorului sunt gestionate de către Ministerul Public, Ministerul Justiției (pentru majoritatea instanțelor), Consiliul Superior al Magistraturii (pentru bugetul propriu și cu recomandări adresate Ministerului Justiției pentru instanțele de drept comun) și de către Înalta Curte de Casație și Justiție (pentru bugetul propriu). Deciziile referitoare la alocarea resurselor umane (număr, numiri, detașare și gestionare) sunt repartizate între Ministerul Justiției, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii, precum și cabinetul premierului și

Parlament, care adoptă legile ce determină numărul și alocarea geografică. Strategia și politicile TIC sunt de asemenea fracționate. O structură unitară de management a sectorului ar dezvolta în mod semnificativ potențialul de îmbunătățire a funcționării sistemului.

Deși nivelul resurselor (umane, financiare, TIC) se află la niveluri comparativ similare cu media europeană, opțiunile pe termen scurt, mediu și lung identificate de prezenta analiză se concentrează pe utilizarea eficientă a resurselor pentru îmbunătățirea funcționării sistemului. Recomandările esențiale sunt focalizate pe necesitatea generală a unui management strategic eficient pentru toate domeniile de funcționare.

Un sumar al recomandărilor pe termen scurt, mediu și lung pentru fiecare domeniu de funcționare este prezentat în tabelul de mai jos, în cadrul căruia sunt subliniate prioritățile imediate majore.

Domeniul de funcționare	Pe termen scurt: implementare imediată	Pe termen mediu: implementare imediat după desfășurarea activităților pe termen scurt	Pe termen lung: obiective pe 3-5 ani	Necesități resurse (zero, minime (\$), reduse (\$\$) sau substanțiale (\$\$\$) și Necesități Asistență Tehnică (AT)
Managementul strategic	Definirea indicatorilor cantitativi și a obiectivelor de îmbunătățire a performanței sectoriale și instituționale. Generarea și colectarea datelor necesare.	Dezvoltarea de planuri instituționale (pentru instanțe și Ministerul Public) bazate pe rezultate pentru o perioadă multianuală, ca parte a Strategiei de Dezvoltare a Sistemului Judiciar. Se folosesc pentru orientarea deciziilor în domeniul managementului resurselor.	Consolidarea și oficializarea planului multianual sectorial bazat pe rezultate. Se folosește pentru orientarea deciziilor în domeniul managementului resurselor.	Zero, AT
	Inventarierea tuturor „planurilor strategice” existente (privind instituțiile și resursele) și coordonarea, prioritizarea și stabilirea succesiunii activităților.	Introducerea treptată a bugetelor bazate pe rezultate, pentru a conecta cerințele bugetare și alocarea resurselor cu rezultatele dorite.	Introducerea de contracte bugetare pentru departamentele de lucru – depunerea dosarelor cu „nevoile” acestora să fie strâns corelă cu progresul în îmbunătățirea serviciilor.	AT
	Explorarea potențialului de a înființa un organism instituțional unic pentru managementul sectorului sau un organism de coordonare (în cazul în care Ministerul Public și instanțele au, fiecare, propriul departament).	Dezvoltarea de structuri manageriale unice (departamente) pentru Ministerul Public și pentru Instanțe (pentru ultimele în cadrul Înaltei Curți de Casație și Justiție). Unificarea tuturor departamentelor care gestionează resurse în subordinea fiecărei structuri.	Crearea unui instrument (de ex. o Comisie Tehnică Reunită) de coordonare a celor două unități de management (în special în TIC și al infrastructurii).	Zero

Domeniul de funcționare	Pe termen scurt: implementare imediată	Pe termen mediu: implementare imediat după desfășurarea activităților pe termen scurt	Pe termen lung: obiective pe 3-5 ani	Necesități resurse (zero, minime (\$), reduse (\$\$) sau substanțiale (\$\$\$)) și Necesități Asistență Tehnică (AT)
	În măsura în care este posibil, se vor revizui proiectele propuse și cele în curs de implementare în domeniul TIC, punându-se accentul pe acțiunile cu prioritate ridicată și pe eliminarea redundanțelor; dezvoltarea unei strategii sectoriale coordonate și integrate, în domeniul TIC	Întărirea mecanismelor de management a TIC: procese de guvernare pe mai multe niveluri, managementul portofoliului de tehnologie a informației și serviciile comune.		AT
	Identificarea nevoilor privind resursele umane pentru experții extrajudiciari (TIC, planificare, buget, statistică, resurse umane) și dezvoltarea /implementarea treptată a planului de recrutare și angajare.	Întărirea tuturor departamentelor care se ocupă cu managementul resurselor prin adăugarea de experți în planificare și alternative de design (adică scheme diferite de încadrare și distribuire a sarcinilor, în special conform noilor coduri); dat fiind că în departamentele de management va fi angajat personal specializat, magistrații detașați revin la sarcinile de bază.	Departamentele care se ocupă de resurse să dezvolte o serie de scenarii diferite bazate pe niveluri bugetare și pe diferite reconfigurări de resurse.	AT
	Dezvoltarea unui plan pe termen lung pentru a exista un echilibru al raportului personal auxiliar/magistrați.	Prioritizarea angajării de personal auxiliar în detrimentul angajării de noi magistrați, pentru a se ajunge la echilibru.	Luarea în considerare a unor alternative privind plasarea magistraților „în exces” (mai precis magistrații în funcție care nu mai corespund noilor scheme de personal) – servicii de mediere sau de informare juridică ca parte a parcursului carierei judiciare, conform modificărilor legislative cerute?	Zero
Eficiența	Evaluarea rezultatelor Legii Micii Reforme — conformitate și impact.	Dezvoltarea și implementarea planului de evaluare bazat pe rezultate pentru noile coduri.	Realizarea modificărilor necesare la Noul Cod de Procedură Civilă pentru îmbunătățirea rezultatelor.	Zero
		Analiza potențialului pentru implementarea graduală (pe	Revizuirea estimărilor privind resursele în baza	Zero

Domeniul de funcționare	Pe termen scurt: implementare imediată	Pe termen mediu: implementare imediat după desfășurarea activităților pe termen scurt	Pe termen lung: obiective pe 3-5 ani	Necesități resurse (zero, minime (\$), reduse (\$\$) sau substanțiale (\$\$\$)) și Necesități Asistență Tehnică (AT)
		județe, în funcție de infracțiuni) a Noului Cod de Procedură Penală pentru a permite verificarea cerințelor și a rezultatelor.	implementării programului pilot, în special în ceea ce privește numărul de magistrați și infrastructura.	
	Explorarea potențialului pentru solicitarea reducerilor, simplificarea procedurilor și delegarea sarcinilor către personalul instanțelor.	Introducerea, în măsura în care organigrama și cadrul legal o permit, a practicilor privind delegarea activității către personalul auxiliar calificat.	Amendarea cadrului legal pentru a permite o mai multă delegare și pentru a preciza categoriile de personal.	AT
		Colaborarea cu agențiile aparținând de Executiv pentru redirecționarea către acestea a litigiilor cu statul „soluționate” deja, pentru înregistrare și plata cheltuielilor.	O mai bună analiză a noilor legi, precum și consultări cu sectorul justiției pentru a anticipa efectele asupra cererii și a nevoilor de resurse.	AT
	Adoptarea, în cadrul unui program pilot, a uneia sau mai multora dintre opțiunile de reducere a cererii (se recomandă: analiza procedurilor de executare a hotărârilor).	Evaluarea rezultatelor programului pilot, realizarea modificărilor și, dacă rezultatul este pozitiv, luarea în considerare spre adoptare pentru alte tipuri de șpețe/plângeri.	Reevaluarea analizei privind executarea din perspectiva valorii adăugate.	AT
	Îmbunătățirea bazei de date a ECRIS (<i>Sistemul electronic de înregistrare a dosarelor și de informare</i>) pentru a facilita utilizarea și a permite o mai bună analiză în sprijinul activității de management; intensificarea formării pentru judecători și personalul auxiliar; crearea sau extinderea grupurilor de utilizatori pentru a oferi informații despre problemele apărute; implementarea practicilor și capacităților de management al datelor (ex. audit de date, standarde de date, depozit de date).	Îmbunătățirea accesului la istoricul complet și informațiile privind dosarele printr-o infrastructură de integrare a informației la nivel de organizație, indiferent de format (date, documente, fișier audio) și de sistemul de înregistrare.	Reducerea și eventual eliminarea dosarelor pe hârtie și îmbunătățirea capacităților de management electronic a documentelor.	\$\$\$, AT
		Implementarea facilităților pentru integrarea proceselor operationale și managementul fluxurilor de lucru; continuarea și extinderea soluțiilor pentru organizații (de ex. Sistemul de management al resurselor, Sistemul informatic de înregistrare audio a audierilor [ISARCP]) și/sau investiții în soluții noi pentru înființarea unor servicii comune (ex.		\$\$\$

Domeniul de funcționare	Pe termen scurt: implementare imediată	Pe termen mediu: implementare imediat după desfășurarea activităților pe termen scurt	Pe termen lung: obiective pe 3-5 ani	Necesități resurse (zero, minime (\$), reduse (\$\$) sau substanțiale (\$\$\$) și Necesități Asistență Tehnică (AT)
		<p>platforme-portal/de căutare, managementul documentelor).</p> <p>Îmbunătățirea definirii politicii de securitate și implementarea de referințe .</p> <p>Consolidarea soluției de management și operațiuni IT; optimizarea și standardizarea infrastructurii informatice; standardizarea hardware-ului și software-ului pentru desktop.</p>		<p>AT</p> <p>\$\$\$</p>
	<p>Întărirea departamentelor de statistică din cadrul diferitelor instituții (cel puțin la nivelul Ministerului Public, Ministerul Justiției și al Consiliului Superior al Magistraturii) cu personal capabil să analizeze datele disponibile pentru a detecta domeniile cu probleme și blocajele.</p>	<p>Utilizarea rezultatelor analizei statistice pentru a dezvolta politicile de creștere a eficienței. Oferirea de asistență tehnică atunci când este nevoie pentru implementarea alternativelor utilizate în alte state membre UE.</p>	<p>Stabilirea principiului de management bazat pe informație, prin folosirea analizei statistice și a altor instrumente de anticipare a nevoilor, identificare a problemelor și dezvoltarea de soluții alternative.</p>	<p>AT, \$</p>
Calitate: Corupția	<p>CSM anunță că aceasta reprezintă o preocupare a cetățenilor și îi acordă o atenție prioritara. Vor avea loc discuții publice cu privire la această preocupare și la măsurile specifice luate de CSM.</p>	<p>CSM implementează un program de descurajare/prevenire a corupției în instanțe și parchete și de reducere a vulnerabilităților.</p>	<p>În rapoartele anuale cu privire la starea justiției, va fi inclus un capitol privind eforturile de reducere a corupției și a acțiunilor împotriva standardelor etice; rezultatele acestor eforturi fiind publicate.</p>	<p>Zero</p>
	<p>Se va externaliza realizarea unei analize (care va folosi statistici, sondaje de opinie) pentru a verifica unde și în ce formă apare corupția.</p>	<p>Introducerea sondajelor anuale, care să includă întrebări despre luarea de mită și percepția generală cu privire la corectitudinea/etica judiciară.</p>	<p>Campaniile de educație publică cu privire la acțiunile susceptibile de sancțiuni disciplinare, de cercetare penală și sancțiuni penale și la modul în care asemenea plângeri pot fi înregistrate. Campania ar trebui să evidențieze diferența dintre corupție și „rezultatul cu care una dintre părți nu e de acord”, lucru care poate</p>	<p>\$\$</p>

Domeniul de funcționare	Pe termen scurt: implementare imediată	Pe termen mediu: implementare imediat după desfășurarea activităților pe termen scurt	Pe termen lung: obiective pe 3-5 ani	Necesități resurse (zero, minime (\$), reduse (\$\$) sau substanțiale (\$\$\$) și Necesități Asistență Tehnică (AT)
			fi soluționat prin apel/recurs.	
	Examinarea rolului Inspecției judiciare pentru a defini scopul și indicatorii de impact. Analizarea oricărei nevoi privind reforma legislativă și, dacă este cazul, elaborarea de noi proiecte de legi și regulamente.	Realinierea organizării, personalului, practicilor Inspecției judiciare pentru a-și duce rolul la îndeplinire. Transferul unor funcțiuni către alte institutii (de ex. Curțile de Apel pot monitoriza organizarea din instanțe, durata de soluționare a dosarului, tratamentul părților și conformitatea cu cerințele ECRIS).	Rapoarte anuale cu privire la acțiunile în discuție (a se vedea mai sus) și publicarea obiectivelor și a realizărilor. Analiza potențialelor efecte negative ale actualelor activități ale Inspecției judiciare (de ex. formalism excesiv) și găsirea de soluții.	AT
	Identificarea blocajelor în cadrul procedurilor de soluționare a abaterilor disciplinare și a cazurilor de corupție.	Ținând cont de analiza precedentă, se va lua în considerare modificarea legilor și/sau a practicilor pentru a grăbi soluționarea spețelor de către Inspecția judiciară și de către DNA, fără a încălca dreptul la apărare.	Colaborare cu Parlamentul cu privire la ridicarea imunității membrilor acestuia.	Zero
	Solicitarea unei analize externe prin Ministerul Justiției cu privire la abuzurile din domeniul de activitate a profesiilor liberale juridice.	Ministerul Justiției, în colaborare cu asociațiile naționale și organismele profesionale locale, poate dezvolta măsuri mai bune de depistare și soluționare a plângerilor, fie că sunt, din punct de vedere legal, în sarcina asociațiilor sau a Ministerului Justiției.	Baza de date (gestionată de Ministerul Justiției și de asociațiile naționale, dar disponibile publicului și instanțelor) care să conțină informații despre membrii profesiilor liberale juridice cu privire la urmărirea și soluționarea plângerilor.	AT, \$
Calitatea: Interpretarea unitară a legislației	Lansarea unui studiu și organizarea de întâlniri cu beneficiarii, magistrații și alte părți implicate pentru a stabili unde apar cele mai dese provocări și care au cel mai mare impact negativ.	Evaluarea soluțiilor tehnice simple – întâlniri ale Curților de Apel pentru analiza problemelor obișnuite, realizarea de protocoale pentru soluționarea cazurilor de rutină și a răspunde întrebărilor.	Introducerea comitetelor de utilizatori ai sistemului care să discute cu judecătorii preocupările celor dintâi cu privire la calitatea interpretărilor legale și la rezultate.	AT
	Ținerea evidenței acțiunilor în pronunțarea unei hotărâri preliminare depuse la Înalta Curte de Casație și Justiție,	Extinderea și îmbunătățirea bazei de date a hotărârilor judecătorești în ECRIS.	Analize statistice care să ofere îndrumare judecătorilor cu privire la modul în care sunt	AT, \$

Domeniul de funcționare	Pe termen scurt: implementare imediată	Pe termen mediu: implementare imediat după desfășurarea activităților pe termen scurt	Pe termen lung: obiective pe 3-5 ani	Necesități resurse (zero, minime (\$), reduse (\$\$) sau substanțiale (\$\$\$)) și Necesități Asistență Tehnică (AT)
	conform Noului Cod de Procedură Civilă.		pronunțate deciziilor și sentințele în spețele simple (a se vedea exemplul New South Wales).	
		Evaluarea rezultatelor noului mod de organizare a ICCJ conform Noului Cod de Procedură Civilă, cu privire la hotărârile preliminare.	Considerarea aducerii de amendamente Noului Cod de Procedură Civilă, în cazul în care ar putea fi îmbunătățit modul de organizare al ICCJ cu privire la hotărârile preliminare.	AT
Accesul	Efectuarea unei studii pentru stabilirea dimensiunii obstacolelor, pe cine afectează acestea și a motivelor care duc la apariția lor.	Proiect pilot de înființare a unor birouri/servicii de consiliere juridică și informare a cetățenilor înainte de a apela la instanță. Ideal ar fi ca acestea să fie separate de Barouri, dat fiind că membrii acestora au un interes clar în a trimite cazurile în instanță.	Încurajarea instanțelor să recomande părților nereprezentate să utilizeze serviciul de consiliere juridică înainte de a depune o plângere.	AT
	Crearea unei baze de date cu privire la asistența judiciară, incluzând informații despre cine primește asistența și cine este angajat să o ofere.	Dezvoltarea și aplicarea de politici îmbunătățite de acordare a asistenței judiciare, de evaluare a calității asistenței oferite și de plată către cei care oferă aceste servicii.	Înființarea unui birou de plângeri pentru cei care primesc asistență judiciară neadecvată sau nu beneficiază de asistență.	AT
	Depistarea cauzelor care ajung în instanță și care ar putea fi soluționate de birouri notariale sau de organele administrative.	Elaborarea unui studiu asupra utilizării și rezultatelor medierii pentru a stabili, printre altele, de ce medierea este atât de puțin folosită.	Extinderea serviciilor de mediere de pe lângă instanțe și, eventual, transformarea acestora într-o alternativă de carieră pentru magistrați.	AT
	Elaborarea unui studiu privind politicile privind onorariile pentru asistență judiciară pentru a stabili dacă acestea ar trebui mărite.	Dezvoltarea, în coordonare cu Barourile, a unei structuri mai bune privind onorariile și a mijloacelor pentru monitorizarea serviciilor.	Barourile să dezvolte politici mai transparente pentru repartizarea cazurilor către avocați și de informare a instanțelor cu privire la disponibilitatea avocaților.	AT
	Îmbunătățirea mecanismelor de furnizare a informațiilor	Creșterea gradului de interoperabilitate între	Implementarea sistemului de depunere a	\$\$\$

Domeniul de funcționare	Pe termen scurt: implementare imediată	Pe termen mediu: implementare imediat după desfășurarea activităților pe termen scurt	Pe termen lung: obiective pe 3-5 ani	Necesități resurse (zero, minime (\$), reduse (\$\$) sau substanțiale (\$\$\$) și Necesități Asistență Tehnică (AT)
	pentru publicul larg care să ajute cetățenii și justițiabilii să aibă acces la actele din instanțe în timp util (de ex. facilități de căutare extinsă și notificare).	managementul dosarelor și alte aplicații, atât la nivel intern, cât și extern.	dosarelor în format electronic.	

Notă: Casetele colorate indică prioritățile cheie.

PARTEA 1: EVALUAREA FUNCȚIONĂRII

1. ÎMBUNĂȚIREA FUNCȚIONĂRII

1.1 Opțiuni pentru îmbunătățirea funcționării

Această analiză funcțională prezintă o serie de opțiuni (tabelul 1.1) pentru îmbunătățirea funcționării sistemului de justiție din România. Funcționarea este evaluată prin prisma a trei domenii de măsurare a funcționării identificate de la început: eficiența (productivitate și celeritate), calitate (corupție și interpretări legale unitare) și accesul la justiție.

După cum se detaliază în partea a-2 a raportului, care se referă la resursele sistemului, nivelul resurselor umane, financiare și de tehnologie a informației și comunicațiilor (TIC) se află la nivelul normal european. Așadar, alocarea mai multor resurse pentru a soluționa problemele nu este o opțiune sustenabilă. Astfel, opțiunile identificate în analiză se concentrează pe metoda de îmbunătățire a funcționării sistemului în cadrul nivelului actual de resurse.⁴

Cu excepția introducerii managementului și planificării strategice (o abordare transversală necesară pentru a îmbunătăți funcționarea tuturor celor trei domenii măsurate), tabelul prezintă opțiuni, nu recomandări unice – și chiar și așa, soluția poate fi abordată printr-o serie de metode.

Tabelul oferă câteva opțiuni de stabilire a priorităților, în baza urgenței și importanței acestora și, într-o măsură mai mică, a ușurinței de implementare. Trebuie subliniat că, în toate cazurile, un prim pas este dezvoltarea unei strategii ce poate fi urmată, cu modificările ulterioare necesare, efectuate pe termen lung.

În timp ce opțiunile care includ alocarea de resurse adiționale au un nivel minim, implementarea lor efectivă va presupune fonduri pentru planificarea și dezvoltarea de noi mecanisme și pentru a atenua opoziția la schimbare. Unele resurse pot fi realocate în cadrul categoriilor specifice (în principal TIC și infrastructură). Resursele umane, pe de altă parte, reprezintă o provocare specială, iar trecerea la utilizarea eficientă a acestora implică o perioadă mai mare de timp. Autoritățile ar trebui să aibă în vedere că recrutarea de personal pe care nu îl pot elimina cu ușurință sau transfera ulterior va presupune mai multe provocări pe termen lung și mediu.

⁴ Impactul asupra resurselor în ceea ce privește diferitele opțiuni din tabel sunt prezentate în detaliu în capitolul 3, despre probleme de funcționare în detaliu, în zonele respective de măsurare a funcționării.

Tabel 1.1: Opțiuni pe domenii de funcționare și perioade de timp

Domeniul de funcționare	Pe termen scurt: implementare imediată	Pe termen mediu: implementare imediat după desfășurarea activităților pe termen scurt	Pe termen lung: obiective pe 3-5 ani	Necesități resurse (zero, minime (\$), reduse (\$\$) sau substanțiale (\$\$\$) și Necesități Asistență Tehnică (AT)
Managementul strategic	Definirea indicatorilor cantitativi și a obiectivelor de îmbunătățire a performanței sectoriale și instituționale. Generarea și colectarea datelor necesare.	Dezvoltarea de planuri instituționale (pentru instanțe și Ministerul Public) bazate pe rezultate pentru o perioadă multianuală, ca parte a Strategiei de Dezvoltare a Sistemului Judiciar. Se folosesc pentru orientarea deciziilor în domeniul managementului resurselor.	Consolidarea și oficializarea planului multianual sectorial bazat pe rezultate. Se folosește pentru orientarea deciziilor în domeniul managementului resurselor.	Zero, AT
	Inventarierea tuturor „planurilor strategice” existente (privind instituțiile și resursele) și coordonarea, prioritizarea și stabilirea succesiunii activităților.	Introducerea treptată a bugetelor bazate pe rezultate, pentru a conecta cerințele bugetare și alocarea resurselor cu rezultatele dorite.	Introducerea de contracte bugetare pentru departamentele de lucru – depunerea dosarelor cu „nevoile” acestora să fie strâns corelă cu progresul în îmbunătățirea serviciilor.	AT
	Explorarea potențialului de a înființa un organism instituțional unic pentru managementul sectorului sau un organism de coordonare (în cazul în care Ministerul Public și instanțele au, fiecare, propriul departament).	Dezvoltarea de structuri manageriale unice (departamente) pentru Ministerul Public și pentru Instanțe (pentru ultimele în cadrul Înaltei Curți de Casație și Justiție). Unificarea tuturor departamentelor care gestionează resurse în subordinea fiecărei structuri.	Crearea unui instrument (de ex. o Comisie Tehnică Reunită) de coordonare a celor două unități de management (în special în TIC și al infrastructurii).	Zero
	În măsura în care este posibil, se vor revizui proiectele propuse și cele în curs de implementare în domeniul TIC, punându-se accentul pe acțiunile cu prioritate ridicată și pe eliminarea redundanțelor; dezvoltarea unei strategii sectoriale coordonate și integrate, în domeniul TIC	Întărirea mecanismelor de management a TIC: procese de guvernare pe mai multe niveluri, managementul portofoliului de tehnologie a informației și serviciile comune.		AT
	Identificarea nevoilor privind resursele umane pentru experții extrajudiciari (TIC, planificare, buget, statistică, resurse umane) și	Întărirea tuturor departamentelor care se ocupă cu managementul resurselor prin adăugarea de experți în planificare și alternative de	Departamentele care se ocupă de resurse să dezvolte o serie de scenarii diferite bazate pe niveluri bugetare și	AT

Domeniul de funcționare	Pe termen scurt: implementare imediată	Pe termen mediu: implementare imediat după desfășurarea activităților pe termen scurt	Pe termen lung: obiective pe 3-5 ani	Necesități resurse (zero, minime (\$), reduse (\$\$) sau substanțiale (\$\$\$)) și Necesități Asistență Tehnică (AT)
	dezvoltarea /implementarea treptată a planului de recrutare și angajare.	design (adică scheme diferite de încadrare și distribuire a sarcinilor, în special conform noilor coduri); dat fiind că în departamentele de management va fi anagajat personal specializat, magistrații detașați revin la sarcinile de bază.	pe diferite reconfigurări de resurse.	
	Dezvoltarea unui plan pe termen lung pentru a exista un echilibru al raportului personal auxiliar/magistrați.	Prioritizarea angajării de personal auxiliar în detrimentul angajării de noi magistrați, pentru a se ajunge la echilibru.	Luarea în considerare a unor alternative privind plasarea magistraților „în exces” (mai precis magistrații în funcție care nu mai corespund noilor scheme de personal) – servicii de mediere sau de informare juridică ca parte a parcursului carierei judiciare, conform modificărilor legislative cerute?	Zero
Eficiența	Evaluarea rezultatelor Legii Micii Reforme — conformitate și impact.	Dezvoltarea și implementarea planului de evaluare bazat pe rezultate pentru noile coduri.	Realizarea modificărilor necesare la Noul Cod de Procedură Civilă pentru îmbunătățirea rezultatelor.	Zero
		Analiza potențialului pentru implementarea graduală (pe județe, în funcție de infraționi) a Noului Cod de Procedură Penală pentru a permite verificarea cerințelor și a rezultatelor.	Revizuirea estimărilor privind resursele în baza implementării programului pilot, în special în ceea ce privește numărul de magistrați și infrastructura.	Zero
	Explorarea potențialului pentru solicitarea reducerilor, simplificarea procedurilor și delegarea sarcinilor către personalul instanțelor.	Introducerea, în măsura în care organigrama și cadrul legal o permit, a practicilor privind delegarea activității către personalul auxiliar calificat. Colaborarea cu agențiile aparținând de Executiv pentru redirecționarea către acestea a litigiilor cu statul „soluționate” deja, pentru înregistrare și	Amendarea cadrului legal pentru a permite o mai multă delegare și pentru a preciza categoriile de personal. O mai bună analiză a noilor legi, precum și consultări cu sectorul justiției pentru a anticipa efectele asupra cererii și	AT AT

Domeniul de funcționare	Pe termen scurt: implementare imediată	Pe termen mediu: implementare imediat după desfășurarea activităților pe termen scurt	Pe termen lung: obiective pe 3-5 ani	Necesități resurse (zero, minime (\$), reduse (\$\$) sau substanțiale (\$\$\$) și Necesități Asistență Tehnică (AT)
		plata cheltuielilor.	a nevoilor de resurse.	
	Adoptarea, în cadrul unui program pilot, a uneia sau mai multora dintre opțiunile de reducere a cererii (se recomandă: analiza procedurilor de executare a hotărârilor).	Evaluarea rezultatelor programului pilot, realizarea modificărilor și, dacă rezultatul este pozitiv, luarea în considerare spre adoptare pentru alte tipuri de spețe/plângeri.	Reevaluarea analizei privind executarea din perspectiva valorii adăugate.	AT
	Îmbunătățirea bazei de date a ECRIS (<i>Sistemul electronic de înregistrare a dosarelor și de informare</i>) pentru a facilita utilizarea și a permite o mai bună analiză în sprijinul activității de management; intensificarea formării pentru judecători și personalul auxiliar; crearea sau extinderea grupurilor de utilizatori pentru a oferi informații despre problemele apărute; implementarea practicilor și capacităților de management al datelor (ex. audit de date, standarde de date, depozit de date).	Îmbunătățirea accesului la istoricul complet și informațiile privind dosarele printr-o infrastructură de integrare a informației la nivel de organizație, indiferent de format (date, documente, fișier audio) și de sistemul de înregistrare.	Reducerea și eventual eliminarea dosarelor pe hârtie și îmbunătățirea capacităților de management electronic a documentelor.	\$\$\$, AT
Implementarea facilităților pentru integrarea proceselor operationale și managementul fluxurilor de lucru; continuarea și extinderea soluțiilor pentru organizații (de ex. Sistemul de management al resurselor, Sistemul informatic de înregistrare audio a audierilor [ISARCP]) și/sau investiții în soluții noi pentru înființarea unor servicii comune (ex. platforme-portal/de căutare, managementul documentelor).				\$\$\$
Îmbunătățirea definirii politicii de securitate și implementarea de referințe .				AT
Consolidarea soluției de management și operațiuni IT; optimizarea și standardizarea infrastructurii informatice; standardizarea hardware-ului și software-ului pentru desktop.				\$\$\$
Întărirea departamentelor de statistică din cadrul diferitelor instituții (cel	Utilizarea rezultatelor analizei statistice pentru a dezvolta politicile de creștere a	Stabilirea principiului de management bazat pe informație, prin folosirea	AT, \$	

Domeniul de funcționare	Pe termen scurt: implementare imediată	Pe termen mediu: implementare imediat după desfășurarea activităților pe termen scurt	Pe termen lung: obiective pe 3-5 ani	Necesități resurse (zero, minime (\$), reduse (\$\$) sau substanțiale (\$\$\$) și Necesități Asistență Tehnică (AT)
	puțin la nivelul Ministerului Public, Ministerul Justiției și al Consiliului Superior al Magistraturii) cu personal capabil să analizeze datele disponibile pentru a detecta domeniile cu probleme și blocajele.	eficienței. Oferirea de asistență tehnică atunci când este nevoie pentru implementarea alternativelor utilizate în alte state membre UE.	analizei statistice și a altor instrumente de anticipare a nevoilor, identificare a problemelor și dezvoltarea de soluții alternative.	
Calitate: Corupția	CSM anunță că aceasta reprezintă o preocupare a cetățenilor și îi acordă o atenție prioritară. Vor avea loc discuții publice cu privire la această preocupare și la măsurile specifice luate de CSM.	CSM implementează un program de descurajare/prevenire a corupției în instanțe și parchete și de reducere a vulnerabilităților.	În rapoartele anuale cu privire la starea justiției, va fi inclus un capitol privind eforturile de reducere a corupției și a acțiunilor împotriva standardelor etice; rezultatele acestor eforturi fiind publicate.	Zero
	Se va externaliza realizarea unei analize (care va folosi statistici, sondaje de opinie) pentru a verifica unde și în ce formă apare corupția.	Introducerea sondajelor anuale, care să includă întrebări despre luarea de mită și percepția generală cu privire la corectitudinea/etica judiciară.	Campaniile de educație publică cu privire la acțiunile susceptibile de sancțiuni disciplinare, de cercetare penală și sancțiuni penale și la modul în care asemenea plângeri pot fi înregistrate. Campania ar trebui să evidențieze diferența dintre corupție și „rezultatul cu care una dintre părți nu e de acord”, lucru care poate fi soluționat prin apel/recurs.	\$\$
	Examinarea rolului Inspecției judiciare pentru a defini scopul și indicatorii de impact. Analizarea oricărei nevoi privind reforma legislativă și, dacă este cazul, elaborarea de noi proiecte de legi și regulamente.	Realinierea organizării, personalului, practicilor Inspecției judiciare pentru a-și duce rolul la îndeplinire. Transferul unor funcțiuni către alte institutii (de ex. Curțile de Apel pot monitoriza organizarea din instanțe, durata de soluționare a dosarului, tratamentul părților și conformitatea cu cerințele ECRIS).	Rapoarte anuale cu privire la acțiunile în discuție (a se vedea mai sus) și publicarea obiectivelor și a realizărilor. Analiza potențialelor efecte negative ale actualelor activități ale Inspecției judiciare (de ex. formalism excesiv) și găsirea de soluții.	AT

Domeniul de funcționare	Pe termen scurt: implementare imediată	Pe termen mediu: implementare imediat după desfășurarea activităților pe termen scurt	Pe termen lung: obiective pe 3-5 ani	Necesități resurse (zero, minime (\$), reduse (\$\$) sau substanțiale (\$\$\$)) și Necesități Asistență Tehnică (AT)
	Identificarea blocajelor în cadrul procedurilor de soluționare a abaterilor disciplinare și a cazurilor de corupție.	Ținând cont de analiza precedentă, se va lua în considerare modificarea legilor și/sau a practicilor pentru a grăbi soluționarea spețelor de către Inspekția judiciară și de către DNA, fără a încălca dreptul la apărare.	Colaborare cu Parlamentul cu privire la ridicarea imunității membrilor acestuia.	Zero
	Solicitarea unei analize externe prin Ministerul Justiției cu privire la abuzurile din domeniul de activitate a profesiilor liberale juridice.	Ministerul Justiției, în colaborare cu asociațiile naționale și organismele profesionale locale, poate dezvolta măsuri mai bune de depistare și soluționare a plângerilor, fie că sunt, din punct de vedere legal, în sarcina asociațiilor sau a Ministerului Justiției.	Baza de date (gestionată de Ministerul Justiției și de asociațiile naționale, dar disponibile publicului și instanțelor) care să conțină informații despre membrii profesiilor liberale juridice cu privire la urmărirea și soluționarea plângerilor.	AT, \$
Calitatea: Interpretarea unitară a legislației	Lansarea unui studiu și organizarea de întâlniri cu beneficiarii, magistrații și alte părți implicate pentru a stabili unde apar cele mai dese provocări și care au cel mai mare impact negativ.	Evaluarea soluțiilor tehnice simple – întâlniri ale Curților de Apel pentru analiza problemelor obișnuite, realizarea de protocoale pentru soluționarea cazurilor de rutină și a răspunde întrebărilor.	Introducerea comitetelor de utilizatori ai sistemului care să discute cu judecătorii preocupările celor dintâi cu privire la calitatea interpretărilor legale și la rezultate.	AT
	Ținerea evidenței acțiunilor în pronunțarea unei hotărâri preliminare depuse la Înalta Curte de Casație și Justiție, conform Noului Cod de Procedură Civilă.	Extinderea și îmbunătățirea bazei de date a hotărârilor judecătorești în ECRIS.	Analize statistice care să ofere îndrumare judecătorilor cu privire la modul în care sunt pronunțate deciziile și sentințele în spețele simple (a se vedea exemplul New South Wales).	AT, \$
		Evaluarea rezultatelor noului mod de organizare a ICCJ conform Noului Cod de Procedură Civilă, cu privire la hotărârile preliminare.	Considerarea aducerii de amendamente Noului Cod de Procedură Civilă, în cazul în care ar putea fi îmbunătățit modul de organizare al ICCJ cu privire la hotărârile preliminare.	AT

Domeniul de funcționare	Pe termen scurt: implementare imediată	Pe termen mediu: implementare imediat după desfășurarea activităților pe termen scurt	Pe termen lung: obiective pe 3-5 ani	Necesități resurse (zero, minime (\$), reduse (\$\$) sau substanțiale (\$\$\$)) și Necesități Asistență Tehnică (AT)
Accesul	Efectuarea unei studii pentru stabilirea dimensiunii obstacolelor, pe cine afectează acestea și a motivelor care duc la apariția lor.	Proiect pilot de înființare a unor birouri/servicii de consiliere juridică și informare a cetățenilor înainte de a apela la instanță. Ideal ar fi ca acestea să fie separate de Barouri, dat fiind că membrii acestora au un interes clar în a trimite cazurile în instanță.	Încurajarea instanțelor să recomande părților nereprezentate să utilizeze serviciul de consiliere juridică înainte de a depune o plângere.	AT
	Crearea unei baze de date cu privire la asistența judiciară, incluzând informații despre cine primește asistența și cine este angajat să o ofere.	Dezvoltarea și aplicarea de politici îmbunătățite de acordare a asistenței judiciare, de evaluare a calității asistenței oferite și de plată către cei care oferă aceste servicii.	Înființarea unui birou de plângeri pentru cei care primesc asistență judiciară neadecvată sau nu beneficiază de asistență.	AT
	Depistarea cauzelor care ajung în instanță și care ar putea fi soluționate de birouri notariale sau de organele administrative.	Elaborarea unui studiu asupra utilizării și rezultatelor medierii pentru a stabili, printre altele, de ce medierea este atât de puțin folosită.	Extinderea serviciilor de mediere de pe lângă instanțe și, eventual, transformarea acestora într-o alternativă de carieră pentru magistrați.	AT
	Elaborarea unui studiu privind politicile privind onorariile pentru asistență judiciară pentru a stabili dacă acestea ar trebui mărite.	Dezvoltarea, în coordonare cu Barourile, a unei structuri mai bune privind onorariile și a mijloacelor pentru monitorizarea serviciilor.	Barourile să dezvolte politici mai transparente pentru repartizarea cazurilor către avocați și de informare a instanțelor cu privire la disponibilitatea avocaților.	AT
	Îmbunătățirea mecanismelor de furnizare a informațiilor pentru publicul larg care să ajute cetățenii și justițiabilii să aibă acces la actele din instanțe în timp util (de ex. facilități de căutare extinsă și notificare).	Creșterea gradului de interoperabilitate între managementul dosarelor și alte aplicații, atât la nivel intern, cât și extern.	Implementarea sistemului de depunere a dosarelor în format electronic.	\$\$\$

Notă: Casetele colorate indică prioritățile cheie.

1.2 Observații cu privire la progres

În ciuda tuturor provocărilor, observatorii și datele empirice sugerează unele progrese importante și înainte și după aderarea la UE (a se consulta anexa 2). Tabelul 1.2, comparând caracteristicile cuantificate selectate, reprezintă un punct de plecare pentru unele aspecte ale acestei discuții.

Tabel 1.2: Caracteristici cuantificabile selectate ale sectoarelor de justiție europene, 2010

Țară	Judecători la 100.000 locuitori	Procurori la 100.000 locuitor	Personal atribuit unui judecător	Personal atribuit unui procuror	% PIB pentru asistență judiciară	Bugetul total al justiției ca % din PIB
Slovenia	49,95	8,05	3,20	1,37	0,016	0,57
Luxemburg	36,73	8,99	1,61	0,80	0,007	0,16 ^a
Bulgaria	29,85	19,76	0,35	—	0,011	0,55
Grecia	29,29	4,80	2,87	—	0,001	—
Republica Cehă	29,12	11,79	1,52	1,23	0,019	0,30
Ungaria	28,95	17,43	0,69 ^a	1,29	0,000	0,37
Polonia	27,81	14,84	3,38	1,31	0,007	0,48
Republica Slovacă	24,86	17,20	3,31	0,76	0,002	0,31
Germania	24,26	6,42	0,02	1,97	0,015	0,33
Lituania	23,64	25,70	3,25	0,93	0,014	0,31
Letonia	21,17	17,49	3,39	1,01	0,005	0,30
România (2008)	19,20	11,10	2,09	1,41	0,003	0,40
România (2010)	19,04	10,85	2,08	1,31	0,006	0,43
Portugalia	18,39	13,87	3,39	1,19	0,030	0,41
Finlanda	17,99	6,92	3,09	0,45	0,032	0,19
Austria	17,78	4,13	4,53	0,96	0,006	0,24 ^a
Estonia	16,71	13,06	25,14	0,46	0,021	0,27
Olanda	15,19	4,72	2,64	4,84	0,061	0,33
Belgia	14,82	7,70	0,04 ^a	3,30	0,021	0,25 ^a
Cipru	12,93	13,18	5,94	0,94	—	—
Suedia	11,48	10,63	3,29 ^a	0,61	0,053	0,24
Italia	10,98	3,26	3,71	4,76	0,008	0,28
Franța	10,68	3,02	0,84	—	0,019	0,18 ^a
Spania	10,20	5,24	9,46 ^a	0,80	0,022	0,36 ^a
Malta	9,34	7,18	9,59	1,30	0,030	0,00
Danemarca	9,01	13,45	4,58	—	0,037	—
Anglia și Țara Galilor	3,59	5,19	10,04 ^a	1,67	0,212	0,37
Irlanda	3,21	1,79	15,54	1,33	0,055	0,18
Medie UE	19,52	10,25	4,88	1,50	0,027	0,31
Median UE	17,99	8,99	3,30	1,23	0,018	0,31

Sursa: CEPEJ 2010 și 2012.

— =informațiile nu sunt disponibile.

a. datele din 2008 acolo unde datele din 2010 nu sunt disponibile.

Câteva aspecte importante ce reies:

Cadrul legal și instituțional continuă să evolueze și, deși criticii încă mai găsesc greșeli în cele mai recente versiuni, există puține dovezi referitoare la orice tendințe negative în reformele

recente. Ce s-a realizat până în prezent s-ar putea să nu fie perfect, dar reprezintă, aproape în toate cazurile, o îmbunătățire.

În ciuda rapoartelor din interiorul sectorului referitoare la alocarea deficitară a personalului (casetă 1.1), există o proporție ridicată de judecători și procurori raportată la numărul locuitorilor și procentul din buget și PIB cheltuit pentru instanțe și parchete este în partea superioară, pentru Europa.

În ciuda unui volum de muncă aparent mare și în creștere atât pentru procurori cât și judecători, indicatorii de bază ai performanței (timpul pentru pronunțarea hotărârilor, rata de eliminare, ratele de „operativitate”⁵) sunt foarte buni. Ratele de condamnare ale procurorilor sunt foarte ridicate, de obicei în intervalul de 90 de procente sau mai mare.⁶

Dacă observăm numărul litigiilor (aproape 10.000 de dosare per 100.000 locuitori l)⁷ și rapoartele judecătorilor și procurorilor referitoare la analizarea tuturor plângerilor cu cel puțin un oarecare nivel de seriozitate (și asigurarea asistenței legale gratuite pentru persoanele nevoiașe), se pare că accesul la justiție nu este cea mai urgentă problemă.

Proporția liber profesioniștilor (avocați, notari și executori judecătorești) raportată la numărul de locuitori pare corespunzătoare, după cum la fel par și procedurile de intrare în profesie, astfel cum sunt aplicate de organizațiile profesionale și camerele locale ale acestor profesii.

Totuși, încă există domenii în care se identifică probleme ce necesită îmbunătățiri:

Proporția personalului administrativ/auxiliar față de judecători este neobișnuit de scăzută în comparație cu alte țări europene. Proporțiile nu reprezintă niște reguli, dar când o țară se înregistrează cu mult în afara mediei, problema merită o atenție sporită.

În comparație cu alte țări europene, România cheltuiește un procent extrem de scăzut din produsul intern brut (PIB) pentru asistența legală. Accesul la sistemul de justiție nu este menționat în interviuri ca fiind una din problemele urgente și statistic se pare că unul din zece români înaintează o plângere la instanțe pe an. Accesul ar putea fi considerat prea ușor—dar lipsa serviciilor juridice pentru acele persoane care nu-și pot permite aceste servicii și nu se califică pentru asistența garantată de stat ar putea reprezenta un obstacol pentru accesul la justiție.

În ceea ce privește profesiile liberale, pe de o parte, utilizatorii menționează practici monopoliste, onorarii extrem de ridicate și, ocazional, servicii de calitate slabă — în timp ce avocații raportează o cerere insuficientă pentru serviciile lor, executorii judecătorești atrag atenția asupra aspectelor legale ce împieteaza procesul de executare și notarii au fost nevoiți să reducă onorariile în vederea asigurării unui volum de muncă rezonabil. Întrebarea este dacă sistemul

⁵ Așa cum este folosită în România, rata de operativitate este calculată prin împărțirea numărului anual de hotărâri la suma dosarelor reportate plus a noilor cereri introduse. Aceasta ar atinge sau s-ar apropia cu greu de 100 (deși unele judecătorii au rate în a doua jumătate a 90) și un procent de 75-80% poate fi considerat satisfăcător.

⁶ După cum se discută în capitolele 3 și 4, avem câteva rezerve cu privire la acești indicatori, atât în privința modului în care sunt generați, cât și în privința aspectelor pe care le omit, dar în general par să reflecte situația reală.

⁷ Într-o declarație recentă, fostul președinte al CSM a menționat că este un număr de unu la șase, dar se pare că această valoare a fost numărată de două ori, din moment ce au fost incluse apelurile și cererile. Discutăm astfel de anomalii statistice în secțiunile 3.3 și 3.4, și la un nivel mai general în capitolul 2.

actual susține instanțele, prin transferarea cererilor pentru servicii către acești alți furnizori, sau dacă onorariile și alte practici reduc acest efect.

Caseta 1.1: Interpretări ale problemelor și cauzelor acestora

Mulți judecători și procurori din România (precum și unii membri ai CSM) văd provocările de îmbunătățire a funcționării (pe care în general o definesc ca reprezentând volume mari de muncă și timp insuficient pentru a pronunța decizii de calitate) ca rezultând din cererea prea mare de servicii pentru numărul personalului disponibil.

Echipa Analizei Funcționale nu contestă majoritatea datelor pe care se bazează argumentele României, dar membrii săi consideră că este necesară o anumită interpretare a problemelor de substrat și a cauzelor acestora. Analiza noastră asupra provocărilor și opțiunile pentru rezolvarea lor par a fi diferite de concepțiile întâlnite în mare parte în rândul autorităților și oficialilor sistemului judiciar din România.

Majoritatea reinterpretării se poate rezuma după cum urmează. Volumul de cazuri este ridicat, dar nu trebuie să fie așa în mod necesar. Mai mult, și judecătorii și procurorii depun prea mult efort pentru chestiunile cu o prioritate scăzută și nu pot sau nu vor să delege majoritatea sarcinilor către personalul auxiliar. Resursele (personal, buget și TIC) sunt în general corespunzătoare, dar sunt distribuite sub nivelul optim, atât în plan geografic cât și funcțional. Dacă aceste câteva cauze ale întârzierii și limitării productivității ar putea fi rezolvate și suprasolicitarea aparentă ar putea fi scăzută, s-ar putea acorda mai multă atenție rezolvării problemelor de funcționare adiționale cum ar fi corupția, interpretările legale neunitare și accesul la justiție. Cererea crescândă care depășește resursele existente este o problemă judiciară universală, dar alte sisteme au găsit metode mai inovative de a o rezolva (consultați caseta 3.3).

România ar putea lua în considerare unele din metodele acestor țări. Totuși, un prim considerent este că judecătorii și procurorii ar putea fi mai productivi dacă raportul personal auxiliar – judecător sau personal auxiliar – procuror ar fi mărit și dacă personalului judiciar auxiliar calificat i s-ar permite să realizeze mai multă muncă „judiciară”. Un judecător cu doi grefieri bine pregătiți, sau echivalentul lor, poate realiza aceeași cantitate de muncă ca doi judecători ce au câte un grefier fiecare. Legea Micii Reforme (202/2010) pare să recunoască acest aspect prin mandatarea cauzelor privind litigii muncă și asigurari sociale către un judecător și nu doi, dar cu doi asistenți. Dat fiind lipsa grefierilor, se pune întrebarea dacă acest aspect a fost posibil de implementat, iar astfel se impune monitorizarea impactului acestei legi pe aspectele enunțate mai sus. Un pas și mai inteligent este prevederea motivelor posibilei nonconformități și abordarea lor înainte de a apărea în practică.

În ceea ce privește tendințele viitoare, anticiparea generală cum că volumul de cazuri va continua să crească în aceeași proporție ca și în ultimii trei ani, omite două aspecte importante. În primul rând, o parte a creșterii a reprezentat un eveniment singular (cum ar fi încuviințările în instanță cu privire la acțiunile de executare silită – consultați secțiunea 2.1 pentru detalierea acestui prim paradox) și, în timp ce această cerere va continua, în lipsa modificărilor deciziei Curții Constituționale din 2009, este puțin probabil să continue să crească rapid – iar volumul de cazuri poate rămâne stabil la nivelurile actuale. În al doilea rând, o altă parte a creșterii a apărut din politicile de austeritate și din schimbarea interpretărilor instanței cu privire la legalitatea lor. Dacă guvernul va fi mai atent pe viitor, sau dacă nu vor fi necesare măsuri suplimentare de austeritate, aceste cazuri ar trebui să scadă.

Cu privire la problemele cărora magistrații și CSM par să nu le acorde foarte multă atenție – corupție în cadrul sistemului, interpretările legale neunitare și accesul la justiție – soluționarea lor prin măsuri adiționale poate fi facilitată printr-o reducere a presupuselor probleme de supraîncărcare. Ceea ce se realizează pentru combaterea lor promite să aibă rezultate limitate (deși este posibil să survină un efect puternic de exemplu atunci când este pus sub acuzare un judecător din cadrul ICCJ), dar problema mai mare este lipsa aparentă de îngrijorare din interiorul sistemului. Accesul la justiție poate fi o provocare mai mare decât se admite, chiar și dat fiind determinarea enormă a judecătorilor și procurorilor de a trata cu seriozitate cazurile frivole aduse de părți nereprezentate. Ar fi util să se realizeze o explorare a motivului pentru care cetățenii apelează la instanțe (sau nu) și asupra cauzelor ce necesită cu adevărat o soluționare judiciară. În prezent, acest aspect poate avea o prioritate mai scăzută decât unele dintre celelalte probleme menționate, dar ar fi benefică investigarea sa acum și, astfel, pregătirea unor alternative pentru orice probleme ce pot apărea.

Un factor în interpretarea acestora este legat de lipsa României în ceea ce privește un proces corespunzător de analiză a performanței sectorului, identificarea deficiențelor și a cauzelor acestora și de elaborarea metodelor de rezolvare – cu alte cuvinte, management și planificare strategică (secțiunile 3.1 și 3.2).

Poate cel mai important, percepția publică privind acest sector rămâne negativă. În conformitate cu sondajele efectuate în ultimii zece ani, publicul clasifică sistemul judiciar pe ultimele locuri ca încredere acordată (sau cel mai corupt) dintre instituțiile publice din România. În 2010–11 Barometrul Global al Corupției (Transparency International, 2012) l-a clasificat ca fiind al treilea din partea inferioară, Sondajul Viața În Tranziție (BERD, 2011) pentru 2006 și 2010 l-a clasificat pe aceeași poziție, iar în 2008, sondajul Gallup efectuat pentru Banca Mondială - care a susținut Proiectul de Reformă a Sistemului de Justiție (Organizația Gallup România, 2008) l-a clasificat cel mai jos în rândul a 12 instituții. În mod similar, un sondaj de opinie efectuat în 2010 a arătat că doar 24 de procente dintre persoanele intervievate au încredere în judecători și numai 23 de procente și respectiv 22 de procente au încredere în procurori și avocați (IRES, 2010).⁸ Rezultatele sondajului realizat în scopul acestei analize, printre utilizatorii instanțelor, indică un nivel neutru al încrederii în justiție de 3.16 pe o scară de la 1 (nivelul cel mai scăzut) la 5 (nivelul cel mai înalt) (CURS, 2013).⁹

Mai puțin frecvente, sondajele empirice¹⁰ care includ întrebări legate de solicitare sau dare de mită, au prezentat o situație a instanțelor (dacă nu și a procurorilor) oarecum mai bună, dar răspunsurile se încadrau încă între 8 și 22 de procente pentru judecători (Danileț, 2009). Cifra mai mare provine dintr-un sondaj al Băncii Mondiale din 2001 și prin urmare ar putea indica îmbunătățirile ulterioare. Barometrul Global al Corupției pentru 2010 a arătat că 87 de procente din persoanele intervievate consideră că nivelul general (nu doar cel judiciar) de corupție a crescut în ultimii trei ani. O altă problemă des întâlnită, care, deși identificată, necuantificată pe deplin, este și practica neunitară. Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) are înregistrate 1.600 de cazuri în curs de soluționare pentru această problemă, deși majoritatea sunt datate înainte de 2010, atunci când au fost luate unele măsuri pentru rezolvarea problemei.

La nivel internațional, România nu este una din țările superior clasate în rândul sistemelor de justiție atunci când vine vorba despre încrederea publicului (tabelul 1.3).

Tabel 1.3: Date comparative privind încrederea publicului în instanțe (%)

⁸ Prin comparație, în parlamentari au încredere numai 6 procente din cei intervievați, iar în cazul miniștrilor, 9 procente.

⁹ Încrederea în rândul părților care au câștigat cazul a fost ușor mai mare, la 3,41, în timp ce părțile care au pierdut cazurile au răspuns cu o rată a încrederii de 2,88. Sondajul a avut loc în ianuarie 2013 pe un număr de 2.000 de respondenți.

¹⁰ Adică, sondaje ale utilizatorilor care au avut experiențe cu sistemul, și nu simple percepții și sau informații auzite.

Partea 1: Evaluarea funcționării

Țară	Satisfacție privind furnizarea serviciilor – Instanțe civile	Prevalența raportată a plăților neoficiale, pe țară – Instanțe civile	Încredere parțială sau deplină în instanțe	Sunt de acord că sistemul judiciar apără drepturile individuale de abuzul instituțiilor de stat	Un sistem judiciar care tratează toți cetățenii în mod egal, și nu favorizează anumite persoane în defavoarea altora
Bulgaria	17	8	13	13	12
Croația	35	6	13	22	17
Republica Cehă	44	3	27	25	24
Estonia	76	1	41	35	36
Franța	—	—	36	47	39
Germania	—	—	63	66	56
Ungaria	38	7	33	24	29
Italia	—	—	29	36	36
Letonia	35	3	26	18	13
Lituania	44	2	13	13	14
Moldova	65	19	20	24	22
Polonia	57	2	40	39	34
România	33	10	14	18	17
Republica Slovacă	45	12	23	26	23
Slovenia	65	5	23	25	21
Suedia	—	—	77	70	67
Marea Britanie	—	—	46	55	52
Media	46	7	32	33	30

Sursa: BERD 2011.

— = date indisponibile.

1.3 Concluzie

Sectorul de justiție din România se conformează din punct de vedere structural modelelor europene și cuprinde toate instituțiile necesare în mod normal. Trebuie menționat că „modelele” europene includ multe variații și că alegerile României și adaptarea modelelor presupun un amestec de influențe. Organizarea sectorului, resursele, regulile de operare și distribuția responsabilităților și a mandatelor s-au schimbat considerabil în ultimii 20 de ani și în special de la sfârșitul anilor 1990. Vasta majoritate a acestor schimbări par a fi îmbunătățiri, deși adevăratul test, după cum se va discuta în următoarele capitole, este modalitatea în care instituțiile funcționează în mod individual și colectiv.

Problemele pe care procesul post-aderare¹¹ al Mecanismului de Cooperare și Verificare (MCV) cetățenii români, utilizatorii instanțelor ca subgrup și membrii sectorului le subliniază în mod continuu și coerent sunt trei: întârzieri în soluționarea dosarelor, interpretări legale și hotărâri neunitare sau imprevizibile și corupție. Acestea acoperă două din cele trei criterii de evaluare menționate de la început (eficiență, calitate și acces): numai lipsa de acces la justiție nu pare a fi o mare problemă, cel puțin nu în literatura de specialitate și în rândul celor intervievați. Prioritatea acordată acestor probleme variază, MCV fiind preocupat în mare parte de corupția sistemului de justiție (sau imposibilitatea sistemului de a o controla în cazul altor actori instituționali), hotărârile imprevizibile și în ultimă instanță, durata mare de soluționare a dosarelor. Actorii sectorului privat intervievați subliniază întârzierea, apoi imprevizibilitatea hotărârilor și în ultimul rând corupția. Deși interviurile, sondajele și analiza statistică indică prezența tuturor acestor probleme, doar durata de soluționare a putut fi măsurată în mod direct.

¹¹ Pentru mai multe detalii subliniate de MCV, consultați Comisia Europeană (2012a, 2012b și 2013).

Partea 1: Evaluarea funcționării

2. PATRU PARADOXURI—REZOLVATE

Atunci când echipa și-a început cercetarea și a analizat pentru prima dată statisticile a fost contrariată că se raportau atât de multe probleme ale sectorului care, cel puțin din documentele prezentate, păreau a fi în regulă, atât în atragerea utilizatorilor cât și în procesarea cererilor acestora. Le-au grupat în patru categorii:

Deși timpul de soluționare a dosarelor rămâne o problemă raportată, statisticile privind instanțele judecătorești indică faptul că majoritatea cazurilor sunt analizate în mai puțin de un an, și multe, în mai puțin de șase luni. Există unele probleme statistice, dar echipa este convinsă că, în mare parte, estimările sunt corecte.

Deși sondajele de opinie publică (și interviurile) sugerează o convingere că sectorul justiției este corupt și nu are capacitate deplină de combatere a corupției în sens larg (în alte sectoare guvernamentale), oamenii continuă să-l utilizeze. De fapt, statisticile judiciare arată că cererea generală (după cum a fost măsurată pe baza numărului de dosare noi) aproape s-a dublat în ultimii trei ani.

În mod similar, cererea crește în ciuda rapoartelor observatorilor (și ale UE) care subliniază problema sentințelor judecătorești inconsecvente și interpretări legale neunitare.

În ciuda convingerii observatorilor aflați în cunoștință de cauză, din cadrul sectorului de justiție din România, că instanțele și parchetele nu înregistrează un număr de angajați suficient, nu dețin resursele necesare și sunt suprasolicitate din punctul de vedere al volumului de muncă și că sistemul se apropie de colaps, sistemul judiciar prezintă indicatori de performanță foarte buni și dotarea cu resurse împreună cu cele ale Ministerului Public se ridică peste media de la nivelul european.

Statisticile nu prezintă oricum întreaga perspectivă, desigur, dar acele statistici despre timpul de emitere a hotărârilor și alți indicatori de performanță par să contrazică percepțiile populare și observațiile magistraților privind criza iminentă. În lipsa unei capacități de evaluare directă, a aspectelor cum ar fi corupția și interpretările legale judecătorești neunitare, creșterea cererii este importantă având în vedere că pare să contrazică criticile – de ce să utilizăm sectorul dacă noi considerăm că judecarea plângerilor va fi „nedreaptă”?

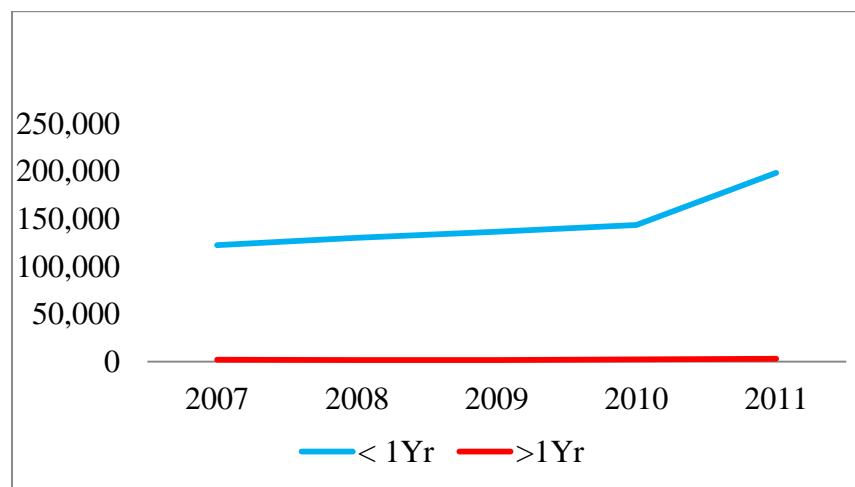
Paradoxurile sunt explicate în mare parte printr-o lipsă de conexiune între ceea ce actorii – din interiorul și din exteriorul sistemului – percep și ceea ce arată de fapt datele. Asta nu înseamnă că sistemul nu poate fi îmbunătățit, ci că pur și simplu merită mai mult credit pentru zonele care funcționează bine.

2.1 Primul paradox: De ce există percepția unor soluționari a dosarelor cu întâzieri dacă statisticile arată soluționări rapide?

Problema

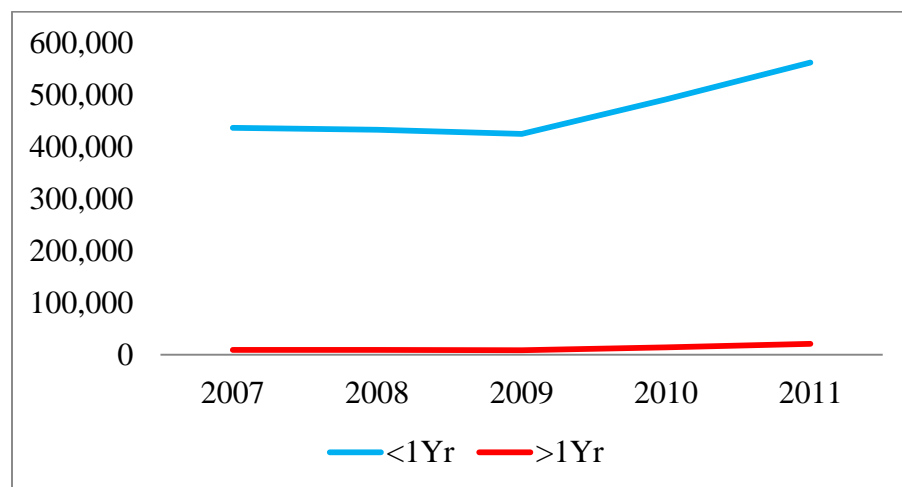
În primul rând, echipa a examinat rezultatele statistice din ilustrațiile 2.1 – 2.3 ce prezintă procentajele dosarelor soluționate, împărțite pe trei niveluri de instanțe (Curți de Apel, Tribunale și judecătorii) pe o perioadă mai mică și mai mare de un an. Aceste instanțe monitorizează perioadele de soluționare și am fi putut îmbunătăți graficele prin urmărirea procentajelor și numărului de cazuri rezolvate în mai puțin de șase sau chiar trei luni.

Grafic 2.1: Dosare rezolvate în mai puțin de un an și mai mult de un an, Curți de Apel, 2007–11



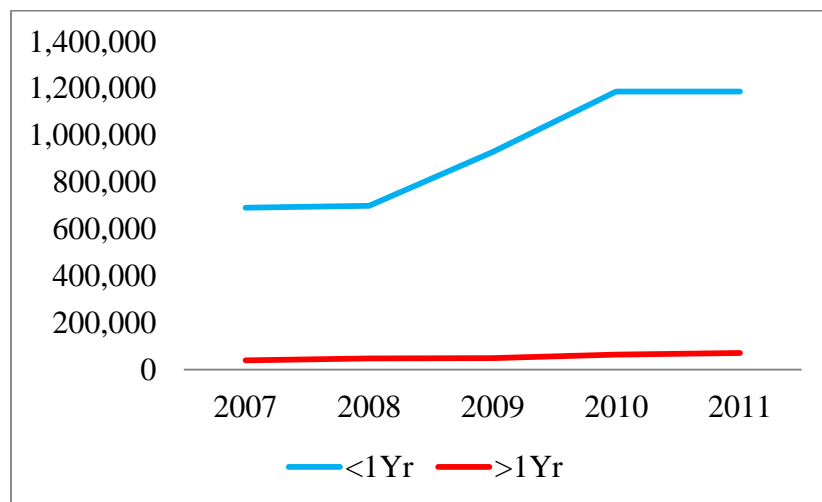
Sursa: Statistici ECRIS.

Grafic 2.2: Dosare rezolvate în mai puțin de un an și mai mult de un an, Tribunale, 2007–11



Sursa: Statistici ECRIS.

Grafic 2.3: Dosare rezolvate în mai puțin de un an și mai mult de un an, Judecătorii, 2007–11



Sursa: Statistici ECRIS.

Graficele au fost realizate separat din cauza marilor diferențe dintre numărul de dosare soluționate la fiecare tip de instanță. Numărul tot mai mare al dosarelor rezolvate în mai puțin de un an este o cifră absolută, dar, deoarece numărul de dosare noi creștea în același timp, nu trebuie să se înțeleagă că un procentaj mai mare este manevrat mai rapid. Ci, rata de eliminare („dosare soluționate” raportate la „dosare noi”) a fost mai mult sau mai puțin stabilă (după cum se prezintă în graficele și tabelele următoare).

Deși echipa are unele rezerve legate de precizia statisticilor (următoarea subsecțiune), nu există un motiv pentru contestarea afirmațiilor generale ale reprezentanților instanțelor, privind faptul că majoritatea cazurilor din toate instanțele sunt rezolvate într-o perioadă de timp rezonabilă, iar în comparație cu standardele internaționale, această perioadă este mai mult decât adecvată.¹² Așadar, de ce există o percepție generală că lucrurile stau altfel?

Analiză

O primă explicație—oferită și de Centrul de Analiză și Dezvoltare Instituțională (CADI, 2010)—este că percepțiile populației nu se potrivesc întotdeauna cu realitatea. După cum au arătat studiile (Genn, 2010; Banca Mondială, 2002; Kritzer, 1983), întârzierile sunt adesea percepute ca fiind mai frecvente decât este cazul deoarece chiar și observatorii în cunoștință de cauză tind să se concentreze pe extreme – acel caz care a durat 17 ani pentru a fi rezolvat în comparație cu cele 17 care au durat numai câteva luni. Mai mult, deși există plângeri asupra duratelor de soluționare extreme din partea celor care le-au suferit, acestea sunt adesea invocate de persoane fără

¹² A se vedea spre exemplu, Centrul Național al Instanțelor Statale (NCSC, 2005) care listează standardele pentru instanțele de judecată și apel din Statele Unite, formulate de Asociația Barourilor din America și Conferința Administratorilor Instanțelor Statale. În timp ce UE încurajează soluționarea rapidă, nu s-au stabilit încă standarde specifice. CEPEJ a încercat să dezvolte unele standarde dar a fost împiedicată de calitatea slabă a datelor și multiplele sisteme procedurale și organizaționale diferite. Pompe (2012) dă exemple de standarde stabilite de unele state membre pentru propriile lor instanțe. În comparație cu prezentările NCSC, instanțele din România se descurcă destul de bine, obiectivele menționate de Pompe fiind însă considerabil mai ambițioase.

experiență directă cu activitatea instanțelor. În sfârșit, persoanele pot avea așteptări care nu sunt realiste cu privire la felul în care cazurile ar trebui și felul în care sunt procesate. Acest lucru a fost scos în evidență și de CADI (2010), deși autorii au adăugat că au descoperit că mulți utilizatori ai instanțelor erau frustrați de anularea frecventă a audierilor, care - în mod corect sau incorect - era considerată de aceștia ca fiind motiv de întârziere.

În al doilea rând, deși am luat în considerare rapoartele statistice privind soluționarea cu celeritate a majorității dosarelor, modalitatea în care sunt construite statisticile poate exagera o tendință deja pozitivă. Dosarele luate în considerare sunt cele „înregistrate”. Acest lucru înseamnă că evidența include multe plângeri care vor fi abandonate, respinse ca nefondate sau nu li se vor da curs din alte motive (de exemplu neplata taxei de timbru, de obicei o taxă minimă dar îndeajuns pentru a descuraja pe unii justițiabili) într-o perioadă destul de scurtă, dar vor fi numărate ca dosare.¹³ Înregistrarea nu pare să includă o validare/filtrare mai formală de admisibilitate care, fie prezentă la înregistrare/recepție sau realizată mai târziu, se folosește de către instanțele din alte state, care încep număratoarea dosarelor după această validare. Numărarea înregistrărilor care nu duc nicăieri poate îmbunătăți în mod artificial perioadele de soluționare – presupunând că aceste „dosare” sunt soluționate rapid.

„Pronunțările” în cadrul dosarelor includ și alte aspecte pe lângă cauzele propriu-zise – cum ar fi încuviințarea procedurilor de executare (32 de procente din dosarele civile de la judecătoria în 2011)¹⁴ – mare parte dintre acestea fiind soluționate foarte rapid și astfel se îmbunătățesc punctajele medii. Alte cauze care sunt incluse în statistici sunt “cererile asociate” (de exemplu cererile pe cale de ordonanță președințială, hotărârile privind arestarea preventivă, etc.), și o varietate de cereri ulterioare soluționării în special pentru cauzele penale de la judecătoria, prin care se solicită modificarea duratei pedepsei sau eliberarea înainte de termen. Chiar dacă nu sunt incluse în această categorie, deoarece sunt dosare propriu-zise, cifrele sunt mai mari și din cauza plângerilor colective redundante împotriva unor politici guvernamentale. Adesea, hotărârile în aceste dosare sunt pronunțate rapid deoarece guvernul a convenit deja asupra unei modificări a politicii și deoarece câteodată instituția vizată nu reacționează. Luate împreună, aceste „cauze” soluționate rapid îmbunătățesc punctajul general însă tind astfel să reducă ponderea relativă a soluționarilor mai lente.

Indicatorii de performanță din România, cel puțin în forma lor publicată, nu includ o dimensiune importantă – o listă de vechime care să acopere toate dosarele în curs de soluționare de la finalul (sau începutul) fiecărui an și o listă care să prezinte și cazurile rezolvate, eventual și instanțele ce le-au avut pe rol, dar care încă așteaptă pronunțarea finală. Conform CSM, o asemenea listă există la nivel intern, dar nu este publicată. După cum se prezintă mai jos, există indicii precum că cele mai mari întârzieri își au originea în procesul judiciar ce permite multiple apeluri/recursuri în ciuda unei soluționari rapide la fiecare etapă procesuală.

Deoarece indicatorul perioadei de soluționare prezintă doar dosarele soluționate, iar lista de vechime prezintă întârzierile și durata acestora, ar fi util să se identifice atât dosarele inactive (ce

¹³ Echipa a fost informată (dar nu a reușit să confirme) dacă majoritatea acestor problemele vor fi abordate în viitoarea versiune a modului de statistică ECRIS.

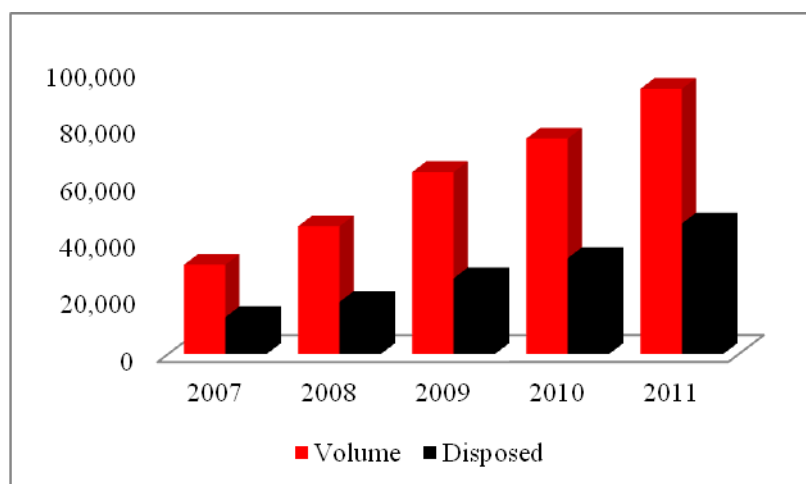
¹⁴ În baza hotărârii Curții Constituționale din 2009, conform căreia toate procedurile legate de executare trebuie mai întâi încuviințate de un judecător (control *a priori*)

urmează a fi eliminate) cât și dosarele active, care durează extrem de mult și este posibil să nu fie rezolvate niciodată.¹⁵

Echipa a găsit o listă de vechime pentru un tip de dosare – procedurile în caz de insolvență. „Dosarele soluționate” de acest tip au de obicei durate scurte - multe dintre ele fiind rezolvate în mai puțin de un an - iar celelalte având o perioadă cuprinsă între unu și trei ani, fapt rezonabil dat fiind complexitatea problemelor. Totuși, acumularea cauzelor este substanțială și în creștere și include multe din cauzele relativ vechi.

Insolvența este un exemplu de tip de dosar în care acumularea cauzelor pe rol este în creștere și soluționarea multor dosare poate dura mai mult decât în mod normal (Graficul 2.4), tendințe demonstrate prin vechimea volumului (dosare nesoluționate) (Graficul 2.5). După cum arată această listă rudimentară de vechime, în timp ce volumul acumulărilor are un număr considerabil de cazuri relativ noi, numărul dosarelor mai vechi de un an este și el în creștere, nu atât de rapid, dar considerabil.

Grafic 2.4: Dosare de insolvență: compararea volumului total (dosare pe rol plus dosare noi pentru fiecare an) versus dosare soluționate, Tribunale, 2007–11



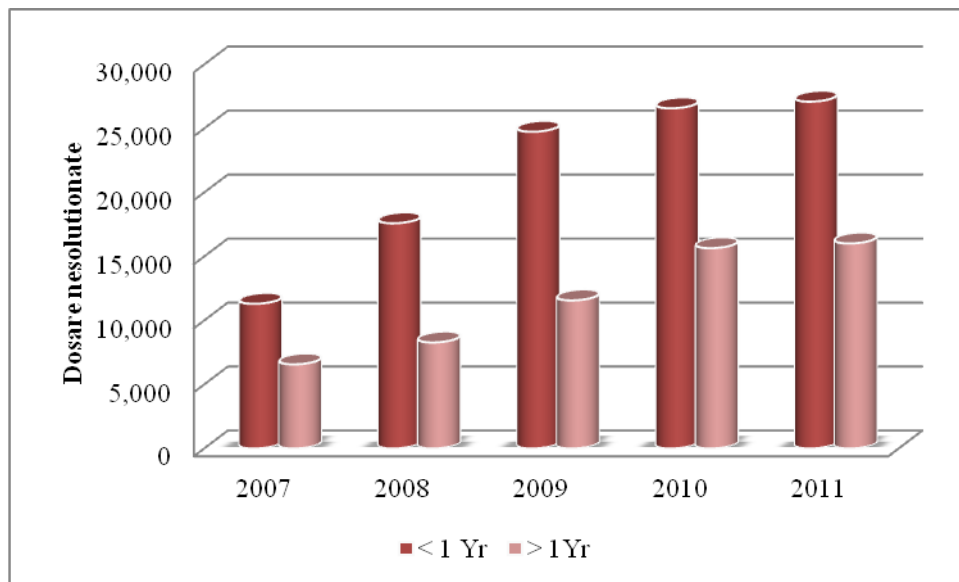
Sursa: Statistici ECRIS.

Cauzele care necesită mai mult timp pentru soluționare reprezintă în mod clar o minoritate (deși distorsiunile statistice și de altă natură pot consolida această imagine pozitivă). Din moment ce oamenii de afaceri și camerele de comerț au menționat întârzierile, și din moment ce aceștia au de obicei cazuri mai complexe, se poate deduce în mod rezonabil că aici rezidă întârzierea. Majoritatea exemplurilor citate făceau referire la cauze în care s-au introdus căi de atac, uneori de mai multe ori, și nu este clar dacă “perioada medie până la pronunțare” include numai instanța

¹⁵ Cei care monitorizează implementarea noului cod ar trebui să aibă în vedere acest aspect, deoarece poate fi cauza a două tipuri de erori. În primul rând, și cel mai comun, rapoartele trebuie să indice perioadele foarte scurte de rezolvare în baza noului cod – dar numai pentru că perioadele de rezolvare nu pot fi prin definiție mai lungi decât perioada de la care codul a intrat în vigoare. Singura excepție de la această regulă și cauza raportării perioadelor de rezolvare foarte lungi este atunci când dosarele vechi sunt procesate conform noilor reguli. După ce codul va fi fost în vigoare mai mulți ani, distorsiunile ar trebui să dispară, dar în primii ani se pot produce estimări foarte eronate ale impactului acestuia.

respectivă, sau include cauze care durează mai mult deoarece s-au introdus căi de atac împotriva hotărârii. Din interviurile cu magistrații și personalul care au încercat să utilizeze bazele de date obișnuite, și în special ECRIS,¹⁶ a rezultat că este dificil să se stabilească în sistem dacă „definitivarea” a avut loc efectiv într-un dosar”.¹⁷

Grafic 2.5: Dosare de insolvență: Vechimea stocului de dosare (nesoluționate), 2007–11



Sursa: Statistici ECRIS.

O altă sursă de informații, CEDO, vorbește despre aproximativ 400 de cauze provenite din România, pe rol în fața acestei instanțe, cu privire la întârzieri nerezonabile ale procedurilor judecătorești, o problemă pe care judecătorii (și într-o oarecare măsură și CEDO) o atribuie normelor procedurale excesiv de rigide care dau posibilitatea unor manevre de tergiversare ale părților. Noul Cod de Procedură Civilă include prevederi având drept scop soluționarea acestui aspect al problemei. Discuțiile cu CEDO sugerează că aceste 400 de cazuri pot reprezenta o categorie mai mare de întârzieri care nu este cuprinsă de indicatorii obișnuiți și care afectează în special nu firmele mari, ci părțile care nu au asistență juridică sau nu au pur și simplu puterea de a continua demersurile. Sondajul efectuat în 2013 de către echipa Analizei Funcționale (CURS, 2013) arată că existența căilor de atac multiple reprezintă o problemă. S-a descoperit că 23 de procente din părțile intervievate de la toate nivelurile de jurisdicție, se aflau în instanță pentru un dosar ajuns la al treilea sau mai mult nivel de jurisdicție.¹⁸ Interesant este și faptul că 22 de procente din respondenții care erau parte într-un proces au afirmat că judecătoriile la care se afla dosarul lor, erau cel puțin a treia jurisdicție care se ocupa de cazul lor.

Estimativ, 40 de procente dintre cazurile CEDO din România sunt cauze penale care nu au depășit faza de cercetare și astfel nu figurează în indicatorii CSM într-o formă recunoscută. Dar avem informații, din revizuirea datelor MP, că multe cazuri rămân în această etapă, dar nu se știe

¹⁶ Discutat în capitolul 7.

¹⁷ După cum raportează și Wittrup et al. (2011).

¹⁸ Din cele 23 procente: judecătorii 22 de procente, tribunale 13 procente, curți de apel 45 procente.

pentru cât timp și de ce. În baza unui număr extrem de mic de exemple, se presupune că acestea sunt pur și simplu abandonate, o stare ce are efecte negative atât pentru învinuit cât și pentru victimă, deși cel mai adesea victimele sunt cele care își duc cazurile la CEDO. Restul de 60 de procente din cazurile care ajung la CEDO sunt probleme civile, amânate din cauza căilor de atac multiple. Această observație a fost făcută deja de reprezentanții mediului de afaceri, dar aici reclamanții tind să fie actori mai mici, frustrați de procedurile căilor de atac, care par nesfârșite.

CEDO a sugerat deja Guvernului României introducerea unui mecanism intern pentru plângeri cu privire la întâzieri și pentru primirea de compensații materiale. Înainte ca acest lucru să aibă loc, CSM și-ar putea revizui datele cu atenție pentru a determina dacă cele 400 de cazuri sunt o anomalie sau reprezintă o problemă mai mare.

Concluzie

Majoritatea „dosarelor” sunt rezolvate rapid, chiar dacă se iau în considerare unele distorsiuni statistice.

Percepțiile asupra întâzierilor, exprimate de mai mulți observatori par a fi incorecte. Acestea își au cel mai probabil originea în alți doi factori: așteptările nerealiste ale persoanelor și cunoștințele acestora asupra unui număr redus de dosare care durează foarte mult. În afara litigiilor comerciale complexe (inclusiv cazurile de insolvență), aceste valori extreme includ mai multe procese de corupție la nivel înalt – de exemplu cel al fostului Prim-ministru Adrian Năstase, finalizat după opt ani în atenția publicului. Alte exemple, cunoscute numai de către părți, nu și de publicul larg, sunt dosarele civile și penale mai mici a căror rezolvare durează ani din cauza multiplelor căi de atac (pentru cazurile civile) și care nu trec de etapa de urmărire (penale). Deoarece nici acestea nu pot fi urmărite în cadrul actualului sistem de statistică, echipa nu știe dacă aceste cazuri care ajung la CEDO sunt anomalii sau dacă reprezintă evenimente frecvente.

În sfârșit, echipa atrage atenția autorităților din România să nu oprească eforturile atunci vine vorba de un cadru temporal rezonabil. În Europa de Vest și în țările cu sistem de drept anglo-saxon, instanțele stabilesc obiective și mai scurte pentru rezolvarea dosarelor. De exemplu, Curtea de Apel Rovaniemi din Finlanda a stabilit un obiectiv de 12 luni pentru finalizarea tuturor dosarelor; în Norvegia, toate cazurile civile trebuie să fie rezolvate în 6 luni iar cazurile penale în 3 luni. În Marea Britanie obiectivele pentru un tribunal sunt de 80 de procente din plângerile minore în 15 săptămâni; 85 procente din cazurile accelerate în 30 de săptămâni; și 85 procente din cazurile complexe în 50 de săptămâni (Pompe, 2012). Pe scurt, chiar și o statistică bună poate fi îmbunătățită.

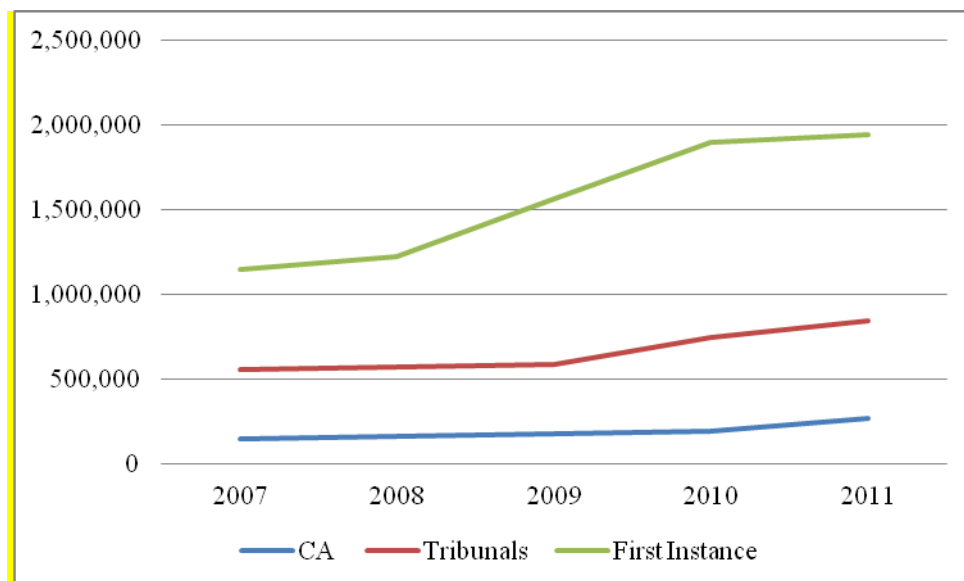
2.2 Al doilea și al treilea paradox: De ce a crescut cererea în ciuda percepțiilor negative asupra sectorului?

Problema

Începem din nou cu dovezile statistice pentru prima parte a paradoxului, care demonstrează majorări semnificative ale utilizării instanțelor în ciuda percepțiilor negative documentate în secțiunea anterioară. Volumul de lucru cumulativ (volum existent plus dosare noi) - fără a separa cazurile în primă instanță, de căile de atac (așa cum ar fi necesar pentru o imagine mai

corectă)—pare să fi crescut la toate nivelurile, în special în 2009–11, cu cea mai mare creștere procentuală pentru *judcătorii* (Graficul 2.6).

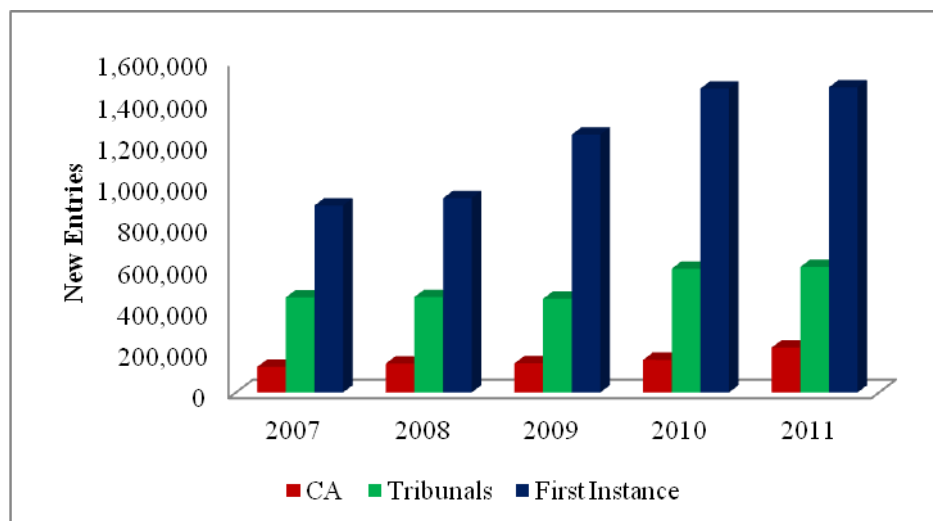
Grafic 2.6: Creșterea volumului existent plus dosare noi (prima instanță și căi de atac), toate cele trei instanțe, 2007–11



Sursa: Statistică ECRIS.

Graficul 2.7 documentează numai cazurile noi din aceeași perioadă, prezentând din nou o creștere constantă, chiar dacă se întâlnește o anumită stabilizare din 2010 până în 2011 pentru tribunale și judecătorii. Nu am încercat să eliminăm „non-cazurile,” dintre care unele reprezintă majorări substanțiale în special în instanțele de nivel inferior. Cea mai mare rată a majorării (peste 100 procente) s-a înregistrat la Curțile de apel, urmată de o creștere de aproximativ 50 de procente pentru celelalte două instanțe.

Grafic 2.7: Creșterea dosarelor (prima instanță și căi de atac), toate cele trei instanțe, 2007–11



Sursa: Statistică ECRIS.

Având în vedere creșterea volumului de lucru din judecătoria, am extins analiza noastră pentru a extrage două tipuri de „cazuri” care considerăm că nu trebuie luate în considerare – încuviințarea obligatorie a tuturor acțiunilor de punere în executare, și un număr de cereri care au în special legătură cu cauzele penale.¹⁹ Ambele constituie muncă pentru judecători, dar una diferită de un caz real (adică litigiul principal) și astfel trebuie să fie separate. Când sunt excluse (ca în tabelul 2.1) și sunt luate în considerare numai dosarele noi, creșterea de noi dosare la judecătoria între 2007 - 11 scade de la peste 60 procente la aproximativ 18 procente, mai puțin decât cea a tribunalelor și a curților de apel. Cu toate acestea, oricum ar fi calculată, cererea a crescut în această perioadă. Mai mult, creșterea din judecătoria este mult mai graduală decât cea din celelalte două instanțe, care suferă majoritatea creșterilor în activitate în 2010 și 2011, cel mai probabil ca și consecință a schimbărilor introduse de Legea Micii Reforme (LMR, Legea 202/2010)²⁰ și de alte legi recente, în special pentru că au impact asupra cadrului legal aplicabil căilor de atac.

¹⁹ Pe baza deciziei Curții Constituționale din 2009 cu privire la faptul că toate procedurile de punere în executare trebuie în primul rând încuviințate de un judecător (control *a priori*).

²⁰ Această lege a fost introdusă ca un preambul al noilor coduri de procedură și a inclus un număr de amendamente la codurile existente, *inter alia*, pentru accelerarea soluționării litigiilor. Din păcate, după cum a fost elaborat în acest raport, impactul său nu a fost evaluat (secțiunea 3.3).

Tabel 2.1: Dosare noi depuse la judecătorii, 2007–11, cu și fără încuviințări de executare silită

Cerere	2007	2008	2009	2010	2011
Prima instanță—cu cereri privind încuviințarea executării și reanalizarea executărilor penale	904.000	939.087	1.246.534	1.468.837	1.475.382
Prima instanță —fără cereri privind încuviințarea executării	870.555	903.833	988.728	992.028	994.667
Prima instanță — fără cereri privind încuviințarea executării și reanalizarea executărilor penale	825.883	859.536	947.192	956.287	962.476

Sursa: Statistică ECRIS

Datele cu privire la percepțiile cetățenilor, în măsura în care sunt disponibile, provin din sondaje și au fost susținute prin propriile noastre interviuri cu justițiabilii și alte persoane „din afara sistemului.” Opiniile exprimate asupra corupției și a deciziilor neunitare sunt coroborate cu scorurile scăzute cu privire la sistem, din sondaje. Astfel, paradoxul de până acum rămâne relevant: o creștere a cererii pentru serviciile instanțelor în ciuda percepției negative asupra calității rezultatelor.

Analiză

Posibilele motive pentru contradicțiile dintre percepțiile cetățenilor și comportamentul acestora (în ceea ce privește utilizarea instanțelor) sunt multiple. Pe de o parte, mulți utilizatori ai instanțelor pot presupune, probabil în mod corect, că în ceea ce privește cazurile lor specifice (dispute asupra sumelor mici de bani, probleme de familie și probleme administrative) acestea nu vor fi afectate sau dacă vor fi, aceștia cred că vor putea face sistemul să funcționeze în avantajul lor.

Pe de altă parte, și un aspect ce încurajează acesastă atitudine, instanțele sunt mult mai ieftine decât birourile notariale. Dacă încrederea în ambele este scăzută, după cum sugerează studiile, este logic să fie aleasă alternativa mai puțin costisitoare (iar cazurile mai costisitoare în instanță – cele în care sunt implicate sume mai mari – nu sunt mai ieftine atunci când sunt gestionate de un notar). Prin urmare, mulți oameni duc în instanță problemele civile care ar putea fi rezolvate de un notar sau o agenție administrativă. În cazul din urmă, este posibil ca aceștia să nu cunoască această alternativă. De exemplu, LMR permite ca divorțurile pe cale amiabilă care nu implică copii minori (articolul 3, punctul 3) să fie autorizate la registrul de stare civilă, un proces mai ieftin decât în cazul birourilor notariale și mult mai rapid decât cel al instanțelor. Este important să fie cunoscută măsura în care acest aspect are impact asupra dosarelor de acest tip aflate în desfășurare și dacă nu are un impact, să fie făcută o comunicare mai bună care să evidențieze această alternativă disponibilă justițiabililor.

Justiția penală este gratuită pentru partea vătămată. Prin urmare, oamenii depun plângeri penale în locul celor civile, chiar și atunci când problema nu este în mod clar una penală. Nu putem separa aceste plângeri, dar foarte puține dintre aceste plângeri penale (3 procente) sunt aduse în fața instanței. La toate acestea, atât în ceea ce privește cauzele civile cât și cele penale, se poate adăuga: un număr de percepții populare greșite cu privire la ceea ce poate face o instanță; absența avocaților în unele zone și reticența altora (care vor să dezvolte afacerea de furnizare de servicii avocațiale) în a descuraja oamenii în aducerea în fața instanței a cazurilor frivole, lipsite de sens sau cu grad de pericol social scăzut; și disponibilitatea judecătorilor și a procurorilor de a gestiona aceste cazuri, fie că părțile sunt reprezentate de un avocat sau nu. Acest lucru creează un fel de cerc vicios (sau virtuos, dacă se consideră că acest lucru este o parte importantă a serviciului) – magistrații acordă atenție părților care folosesc instanțele pentru ceea ce echipa consideră a fi cereri necorespunzătoare care îi încurajează pe cei din urmă să tot revină.

Pe aceștia îi putem denumi factori de atracție – motivele pentru care oamenii preferă sau tind să utilizeze serviciile instanței în locul ignorării unui litigiu sau folosirii unui mecanism alternativ de soluționare.

De asemenea, există câțiva factori de impulsioneare, cei care presupun utilizarea instanței indiferent de preferințele individuale. De exemplu, volumul de muncă a crescut și din cauza schimbărilor legii de procedură care nu reprezintă o solicitare suplimentară, ci cerințe suplimentare. Cei care au o dispută sau se află în mijlocul uneia, trebuie să respecte aceste cerințe, indiferent de părerea lor asupra instanțelor. De la sfârșitul anului 2009, judecătorii trebuie să încuviințeze toate acțiunile de punere în executare (cele realizate de către executorii judecătorești, fie că sunt bazate pe titlu executoriu sau o hotărâre anterioară), ce a majorat substanțial volumul de lucru și cererea aparentă, dar numai datorită faptului că punerea în executare nu mai poate avea loc fără aceasta, ca înainte.

Schimbările permanente din cadrul legislativ – și amendamentele frecvente ale ordonantelor de urgență și ale legilor ordinare – au contribuit la aceasta majorare prin încurajarea plângerilor redundante individuale care protestează față de aceleași probleme. Posibilitatea de a contesta actele guvernamentale este importantă și, în anumite instanțe, a dus la abrogarea unei legi sau a unei politici și la angajamentul guvernului de a plăti sumele deja încasate de la reclamanți. Totuși, aceste inversări de soluții nu previn de obicei depunerea de plângeri suplimentare ca metodă inutilă pentru ca indivizii să fie incluși pe o listă de plată compensatorie deja promisă de către guvern.

Guvernul a început recunoașterea acestei probleme iar Primul Ministru (mai 2012) a anunțat că pensionarii vor primi rambursarea (taxei de 5,5 procente) fără a fi nevoie să depună un dosar în fața instanței. Totuși, acest lucru a avut loc imediat după decizia Curții Constituționale din martie 2012, care a statuat că taxarea pensiilor mici era neconstituțională (și schimbarea anunțului guvernului anterior că nu se vor realiza plăți retroactive). Impactul acestui aspect urmează a fi văzut. Chiar și judecătorii și personalul MJ au spus că au înaintat plângeri pentru a recupera scăderile salariale (din bonusuri sau majorări salariale temporare) datorate de guvern. Aceștia au câștigat cazurile, dar acest lucru nu a accelerat plata în rate acceptată de guvern.

Acest factor de impulsioneare poate fi redus prin schimbarea de politică publică. Un grup din cadrul CSM a sugerat, pentru o altă problemă legată de taxa de primă înmatriculare (cu propriul

acord de rambursare) ca plângerile să fie depuse la agențiile administrative și nu la instanțe. Aceasta ar fi o soluție practică pentru mai multe probleme și are un potențial semnificativ de reducere a sarcinii sectorului judiciar odată ce se ajunge la un acord general pe baza unuor prime cazuri însemnate .

Desigur, situația nu este unică pentru România. Totuși, neadoptarea unei soluții mai eficiente (și practicarea în continuare a politicii de inversare a deciziilor anterioare) este o altă explicație pentru creșterea cererii aparente.

Concluzie

Cererea pentru serviciile instanței s-a majorat în mod clar în ultimii cinci ani, chiar dacă adăugăm și anumite ajustări statistice, și asta în ciuda puținelor semne că percepțiile publicului asupra sistemului de justiție s-au îmbunătățit. Scăderile economice sporesc activitatea instanțelor, dar pentru România există și explicații suplimentare – costul scăzut de utilizare a instanțelor, disponibilitatea magistraților de a lua în considerare plângerile care nu țin de justiție sau formulate necorespunzător și nevoia reală sau percepută de a începe o acțiune legală față de noile legi și politici.

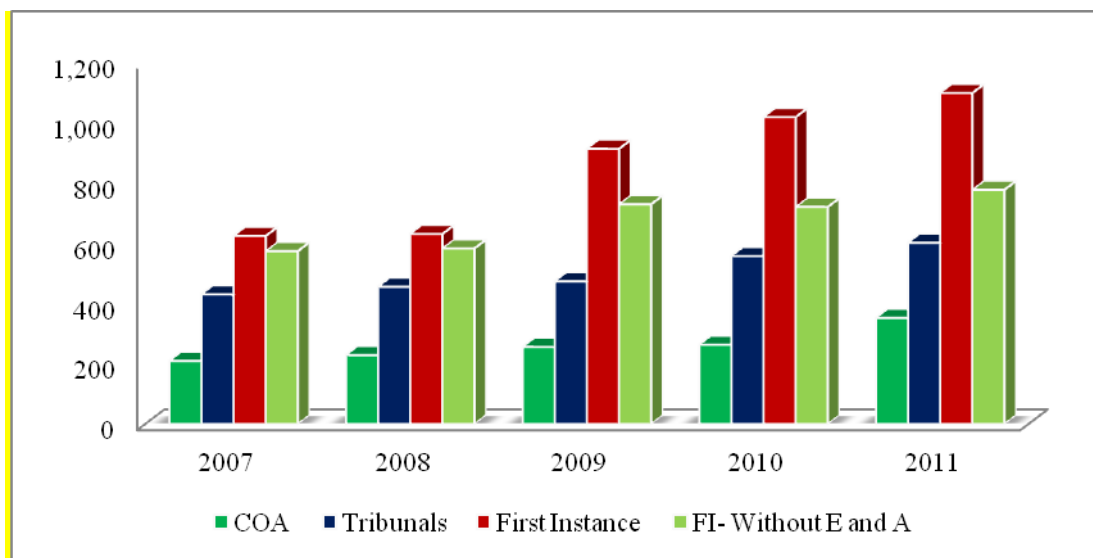
Majoritatea acestor factori nu poate fi controlată de instanță dar, dacă nu sunt găsite alte metode de a aborda problemele de bază, cererea nu va scădea (creșterea este o altă problemă) iar nevoia de mai mulți judecători și procurori va continua să existe în mod inevitabil. Și productivitatea judiciară ar putea fi crescută (consultați secțiunea 3.4) dar, cererea „inutilă” – aspectele care ar putea fi direcționate către alte foruri sau eliminate de politici guvernamentale mai bune – reprezintă o primă țintă a reducerii creșterii numărului de dosare.

2.3 Al patrulea paradox: De ce indicatorii de performanță din justiția din România continuă să se situeze la un nivel înalt, în ciuda percepției magistraților asupra supraîncărcării și crizei sistemice iminente (dacă nu acum, atunci odată cu noile coduri)?

Problemă

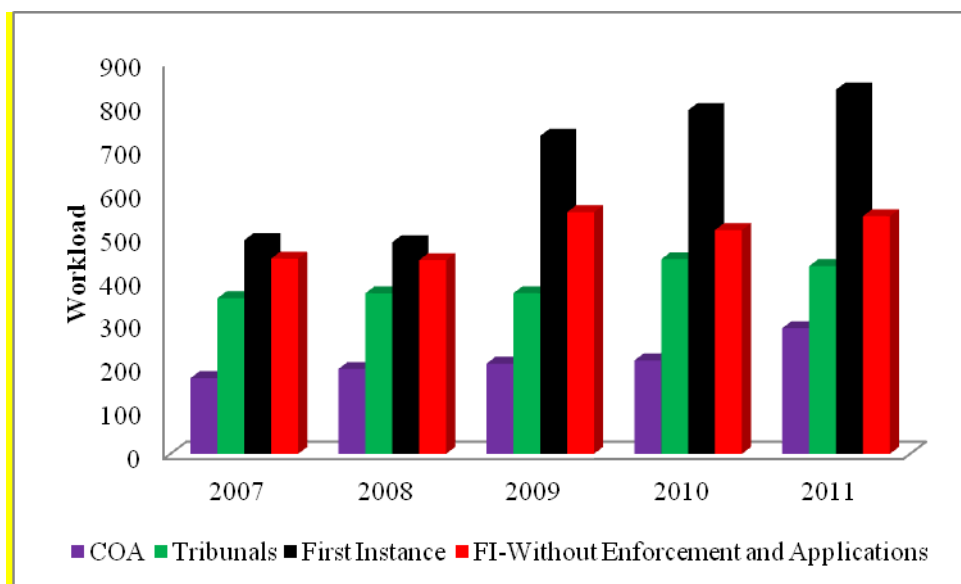
Din nou, începem cu dovezile statistice (ilustrațiile 2.8 și 2.9). În primul rând, cu privire la judecători, și pe lângă graficele pentru toate volumele de muncă și cele prezentând noile cazuri, ilustrate mai sus, numărul de cazuri per judecător a crescut în mod evident în aceeași perioadă. Acest lucru se datorează faptului că numărul de cazuri noi a crescut mai rapid decât numărul de magistrați. (Ca și în tabelul 2.1, sunt prezentate două seturi de valori pentru judecătorii, cu sau fără cereri de încuviințare a executării și reanalizarea cauzelor penale).

Grafic 2.8: Volum de lucru per judecător (dosare existente și dosare noi), 2007–11



Sursa: Statistică ECRIS.

Grafic 2.9: Volum de lucru per judecător (doar dosare noi), 2007–11



Sursa: Statistică ECRIS.

După ce cauzele de executare silită și reanalizarea executărilor penale sunt eliminate din judecătoria, creșterea volumului de lucru (volum existent plus dosare noi) pentru toate instanțele este de aproximativ 50 procente în ultimii cinci ani – sau pentru Curțile de Apel, ușor mai ridicat, de 66 procente. Doar pentru dosare noi în aceleași instanțe, creșterea scade de la 80 la aproximativ 25 procente. Perioada schimbării diferă ușor pentru fiecare instanță, răspunzând în

mod clar efectelor modificărilor legale, cum ar fi LMR și decizia Curții Constituționale asupra acțiunilor de punere în executare.²¹

De asemenea, am analizat volumul de lucru al procurorilor, divizându-l în două categorii – toate plângerile depuse și analizate pentru posibila începere a urmăririi penale și cazuri rezultate în rechizitoriu (tabelul 2.2). Numărul de plângeri depuse a crescut considerabil în timpul perioadei, ducând la o creștere generală de aproape 40 procente, în conformitate cu creșterea din instanțe. Rechizitoriile au crescut în același ritm, dar reprezintă numai 3 procente din toate plângerile. Așadar, deși volumul de muncă per procuror este destul de ridicat, dacă se iau în considerare toate plângerile, acesta este relativ scăzut când se au în vedere numai cazurile aduse în fața instanței. Bineînțeles, multe din cazurile care nu ajung în fața instanței necesită o cercetare substanțială înainte de a putea fi închise, dar procurorii declară că trebuie să acorde timp unui număr semnificativ de dosare care nu reprezintă infracțiuni, dar necesită o „justificare reală” pentru neînceperea urmăririi.

Tabel 2.2: Volum de muncă pentru procurori: Plângeri penale per procuror și rechizitorii per procuror, 2007–11

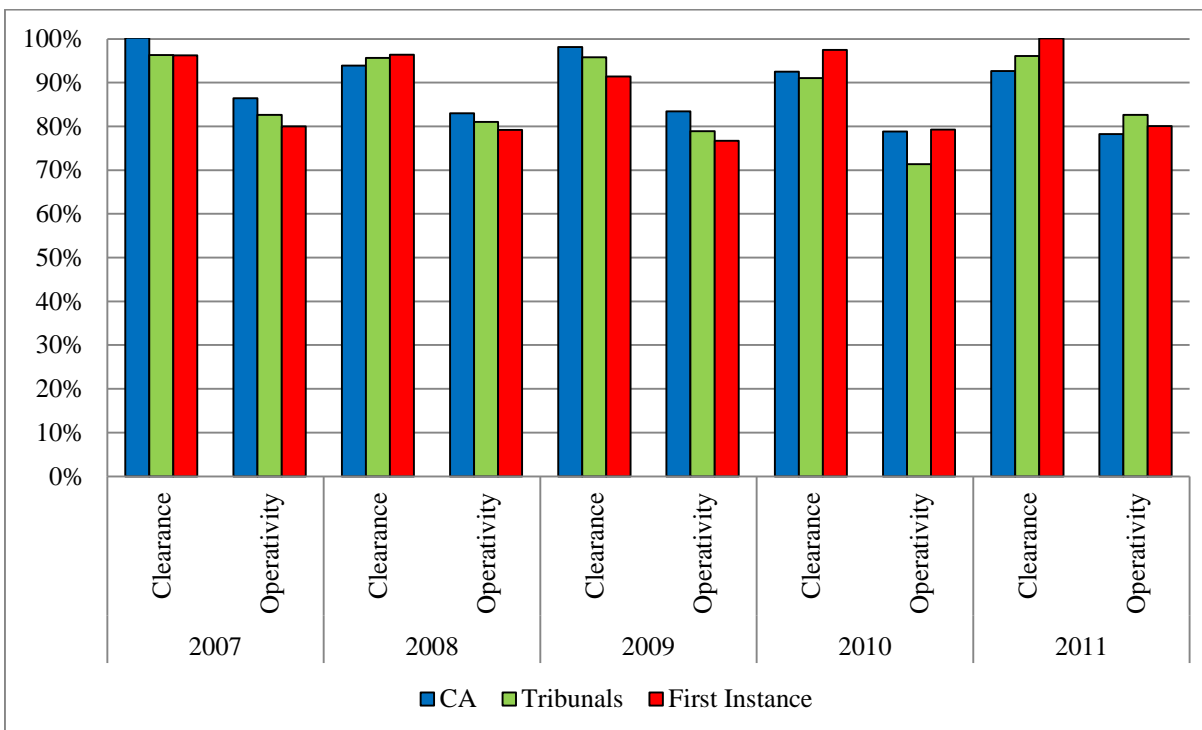
An	Volum de plângeri	Volum de dosare cu rechizitoriu
2007	644	22
2008	691	20
2009	765	21
2010	856	24
2011	899	24

Sursa: Statisticile Ministerului Public.

Tot cu privire la judecători, nemenționați adesea în argumentele lor cu privire la supraîncărcare cu dosare, sunt indicatorii de performanță (Graficul 2.10).

²¹ Pentru Curțile de Apel și Tribunalele, am ignorat utilizarea completelor de judecata (ce variază în funcție de tipul de caz) și am împărțit volumul de cazuri la numărul de judecători. Nu acesta este modul prin care CSM își face calculele, dar metoda utilizată aici este mai convențională și este considerată de echipă ca fiind o măsură mai bună pentru eficiența utilizării resurselor umane. Mai mult, practica obișnuită, în care se utilizează completele de judecata, în orice caz, este ca un membru să își asume în principal responsabilitatea pentru analizarea unui caz. Prin urmare, presupunerea că fiecare petrece un timp egal pentru fiecare problemă nu este în general valabilă, și, de obicei, se întâmplă numai când un caz este considerat a fi foarte complex și controversat.

Grafic 2.10: Rata de eliminare și operativitate pentru instanțe, 2007–11



Sursa: Statistică ECRIS.

În general, o rată de eliminare de 100 procente (numărul de dosare soluționate este egal cu numărul de dosare noi) este considerată ca fiind bună. Ratele ar depăși acest prag dacă ar fi necesară eliminarea volumului vechi acumulat. Ratele de operativitate (cazuri rezolvate raportat la dosarele existente plus dosare noi) ar ajunge la 100 procente într-o instanță ce s-ar elibera de dosarele vechi până la sfârșitul anului (nu ar mai exista nimic de lucru) și ar indica un volum de lucru insuficient (iar instanța ar putea fi închisă). Astfel, un procent de 75 – 80 % se consideră a fi rezonabil. Pe durata celor cinci ani și în ciuda creșterii volumului de cazuri, instanțele din România au menținut niveluri de 90 – 100 procente pentru ratele de eliminare și între 70 – 85 procente pentru operativitate. Acest lucru nu sugerează că încărcarea de dosare crescută este copleșitoare pentru capacitatea acestora, dar ridică întrebări cu privire la modul în care au reușit aceștia să continue activitatea atât de eficient.

Analiză

Statisticile raportate nu prezintă întreaga imagine, iar acest lucru explică o mare parte din paradox. Volumul de muncă a crescut, în special din 2008, dar nu toate majorările sunt la fel și există o anumită tendință de „a manipula numerele” (de a număra dosare care nu reprezintă cazuri reale). După cum se sugerează, creșterile volumelor de dosare și de lucru nu sunt neapărat aceleași. În România, volumele de dosare par a fi mai mari din cauza suplimentării cu non-cazuri, în timp ce, chiar ceea ce se poate numi caz nu reprezintă o cantitate mare de muncă suplimentară pentru judecători.

Astfel, o primă explicație pentru paradox este abordarea specială de a număra dosarele din România. Acest aspect a fost comentat și de alții (Wittrup și alții, 2011) și chiar a inspirat o cerere de la CSM ca Inspekția Judiciară să revizuiască înregistrările ECRIS pentru a asigura faptul că „au fost incluse numai dosare.” Se pare că Inspekția Judiciară a descoperit doar câteva probleme și un interviu a sugerat chiar că nu a existat vreo problemă, dar continuăm să găsim cereri în cazul executărilor penale numărate ca fiind dosare noi sau dosare aflate într-un stadiu procesual de prima sau a doua cale de atac, considerate dosare noi. Cele din urmă sunt importante pentru explicarea volumului de muncă din cadrul instanței care le are în lucru, dar nu ar trebui să fie numărate ca fiind „dosare” de sine stătătoare. Acest lucru duce la calcule care adună dosare noi, toate dosarele atacate și volumul acumulat transferat de la un an la altul pentru a concluziona că „unul din șase români a fost implicat într-un dosar în fața instanței.”²²

Majoritatea creșterii explozive a încărcării este destul de recentă și poate fi atribuită modificărilor legislative punctuale și evenimentelor politice. Cei care planifică implementarea noilor coduri²³ par să prevadă creșteri comparabile în viitor, deși nu este clar dacă pur și simplu extrapolează din anii anteriori sau au altă bază pentru această previziune. LMR și Noul Cod de Procedură Civilă redistribuie anumite dosare sistemului judiciar, care au fost procesate în trecut de către agențiile administrative – de ex. tutela sau curatela – dar permit și birourilor notariale și registrelor de stare civilă să realizeze mai multe (divorțuri necontestate cu copii minori; divorțuri necontestate fără copii minori) care pot elibera într-o oarecare măsură instanțele.

În cele din urmă, LMR și Noul Cod de Procedură Civilă nu par să poată face o foarte mare diferență. Noul cod va schimba distribuția dosarelor în instanțe, dar acest aspect nu are un impact evident asupra cererii generale. Singura instanță pentru care s-ar putea mări cererea în baza NCPC este ICCJ, aspect ce derivă din inevitabila confuzie cauzată de noile reguli procedurale și de prevederea pentru cererea de „hotărâri preliminare” asupra problemelor legale ce necesită clarificare înainte de pronunțare. În timp ce ICCJ anticipează că cererea va necesita o creștere triplă a membrilor săi, nu este clar cum a fost realizat acest calcul.

Trebuie să punem în discuție și rata de condamnare extrem de mare din partea procurorilor (între 90 - 95 procente). Aceasta este rareori egalată în alte părți ale lumii și, când acest lucru se întâmplă, ridică suspiciuni cu privire la una din cele două explicații negative — corupție semnificativă²⁴ sau o politică de evitare a riscurilor din partea procurorilor.²⁵ Noi considerăm că în România se aplică a doua explicație – procurorii sunt atât de concentrați pe o rată de condamnare aproape perfectă încât nu iau în considerare cazurile pe care, după părerea lor, nu le pot câștiga sau aleg condamnarea mai mică pe care o pot aplica. Pretind că fac acest lucru din cauza așteptărilor opiniei publice – și citează un președinte care a recomandat concedierea unui procuror care nu a câștigat un anumit caz (de corupție).

²² Ziarul *Nine O'Clock*, 30 martie 2011.

²³ Codul Civil, deja în vigoare; Codul de procedură civilă, intrat în vigoare în februarie 2013; și Codul penal și Codul de procedură penală, ambele planificate a intra în vigoare în 2014. Consultați anexa 3.

²⁴ Unele țări Latino-americane au rate de condamnare similare pentru simplul motiv că oricine își poate plăti ieșirea din acțiunea penală face acest lucru cu mult înainte ca respectivul caz să ajungă în fața instanței, oferind mită poliției și procurorilor. Astfel, instanțele rămân cu cei care sunt prea săraci pentru a oferi mită sau, probabil, pentru a-și permite o reprezentare legală bună. Nu avem dovezi asupra acestui aspect în România, cel puțin nu la scară largă, iar astfel alegem a doua explicație, strategia de risc a parchetelor.

²⁵ Japonia are, în mod tradițional, o rată și mai ridicată, apropiată de 99 procente, iar aceasta (aversiunea față de risc) este explicația obișnuită, împreună cu unele posibile încălcări ale drepturilor la un proces echitabil.

Totuși, această politică ridică întrebări și considerăm că, în linie cu alte practici, procurorii ar trebui să își asume mai multe riscuri și să recunoască că orice depășește 75 procente este acceptabil. Uneori, scorurile foarte bune relevă probleme și un procuror cu o rată de condamnare de 95 procente, precum și o instanță cu o rată de operativitate de aproximativ 100 procente (există câteva în România) – ridică probleme cu privire la baza de calcul a cifrelor.

Concluzie

Indicatorii de performanță din România sunt acceptabili și reprezintă o reflectare corectă asupra modului în care sectorul judiciar tratează ceea ce oficialii români numesc încărcare de dosare. Problema se află în modul statistic de numărare – din care o parte nu se califică la dosare separate, iar restul cauzelor constau în probleme care sunt eliminate rapid și automat. Totuși, cu cifre atât de mari și aceste informații detaliate cu privire la motive, „criza iminentă” sau suprasolicitarea extremă par a fi dificil de stabilit, acest aspect urmand în a-l examina în detaliu în următorul capitol. În orice caz, ca și în situația celorlalte paradoxuri, percepțiile (de această dată a celor din interiorul sistemului) sunt contrazise de dovezile statistice. Volumul de dosare și chiar și volumul de lucru au crescut, dar sistemul nu pare a fi aproape de colaps și date fiind motivele de creștere, majorările recente nu par să continue în aceleași ritm.

3. PROBLEME LEGATE DE FUNCȚIONARE, ÎN DETALIU

După ce am explicat paradoxurile, ne concentrăm acum asupra unei examinări mai detaliate a funcționării, ce include cele trei criterii de evaluare ale noastre: eficiența (productivitate și celeritate), calitatea (corupția și interpretările legale unitare) și accesul la justiție. Managementul și planificarea strategică intersectează toate domeniile de măsurare a funcționării.

3.1 Un aspect general: Absența managementului și a planificării strategice

Managementul și planificarea strategică²⁶ nu reprezintă în general un domeniu foarte dezvoltat în sistemul judiciar, dar, în special într-o țară ca România, introducerea lor în acest moment pare esențială. Așa cum s-a discutat în partea a 3-a, nevoile sistemului judiciar (resurse umane, financiare și TIC) nu sunt evaluate cu rigoarea profesională necesară: presupunerea în mod automat, de către toate părțile, este că orice decalaj de funcționare va fi rezolvat prin mai multe resurse și, când resursele nu sunt disponibile, acele probleme nu se vor putea îmbunătăți foarte mult.

Solicitarea recentă a CSM (mai 2012) către instanțe de a oferi o estimare a resurselor necesare, pentru a implementa Noul Cod de Procedură Civilă, deși repondenților li s-au pus la dispoziție anumite instrucțiuni, este un exemplu al modului în care sunt făcute lucrurile în mod normal și, în afară de prezentarea sa tardivă (cu patru luni înainte de intrarea în vigoare a codului), este greu de crezut că va produce un răspuns suficient de strategic. Ar putea ajunge o simplă listă de doleanțe. Planul Strategic (România, MJ, 2010) pentru perioada 2010–2014, deși încă nu s-a aprobat, se spune că ar fi ghidat programarea recentă. Cu toate acestea, ca toate celelalte planuri, reprezintă, în mare parte, o listă cu lucruri de făcut, cu multe obiective nobile, indiscutabil, dar fără o descriere clară a modului în care acestea vor aduce îmbunătățiri cuantificabile serviciilor sau a modului de alocare a resurselor, pentru a realiza respectivele obiective.

Departamentele de resurse umane din sectorul judiciar par a sublinia recrutarea, formarea și promovarea, dar nu privesc mai departe, către nevoile emergente și metodele de a le trata, în afară de adăugarea „mai multor posturi de același fel, care fac același lucru”. Studiul de impact contractat pentru noile coduri (Țucă Zbârcea și alții, 2011) este critic cu referire la aceste practici și sugerează nevoia unei abordări mai sofisticate, deși chiar și acest studiu, pentru a estima nevoile impuse de noile coduri, doar a extrapolat organigramele actuale, normele de lucru și tendințele recente, fără a lua în considerare (așa cum noi susținem că ar fi mai util) două aspecte: dacă această creștere recentă a cererii este posibil să continue și dacă noile proceduri vor necesita tipuri diferite de personal, care să îndeplinească atribuții diferite.

O analiză statistică atentă ar ajuta la clarificarea primei probleme (după cum s-a realizat în alte secțiuni ale acestui raport, atât cât permit datele). În ceea ce o privește pe cea de a doua, aceasta este mai complicată, dar începe cu o analiză comparativă a activitatilor necesare în baza

²⁶ Acestea pot fi definite ca abordare anticipativă pentru îmbunătățirea rezultatelor, prin identificarea modificărilor reale sau anticipate în cererea de servicii și a modificărilor în cadrul proceselor de lucru, a regulamentelor și a caracteristicilor resurselor și a distribuției necesare pentru a îndeplini aceste rezultate.

procedurilor vechi și noi și a abilităților necesare pentru realizarea acestora. Cu siguranță există experți ce pot face analiza proceselor (în cadrul sau în afara instanțelor), care ar putea oferi asistență în acest scop dacă sistemul judiciar consideră că nu este capabil. În același fel, departamentele TIC efectuează numai planificare *ah hoc* iar „planul strategic” al lor este în mare parte o listă a „lucrurilor pe care dorim să le facem sau să le achiziționăm” și, mai mult, neavând o coordonare suficientă, încorporează redundanțe și discrepanțe.

Situația României este complicată de existența mai multor entități independente, care se ocupă cu părți ale funcției de bază – pe lângă un decalaj cultural judiciar clar, care încă afectează majoritatea sectoarelor de justiție din lume, mai mult decât alte sectoare. Bugetul sectorial este gestionat de MP, MJ (în cazul majorității instanțelor), CSM (pentru propriul buget și ca recomandări pentru MJ, în ceea ce privește instanțele de drept comun) și ICCJ (pentru propriul buget). Deciziile cu privire la resursele umane (număr, distribuție geografică, numire și alte activități administrative) sunt împărțite între MJ, MP și CSM, cât și între Guvern și Parlament, care adoptă legile care stabilesc numărul și distribuția geografică. Strategia și deciziile TIC sunt fracționate în mod similar. Transferul controlului bugetar al instanțelor de drept comun către ICCJ (obligatoriu prin lege, dar amânat timp de ani de zile) va elimina un actor din luarea acestor decizii, dar încă împarte luarea deciziilor cu privire la alte resurse și către alte instituții (tabelul 3.1 și secțiunea 6.3 cu privire la gestionarea bugetului instanțelor). Astfel de sisteme complexe pot fi coordonate în mod adecvat, dar acțiunile necesare pentru aceasta necesită un efort considerabil, care se pare că lipsește în România. De fapt, nici înainte, nici după „restructurarea CSM” (anexa 2) nu a existat vreo instituție care să se ocupe de planificarea strategică a sectorului sau a componentelor sale, în mod individual.

În aceste condiții, nu este de mirare că majoritatea așa-ziselor strategii nu sunt decât niște liste de doleanțe și că nimeni nu ia în considerare alte probleme la fel de importante, cum ar fi modul de îmbunătățire a productivității resurselor existente. Judecătorii se plâng de supraîncărcare – și de scăderea satisfacției pe care o obțin prin munca lor (după cum a raportat unul dintre ei, „Mă simt ca și cum lucrez în cadrul unei linii de asamblare Ford”). Din nefericire (Benetti, 2000), multă muncă judiciară în societatea modernă se bazează pe volum și trebuie tratată ca atare.

De aceea, strategia este de a găsi o modalitate de a acorda mai puțină atenție anumitor cereri (gestionarea lor într-un mod mai formal, de rutină sau, eventual, trimiterea lor în altă parte) și păstrarea majorității eforturilor judiciare pentru problemele adevărate. Acest lucru se numește „gestionarea diferențiată a cazurilor”, un concept care pare să nu fie folosit încă în România. Și „gestionarea pro-activă a cazurilor” (judecătorul accelerează progresul cazului în loc să lase părțile să stabilească ritmul) pare a fi sub-dezvoltată.²⁷

În timp ce majoritatea părților planificării strategice (unde punem resursele) sunt divizate excesiv, nicio entitate nu pare a fi însărcinată cu luarea în calcul a celorlalte probleme, ce pot fi mai importante. În timpul interviurilor efectuate, echipa a aflat multe sugestii utile cu privire la celelalte schimbări punctuale care ar putea fi realizate în proceduri și practici. Ar fi recomandat să se găsească o modalitate de a capta aceste sugestii deoarece unele dintre ele par a fi destul de utile. În timp ce reformatorii sunt mereu în căutare de rezolvări pentru problemele importante,

²⁷ Pro-activ nu înseamnă arogant sau arbitrar, două vicii care sunt uneori citate de avocați – înseamnă realizarea lucrurilor în baza unui plan de a le soluționa într-un termen rezonabil.

într-un final, planurile lor mari eșuează de obicei, din cauză că nu au acordat atenție multor detalii.

Prezenta organizare a sistemului judiciar nu lasă loc pentru o entitate care poate dialoga în mod eficient cu alte organizații guvernamentale, ale căror practici au un impact negativ asupra sistemului. Judecătorii din CSM au sugerat, destul de timid, că litigiile guvernamentale reprezintă o cauză majoră a suprasolicitării lor și că există alte soluții pe lângă acceptarea întârzierilor sau suplimentarea cu mai mulți judecători. Totuși, aceasta este o părere minoră, chiar și în cadrul sistemului judiciar. Ar putea avea un impact mai mare dacă o anumită entitate (logic, dar nu neapărat CSM-ul) ar avea acest lucru încadrat ca parte a mandatului său și dacă s-ar organiza astfel încât să realizeze această funcție în mod eficient.

În același mod, în timp ce judecătorii se plâng despre consultarea lor inadecvată în ceea ce privește noile legi ce le afectează munca, un răspuns pozitiv la cererile lor este întârziat de absența unei entități desemnate pentru reprezentarea sistemului judiciar – MJ, CSM, PM sau ICCJ? Diferite țări au rezolvat această problemă în diferite moduri, astfel că nu există o practică universală care este cea mai bună. Foarte multe depind de valorile și preferințele locale și România va trebui să decidă care este opțiunea cea mai bună pentru ea.

3.2 Introducerea managementului și a planificării strategice

Managementul și planificarea strategică impun funcții noi pentru sistemele judiciare și, astfel, nu este de mirare că nu au existat în România înainte de reformele introduse în 1992 și ulterior. Sectorul de justiție ca întreg și instanțele, în special, au fost în mod tradițional mai degrabă „administrat” decât gestionate, indiferent de cine este responsabil pentru această funcție. Administrarea este, de obicei, orientată spre proces, subliniind conformitatea cu utilizarea bazată pe reguli și distribuția resurselor.²⁸ Managementul, deși nu ignoră regulile, este orientat spre rezultate, nu mai consideră conformitatea cu regulile ca testul suprem al unei bune funcționări.

În cazul în care cererea este destul de statică, administrarea poate fi suficientă, dar nu mai este cazul pentru instituțiile din sectorul de justiție, implicând o schimbare necesară către o abordare mai dinamică pentru definirea modului în care funcționează și ar trebui să funcționeze sectorul. Aceasta este o tranziție dificilă pentru orice organizație, dar în special pentru cei din sectorul de justiție din cauza modului în care magistrații folosesc regulile în munca lor obișnuită – este de așteptat să ia decizii pe baza legii, nu în termeni de rezultate probabile. Această discuție nu implică nicio modificare asupra abordării juridice, dar numai pentru modul în care se aplică pentru soluționarea dosarelor;²⁹ nu este adecvată pentru managementul curent și sub acest aspect prezintă o provocare.

²⁸ Este posibil ca din această cauză atât de multe sectoare judiciare din țările în dezvoltare adoptă metodologia Organizației Internaționale de Standardizare (ISO) cu atât de mult entuziasm, deoarece ISO aplicat în serviciile publice tinde să sublinieze conformitatea procesului mai mult decât rezultatele, care sunt mai greu de cuantificat. Totuși, conformitatea procesului este recomandată numai când există dovezi că procesele vor maximiza rezultatele.

²⁹ Deși discuțiile recente cu privire doar la această problemă sunt legate de întrebarea dacă judecătorii ar trebui să fie mai orientați spre rezultate sau să ignore rezultatele în favoarea literiei legii. Aceștia sunt vizibili în special în contextul funcțiilor de control judiciar ale instanțelor – și se referă la măsura în care deciziile lor cu privire la constituționalitatea legilor și a politicilor poate, sau ar trebui, să implice directivele politice pentru guverne.

Mai mult, pregătirea pentru administrare, management și planificare nu reprezintă o parte obișnuită a pregătirii judiciare, un neajuns care prezintă puține posibilități de a fi rezolvat în mod corespunzător în câteva cursuri din cadrul unei institut de pregătire. Din acest motiv, sistemele judiciare (și alte instituții din sector) se bazează din ce în ce mai mult pe experții specializați – o categorie separată de administratori și manageri, judecători care au trecut la această carieră (prin intermediul unei pregătiri speciale de lungă durată) sau experți generici (în resurse umane, TIC, statistică, infrastructură ș.a.m.d.) ce trebuie să învețe cum să își pună în practică abilitățile și tehnicile în sistemul judiciar.

Din nefericire, redistribuirea recentă și anticipată a funcțiilor din cadrul MJ, MP, CSM și ICCJ (anexa 2) nu a luat în considerare șansa de a include managementul și planificarea strategică și, astfel, acestea încă nu există. Aceste diferite entități gestionează părți funcționale – recrutarea resurselor umane și managementul carierei, definirea nivelurilor și distribuirii personalului, proiectarea și realizarea bugetelor, dezvoltarea TIC, statistici de performanță, elaborarea noilor legi, și așa mai departe – dar niciuna dintre acestea nu adoptă o abordare strategică sau nu este responsabilă pentru consolidarea părților astfel încât să determine măsura în care ar putea fi reajustate și recombinate pentru a produce rezultate mai bune într-un termen scurt, mediu și lung. În schimb, viziunile lor tind să fie parțiale și statice. Foarte puțin din ceea ce este numit planificare este legat de rezultate, cu excepția presupunerii obișnuite că fără mai multe resurse, cantitatea și calitatea serviciilor nu va fi îmbunătățită.

Ne îndoim, oarecum, că managementul la nivel de sector este fezabil în România (există doar câteva exemple de succes în lume).³⁰ Astfel, următoarele puncte ar trebui luate în considerare, după caz, fie pentru acea opțiune, fie pentru managementul unitar al fiecăreia din cele două instituții principale: MP și instanțele, prin anumite mecanisme pentru a-și coordona acțiunile.³¹ Funcția de management – sau, și mai bine, funcția de management și planificare strategică – ar avea, în schimb, următoarele atribuții:

Monitorizarea funcționării tuturor entităților pe care le supraveghează și identificarea zonelor în care una sau toate nu se încadrează la nivelurile acceptabile.

Urmărirea tendinței de cerere și evaluarea dinamicii acesteia pentru a se stabili dacă este vorba de un eveniment singular sau o tendință generalizată.

Realizarea estimărilor cererii viitoare și dacă aceasta va afecta alocarea resurselor, din punct de vedere geografic și funcțional.

Investigarea modurilor de reorganizare sau de redistribuire a muncii pentru a crește productivitatea generală.

³⁰ Costa Rica este un exemplu—și o versiune mai modernă, deoarece Curtea Supremă a gestionat bugetele pentru MP, Ministerul Apărării și Poliția judiciară, dar în timp aceste trei agenții au beneficiat de o autonomie operativă mai mare. Bineînțeles că sistemul tradițional – și nu numai în Europa – urma să îi transfere toată această autoritate unui ministru al justiției, dar cum tendința modernă pare a fi aceea de a elimina controlul ministrului asupra sectorului, soluția întâlnită în America Latină este să lase MP și instanțele să își realizeze propriul management.

³¹ Astfel, MJ ar gestiona funcțiile pe care le controlează – închisorile, liberii-profesioniști, controlul cadrului legal (ideal dincolo de sector) și de legătură principală a executivului cu instituțiile din sectorul judiciar.

Identificarea modului în care schimbarea cererii și a uzanțelor va modifica abilitățile cerute în cadrul sectorului și găsierea unor moduri pentru efectuarea ajustărilor necesare. Acest lucru nu înseamnă numai adăugarea de personal pentru efectuarea noilor funcții, ci și reducerea numerelor din alte zone în mod corespunzător.

Identificarea modificărilor necesare în procedurile legale pentru îmbunătățirea productivității și influențarea Executivului și a Parlamentului pentru promulgarea lor.

Identificarea și stabilirea priorităților din alte resurse (de ex., TIC, infrastructură) în funcție de modul în care sunt asociate dezvoltării instituției sau a sectorului în general și obiectivelor de performanță.

Activitatea de lobby cu alți actori („guvernul”) pentru a încuraja rezolvarea problemelor prin alte metode, înainte de a ajunge în instanță sau înainte de a fi deschise dosare de urmărire penală.

Revizuirea modului în care profesiile liberale juridice intensifică sau reduc volumul de lucru din sector și colaborarea cu aceștia pentru găsierea unor moduri de a îmbunătăți sinergia.

Monitorizarea schimbărilor introduse în diferite reforme pentru a asigura că noile uzanțe și efectele vizate au loc. În cazul în care una sau ambele nu apar, stabilirea motivului pentru aceasta și identificarea a ceea ce trebuie realizat pentru a modifica situația.

Coordonarea cu alte entități din sector (dacă managementul este divizat între ele) pentru a asigura conformitatea cu planurile și practicile adoptate de fiecare.

Pentru ca toate acestea să aibă loc, funcția de management va avea nevoie de o bază de date bună, precisă, pentru evenimentele din cadrul sistemului, nu doar o colecție de statistici generale, selectate manual sau rapoarte predefinite generate automat. (Alte secțiuni ale analizei prezente urmăresc îmbunătățirile care ar trebui efectuate în ECRIS și sistemele asociate pentru a putea deservi acestui scop. În această secțiune pur și simplu reiterăm că, fără date precise și o analiză adecvată, planificarea devine o operațiune ineficientă, fiind posibil să se greșească în identificarea problemelor, cauzelor și a remediilor.)³²

Nu există o situație instituțională ideală pentru funcțiile de management și planificare – acestea pot fi realizate de ICCJ, MJ, CSM, MP sau de o combinație a acestora. Totuși, funcționarea în colaborare este rară și s-a dovedit a fi dificil de realizat. În timp ce MJ și CSM raportează că relațiile lor s-au îmbunătățit (iar unii neagă că ar fi existat vreodată probleme), unele comentarii și observații sugerează că activitățile lor ar putea fi mai bine coordonate. Un exemplu în acest sens este divizarea responsabilităților pentru ECRIS – gestionat și localizat la MJ, dar CSM fiind responsabil pentru elaborarea statisticilor din instanțe. CSM nu are acces la toată baza de date, și se pare că MJ, deși o poate replica în totalitate, nu a făcut acest lucru deoarece nu are suficient personal să realizeze analiza. Mai mult, Inspekția Judiciară, în timp ce pretinde accesul la toată baza de date, se folosește de aceasta în principiu doar pentru a monitoriza conformitatea cu acțiunile supuse sancțiunilor disciplinare.

³² Pentru acest subiect, consultați Genn (2010) referitor la reformele Wolff din Anglia și Banca Mondială (2002) cu privire la reformele din Mexic. În ambele cazuri, autorii susțin că lipsa unei baze de date empirice a făcut ca reformatorii să intuiască greșit lucrurile de care aveau nevoie.

Niciunul dintre candidații organizaționali posibili pentru o abordare la nivel de sector sau, poate mai practic, la nivel de instituții, nu are în prezent personalul sau structura pentru realizarea acestor funcții strategice. Magistrații nu vor fi de ajuns și va fi necesară adăugarea unor persoane competente din alte profesii – ingineri, statisticieni, specialiști TIC, administratori și alții.

Managementul, indiferent dacă se face la nivel de instituții sau de sector, nu are ultimul cuvânt cu privire la obiectivele de performanță sau la planurile de dezvoltare a sectorului sau a instituțiilor. Acestea sunt stabilite de conducătorii sectorului sau ai instituțiilor, care în România sunt magistrații sau desemnații politic cu funcții înalte (de ex. Ministrul de justiție sau șeful unui departament administrativ din cadrul MJ, din nou, în funcție de modul în care sunt distribuite responsabilitățile). Totuși, managementul furnizează informațiile și analiza pe baza cărora conducătorii iau deciziile cu privire la direcțiile și obiectivele generale și este responsabil pentru implementarea acestora. Și mai mult decât atât, divizarea curentă a forței de muncă prezintă unele dileme pentru orice reorganizare (caseta 3.1).

Caseta 3.1: Îndepărtarea lentă de Modelul Sudic

România urmează un „Model sudic” modificat (Banca Mondială, 2008) pentru administrarea sectorului de justiție. Acesta implică gestionarea carierei pentru magistrați și grefieri de către CSM, cu bugetele gestionate de MJ (și de MP, ICCJ și CSM pentru propriile lor bugete) și efectivele de personal stabilite în altă parte dar bazate în mare parte pe recomandările MJ.

Autoritățile judiciare contemplează o deviere suplimentară de la acest model (către „versiunea nordică”) prin transferarea funcțiilor bugetare pentru sistemul judecătoresc către ICCJ (MP a rămas deja responsabil pentru gestionarea propriului său buget). Astfel, încă rămâne nedefinită responsabilitatea pentru alte câteva elemente critice (majoritatea dintre ele fiind în prezent în cadrul MJ) – stabilirea modelelor de repartitie a personalului, recrutarea și gestionarea carierei pentru personalul auxiliar (care este posibil să includă *grefierii* în viitor – consultați paragrafele 298 și 299), (În anul 2012 a existat o propunere legislativă din partea Parlamentului de a transforma funcționarii din sectorul judiciar (grefierii din instanțe și cei din MP) într-o profesie independentă separată. Echipa nu a înțeles rațiunea ce a stat în spatele acestei inițiative, care se pare ca a fost sprijinită în mare parte de sindicatul grefierilor (care nu include toți grefierii, ci, după surse, doar o treime), de MJ (care ar fi supravegheat și negociat direct cu acest grup și și-ar fi asumat răspunderea pentru SNG), și potențial și de alții. CSM-ul s-a opus acestei legi, având în vedere că grefierii lucrează în instanțe și în Parchete, argumentând că independența acestei profesii i-ar degreva de răspundere în fața tuturor, poate cu excepția MJ. În opinia echipei propunerea are o latură pozitivă în aceea că ar exista mai multe tipuri de grefieri, cu responsabilități diferite, dar având în vedere că aceste îndatoriri sunt de multe ori cvasi-judiciare, este cu atât mai important ca ea să existe sub controlul instanțelor, MP și CSM-ului. Mai mult de atât, având în vedere rapoarte despre supravegherea necorespunzătoare a altor profesii liberale de către organele lor naționale, nu este clar echipei cum ar funcționa un astfel de control în ceea ce-i privește pe grefieri) politica TIC și dezvoltarea, elaborarea legilor care afectează operațiunile din sector și așa mai departe.

Noile schimbări instituționale vor lăsa astfel unele elemente sub gestionarea a mai puține persoane, dar tot diferite. Pentru a se asigura că aceste schimbări reprezintă o îmbunătățire reală a capacității de a gestiona și planifica într-un mod strategic, probabil că ar fi bine să existe o analiză mai atentă a distribuției.

Prin recomandarea ca autoritățile să introducă managementul și planificarea strategică, echipa recunoaște că acest lucru nu poate fi realizat de pe o zi pe alta. Chiar dacă o distribuție ideală a funcțiilor ar putea fi definită și promulgată legal, ar dura câtva timp ca instituțiile care le realizează să devină capabile pentru acest scop. În mod realist, având în vedere tensiunile dintre

instituții, acest lucru va trebui să aibă loc treptat, sperând ca nicio schimbare să nu reprezinte o retrogradare și că, în decursul acestui timp, elementele să poată fi coordonate sau localizate într-un singur loc.

În final, unele implicații cu privire la resurse se află în afara nevoilor obișnuite. În funcție de decizia cu privire la localizare – în mai multe organizații, în una singură, sau cu organizațiile individuale consolidând gestionarea tuturor resurselor lor proprii – cele trei categorii principale de resurse – resurse umane, resurse financiare și TIC - ar fi afectate în mod diferit (consultați partea a 2-a).

Chiar dacă managementul este centralizat într-un singur loc sau divizat între MP și sectorul instanțelor, ideal ar fi să existe un singur departament către care să raporteze unitățile individuale de management al resurselor – resursele umane, buget, TIC, infrastructura și alte intrări materiale – astfel încât să poată fi coordonate planurile și propunerile lor proprii. Îndeplinirea acestor obiective va necesita finanțare și unele resurse umane și TIC suplimentare. Locul, modul de organizare și ansamblul special al acestora va depinde de deciziile anterioare privind localizarea și descentralizarea, deși, la orice nivel sau în orice localizare, managementul ar trebui să:

Monitorizeze funcționarea și să identifice problemele.

Identifice scenarii și combinații de resurse diferite pentru a îndeplini obiectivele de sector și instituționale.

Coordoneze activitățile și planurile de la diverse unități de management (buget, resurse umane, TIC, alte intrări de materiale, reproiectări ale proceselor, planificare etc.) responsabile pentru aspecte diferite. În mod ideal, toate aceste unități ar trebui să fie subordonate unității de management central, dar acest lucru s-ar putea dovedi imposibil pentru o anumită perioadă de timp având în vedere modul în care sunt divizate acum funcțiile.

Luând în considerare doar resursele umane și TIC (presupunând că resursele financiare vor fi necesare pentru a asigura aceste adaosuri), următoarele elemente adiționale vor fi necesare:

Personal tehnic cu experiență în domeniile de resurse umane, bugetare și management TIC, cel puțin și posibil în alte domenii care implică gestionarea resurselor. Unitatea sau unitățile centrale pentru fiecare instituție vor necesita, de asemenea, un departament de planificare și statistică responsabil pentru monitorizarea funcționării, identificarea problemelor sau deficiențelor și elaborarea alternativelor pentru rezolvarea acestora. Membrii acestor departamente ar trebui să fie experți în analiză statistică și funcții de planificare. În cea mai mare parte, aceștia nu trebuie să fie judecători sau grefieri deși magistrații ar trebui să fie implicați în munca fiecărei unități de planificare, având în vedere că expertiza și cunoștințele acestora în activitatea specifică va fi vitală pentru funcționarea unităților.

Resurse TIC. Unitățile funcționale de management (responsabile pentru resursele umane, bugete, TIC și alte divizii de resurse) vor necesita date în timp real despre resursele pe care le gestionează. Aceste nevoi TIC sunt destul de independente de evoluția altor programe TIC, dar este esențial ca aceste programe să fie conectate la planul de dezvoltare instituțional sau sectorial general, și să nu funcționeze izolat. Totuși, nu toate inovațiile TIC sunt la fel de

importante, așa cum nici orice căldire nouă sau suplimentare de resurse umane nu duce automat la rezultate mai bune.

Crearea unei capacități de management și planificare strategică ar putea fi relativ necostisitoare, cel puțin comparativ cu unele dintre celelalte schimbări propuse. Totuși, asigurarea funcționalității conform scopului stabilit va necesita depășirea mai multor bariere culturale, politice și chiar legale. Barierele culturale și politice sunt cele mai dificile, dar cu destulă voință politică, legile pot fi schimbate.

O temă recurentă în acest raport este dificultatea în a convinge funcțiile din sectorul judiciar să renunțe la controlul absolut asupra resurselor pe care le gestionează, în special pentru că abordarea administrativă fragmentată a României le conferă putere unor grupuri care își vor pierde dreptul de a avea ultimul cuvânt. Obținerea recunoașterii că pierderea aceasta este pentru binele general al societății este provocarea politică fundamentală și va fi depășită doar în cazul în care conducerea sectorului și cea politică vor adopta o viziune mai largă.

3.3 Eficiența: Este sistemul suficient de productiv și oferă soluții suficient de prompte?

Probleme

În timp ce CSM a declarat că eficiența (productivitatea și celeritatea) sunt doar măsuri și nu soluții (România, CSM, 2012a), ambele sunt probleme de actualitate. Într-adevăr, poate că nu este foarte logic atunci când sistemul produce o cantitate mare de rezultate sub nivelul optim, așa cum susține CSM, dar nici obținerea unor soluții bune într-un termen foarte lung nu va fi apreciată de public.

Totuși, problema dezbătută aici urmează argumentul CSM, sugerând că, deși sistemul este eficient (prin indicatorii săi proprii) în a procesa cererea existentă cu promptitudine și celeritate, există o problemă de eficiență mai importantă cu privire la ceea ce trece prin sistem și dacă reprezintă cea mai bună utilizare a resurselor sistemului. Aceasta este o chestiune ce privește mai mult productivitatea decât celeritatea - dar productivitatea evaluată ca valoare adăugată, nu ca un simplu număr de dosare procesate. Astfel, problema de bază este dacă sectorul ar putea produce rezultate cu „valoare mai ridicată” cu resursele de care dispune deja, și dacă acest lucru este posibil, prin ce modalitate.

Analiză

Sistemul pare a fi eficient în expedierea cu promptitudine a unui exces de cazuri simple și cereri asociate și pare să facă acest lucru în mod corespunzător, în ciuda cererii în creștere. Totuși, există întrebări cu privire la faptul dacă merită efortul investit în acestea, efort care capătă o dimensiune diferită pentru instanțe cat și pentru procurori.

Conform judecătorilor intervievați, o mare parte din timpul suplimentar este petrecut pentru lucrul cu părțile *pro se* (care nu beneficiază de asistență judiciară) pentru a le oferi lămuriri în vederea elaborării plângerilor. Sondajul realizat de echipa Bancii Mondiale pe utilizatori ai instanțelor, a relevat faptul că, în funcție de nivelul de jurisdicție, aproximativ 10% dintre

intervieuați au primit ajutor de la judecători pentru a-și pregăti dosarul (CURS, 2013).³³ Un sondaj din 2008 al Băncii Mondiale a sugerat că aproximativ 40 procente din reclamanți s-au prezentat inițial fără reprezentant legal (Gallup România, 2008), în vreme ce sondajul din 2013, realizat de echipa Bancii, a arătat că 21% dintre părțile în procese nu erau reprezentate de un avocat (CURS, 2013).³⁴ Oricare ar fi numărul exact, acest gen de muncă ar trebui făcută mai degrabă de avocați, înainte de a se depune o cerere în instanță.

A doua cauză a productivității judiciare mai scăzute este un cadru legal complex care permite oportunități ample pentru acțiuni de tergiversare a cauzelor. Evident, acestea cauzează întâzieri – sunt menite pentru acest lucru – dar implică și mai multă muncă din partea judecătorului care trebuie să le analizeze. Singurele care au putut fi urmărite prin statisticile CSM au fost cererile preliminare procesului și cele în materie de executare în cauzele penale din judecătoria, ce au implicat un număr de trei ori mai mare decât numărul de cazuri reale.³⁵ O politică prea tolerantă față de aceste cereri, cum ar fi absența filtrelor adecvate pentru căile de atac (judecătorii intervieuați au sugerat că acest lucru este necesar), adaugă la volumul de lucru. Se poate formula ipoteza că judecătoria aplică această indulgență deoarece se tem de plângerile la Inspectia Judiciară cu privire la încălcarea drepturilor părților, dar este nevoie de cercetari aprofundate pentru a stabili cauzele exacte.

Pentru procurori (și poliție) situația variază foarte puțin, deși sancțiunile potențiale par să aibă un anumit rol. Pentru a elimina plângerile pentru care nu se justifică începerea urmăririi penale (dovezi insuficiente, acte care nu sunt infracțiuni), procurorii și poliția încă trebuie să studieze problemele și să noteze justificări motivate pentru a le înlătura. În cadrul interviurilor, procurorii au estimat că acest lucru poate dura câteva ore pentru fiecare dosar, ceea ce poate fi exagerat, dar încă reprezintă o investiție enormă de timp, dacă se ia în considerare numărul de plângeri implicate. Cum nu a fost interviuat nimeni de la poliție, nu avem estimări pentru timpul petrecut de ei în acest proces, dar subiecții au subliniat că ofițerul de poliție care investighează cazul și procurorul fac acest lucru separat.³⁶ Din fericire, ratele infracționalității în România sunt scăzute, după standardele internaționale, dar chiar și așa, efortul poate fi mai bine direcționat către cercetarea și urmărirea penală a infracțiunilor reale. Numai 3% din plângeri sunt înaintate către instanțe (Graficul 3.1).

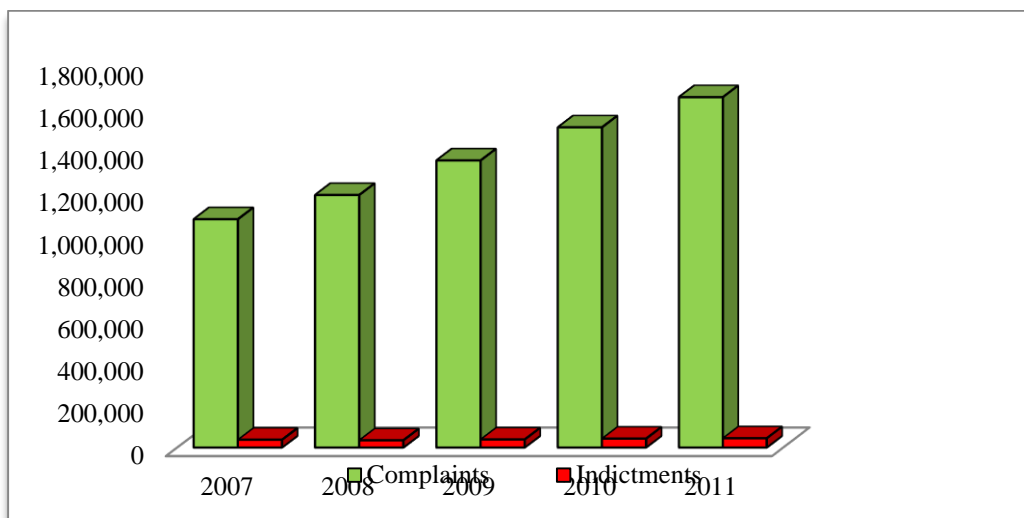
³³ Din cele 10 procente: Judecătoria – 4 procente, tribunale 13 procente, curți de apel – 15 procente.

³⁴ Din cele 21 procente: Judecătoria – 20 procente, tribunale 25 procente, curți de apel – 16 procente.

³⁵ Așa cum a descoperit echipa TIC, un proiect în curs de dezvoltare le-ar permite deținuților să își depună electronic acțiunile. Impactul asupra volumului de lucru judiciar este posibil să fie negativ, în primul rând din cauză că, fără dubiu, acest lucru va atrage mai multe cereri, iar în al doilea rând, pentru că procesul controlului judecătoresc nu va fi prompt. Aceasta este o problemă generală în cazul acțiunilor electronice – economisește timpul reclamantului, dar nu facilitează gestionarea.

³⁶ O modificare legislativă recentă pare să fi pus capăt acestei obligații, dându-le voie procurorilor să aprobe, pur și simplu, justificarea pusă la dispoziție de poliție.

Grafic 3.1: Plângeri penale depuse versus rechizitorii, 2007–2011



Sursă: Elaborat de echipă pe baza statisticilor furnizate de CSM

Deși acțiunile procurorilor sunt motivate de posibilitatea ca „victima” să facă apel iar procurorul să fie considerat responsabil pentru faptul că nu a preluat un caz valid, ratele reale privind căile de atac pentru aceste decizii sunt scăzute și, în majoritatea cazurilor, nu duc la o soluție favorabilă. Deși LMR a introdus principiul „oportunității”,³⁷ nici statisticile, nici interviurile cu procurorii nu sugerează vreo modificare a practicilor. După cum a menționat un membru cu poziție superioară din MP, majoritatea procurorilor continuă să scrie justificări elaborate din cauza aceleiași temeri că ar putea exista plângeri soluționate cu succes împotriva deciziilor lor. Tabelul 3.1 documentează numărul de apeluri efective și cele care desființează soluția inițială de a nu începe urmărirea penală (*nolle prosequi*).

Tabel 3.1: Apeluri împotriva deciziilor *Nolle Prosequi* și cele care primesc soluționări împotriva deciziei

An	Total Plângeri penale	Plângeri depuse împotriva deciziei de a nu începe urmărirea penală	Hotarari privind plângerile care s-au pronunțat favorabil deciziei de a nu începe urmărirea penală	Hotărâri care se pronunță împotriva soluției de a nu începe urmărirea penală
2007	1.079.210	15.053	9.837	1.423
2008	1.193.614	16.862	12.302	1.946
2009	1.356.939	17.646	12.622	1.877
2010	1.513.272	18.300	13.892	1.976
2011	1.656.130	20.154	17.715	2.692

Sursă: Elaborat de echipă pe baza statisticilor furnizate de Ministerul public

³⁷ Cunoscut și ca principiul „libertății de acțiune al procurorului”, bazat pe importanța cazului și posibilitatea de a aduna destule informații pentru rechizitoriu.

Doar 1 procent din toate plângerile generează o acțiune împotriva *nolle prosequi* și, dintre acestea, puțin peste 10% anual reprezintă admiteri împotriva soluției date de procuror. Acest lucru înseamnă că șansele unui procuror de a-i fi anulată soluția de neîncepere a urmăririi penale sunt de aproximativ 1 la 1.000. Dacă acest lucru rezultă într-o acțiune disciplinară este o altă problemă dar, luând în considerare numărul foarte mic de acțiuni disciplinare formulate de CSM (consultați secțiunea 3.5, subsecțiunea *Instituții pentru lupta împotriva corupției*), riscurile pot fi chiar mai mici.

Pe scurt, mare parte din timpul de lucru pare a fi utilizat pentru a evita eventualele repercursiuni ce pot apărea într-o măsură foarte mică pierzându-se astfel oportunitatea de a depune acel efort pentru cercetări reale. Acesta este un bun exemplu de productivitate redusă. Dacă estimările procurorilor cu privire la perioada de timp implicată sunt corecte, ar însemna că, în medie, aceștia își petrec cel puțin 220 zile pe an pentru a investiga cazurile care nu vor fi preluate spre urmarire penală și pentru a explica de ce nu vor intenta o acțiune iar celelalte 46 (considerând un an de lucru de 266 zile) pentru urmărirea penală efectivă.³⁸

Toate căile de atac (nu doar cele la care s-a făcut referire mai sus), deși nu sunt de obicei considerate ca fiind „volum de lucru” suplimentar sau cerere la nivel global,³⁹ în mod evident se adaugă la volumul de lucru al judecătorilor și al procurorilor. În timp ce dreptul de a contesta o hotărâre este recunoscut pe plan internațional și în legislația UE, obiectivul este de a avea decizii în procesul de fond de o calitate suficient de ridicată pentru a putea fi menținute în majoritatea cazurilor. Căile de atac ar trebui să se bazeze pe erorile pretinse și nu doar pe o dorință de a avea un rezultat diferit. Astfel, în timp ce obiectivul este reprezentat de un procent de exercitare a căilor de atac scăzut, întrucâtva contra-intuitiv, obiectivul este și ca procentul de inversare a soluției pentru căile de atac să fie de aproximativ 50 procente. Acest lucru ar indica faptul că numai deciziile cu adevărat problematice sunt susceptibile unei căi de atac.⁴⁰ Cele două procentaje trebuie luate în considerare împreună și chiar și atunci sunt necesare mai multe informații, deoarece două „procentaje pozitive” ar putea proveni din condiții mai puțin favorabile – nivel ridicat al corupției, de exemplu.

Am descoperit că este imposibil să calculăm procentajul căilor de atac din mai multe motive (modul în care datele sunt înregistrate în ECRIS și din cauza cadrului legal complicat al locului unde sunt introduse apelurile și recursurile). În cazul cauzelor civile și penale procentajul pare a fi de la mediu până la relativ ridicat (conform CSM, între 11 și 41 procente în funcție de tipul de dosar și de instanță)⁴¹, în timp admiterea apelurilor este relativ scăzută (aproximativ 30 procente)

³⁸ Trebuie subliniat faptul că nu toate dosarele care nu sunt trimise mai departe reprezintă „non-infracțiuni.” Unele incidente judiciare pot fi, în cele din urmă, abandonate, din lipsă de dovezi suficiente sau din incapacitatea de a identifica un suspect. Totuși, o mare parte din aceste cazuri poate fi clarificată dacă procurorii și poliția nu ar mai fi obligați să își explice deciziile de a nu urmări penal acțiunile care nu constituie infracțiuni.

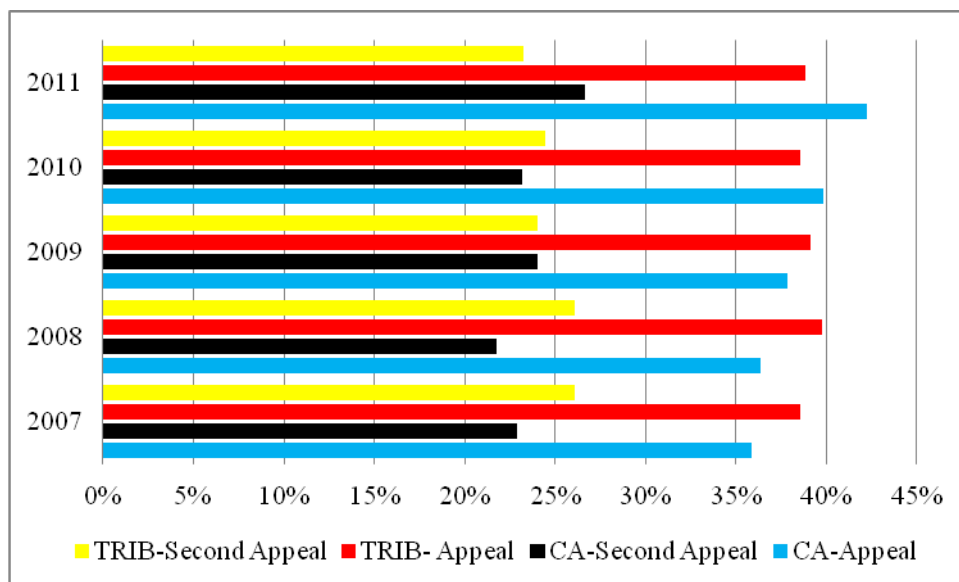
³⁹ Prin aceasta, se dorește ca acele căi de atac să nu fie considerate volum de lucru sau cerere suplimentară, ci mai degrabă o continuare a plângerilor existente. Din cauză că se adaugă la volumul de lucru al judecătorilor, au fost numărate ca atare în tabelele de la început, care prezintă norma de lucru sau „volumul de lucru” pentru fiecare instanță de judecată și pentru judecătorii care lucrează acolo.

⁴⁰ Deși România calculează procentajul apelurilor și inversarea soluțiilor, o face diferit, calculând numărul de inversări raportat la toate procesele (chiar și acelea neatacate). Fiecare țară își poate calcula indicatorii de performanță după cum dorește, dar, în scop comparativ, este util să se respecte o convenție.

⁴¹ Acestea au fost cifrele citate în Raportul Anual al CSM pentru anul 2011 (pag. 41–42). Dat fiind alte probleme de statistică (modul în care s-au calculat cifrele), acestea pot să nu corespundă modului tradițional de

(Graficul 3.2). Aceasta este o combinație suboptimă, deoarece sugerează că acțiunile de atac (atât apelul, cât și recursul, combinate, deoarece unele recursuri se fac fără un apel în prealabil, astfel că include caracteristici ale ambelor căi de atac) sunt admise prea ușor și sunt folosite pentru a produce întârzieri.⁴² Acest fapt adaugă, probabil inutil, la volumul de lucru al judecătorilor, astfel fiind diminuată productivitatea.

Grafic 3.2: Rata de inversare (pentru apel și recurs), Tribunale și Curți de apel, 2007-2011



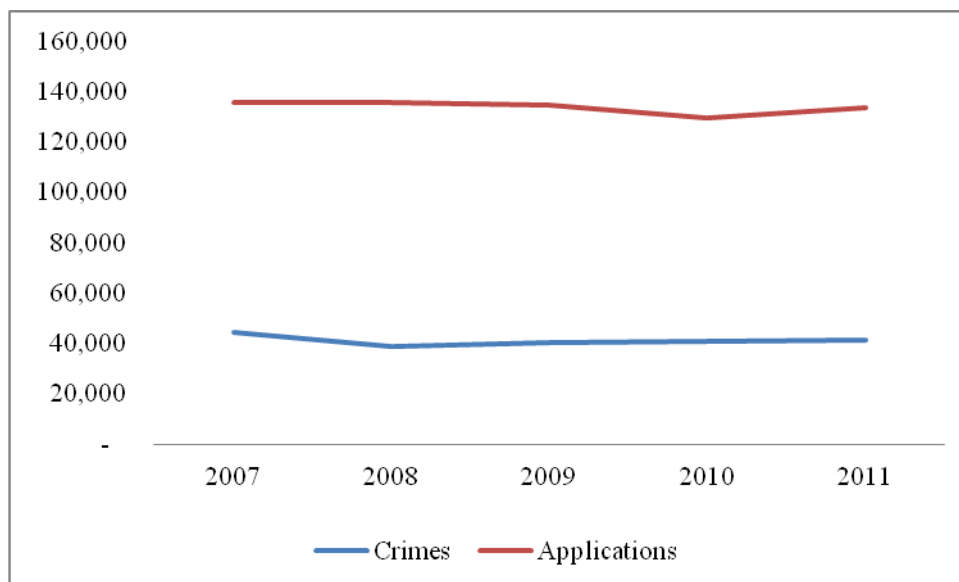
Sursă: Elaborat de echipă pe baza statisticilor furnizate de CSM.

Și cererile relative la punerea în executare a hotărârilor penale, atât înainte, cât și după hotărârea definitivă, merită analizate în mod suplimentar. Chiar dacă nu le vom considera ca fiind „dosare”, acestea necesită analiză judiciară – și în materie penală acestea par să reprezinte un număr triplu față de cel al cauzelor cu rechizitoriu sau plângerilor prelabile (Graficul 3.3). Ar fi necesară o analiză mai aprofundată pentru a determina dacă această muncă suplimentară reprezintă valoare adăugată sau dacă este o altă sursă de întârziere inutilă.

calculare a procentajelor căilor de atac dar, pe baza datelor disponibile, echipa de analiza nu a reușit să genereze propriile sale cifre.

⁴² Sau din cunoașterea faptului că interpretările neunitare ale legii pot produce rezultate diferite atunci când se apelează la un al doilea complet de judecată.

Grafic 3.3: Comparație între cauze penale versus cererile de reexaminare a hotararilor penale, 2007-2011, numai pentru judecătorii, 2007-2011



Sursă: Elaborat de echipă pe baza statisticilor furnizate de CSM.

O provocare suplimentară, observată în interviuri și reflectată în comentariile CEDO cu privire la întârzieri, se referă la anumite detalii procedurale care facilitează practicile de amânare și care ocupă mai mult din timpul judecătorilor. Revizia din 2007 a ABA/CEELI referitoare la cazurile de dreptul familiei și la alte cazuri de drept civil au raportat deja rezultate asemănătoare:

Numărul excesiv de audieri, multe dintre ele doar pentru a furniza documente fără discuții sau dezbateri suplimentare.

Multiple amânări de audieri, din motive care nu ar fi permise în alte sisteme sau care ar implica acțiuni disciplinare împotriva celor responsabili – avocatul nu se prezintă, martorii nu vin în instanță, nu toate documentele se prezintă la timp, prezentare în ultimul moment a dovezilor de către o parte și solicitarea celeilalte părți pentru mai mult timp pentru analizarea acestora.

Mai mulți avocați au raportat echipei absența „prezentării actelor” (ultimul punct de mai sus). Indiferent de cerințele legale, de multe ori părțile nu depun toate documentele și dovezile la timp, eventual dorind să creeze întârzieri ca urmare a faptului că cealaltă parte va trebui să solicite o amânare sau deoarece acest lucru reprezintă un dezavantaj pentru cealaltă parte.

Unele dintre aceste acțiuni sunt inițiate de părți, unele de judecători, dar toate produc un volum mai mare de lucru și o întârziere mai mare pentru toți cei implicați. Astfel, judecătorii pot fi, într-adevăr, supraaglomerați, din cauză că au prea puțin personal auxiliar (*grefieri*) și nu reușesc să le distribuie, din motive legale sau pur și simplu, pe bază de preferințe, un volum de lucru mai mare. În alte țări din Europa Centrală și de Est (USAID, 2012), din Europa de Vest și din alte regiuni (Banca Mondială, 2011), delegarea mai multor sarcini personalului auxiliar calificat s-a dovedit a fi o abordare de succes pentru creșterea productivității și pentru reducerea întârzierilor.

România a adoptat recent legislația pentru accelerarea soluționării dosarelor și, în mod indirect, pentru creșterea productivității, cum ar fi LMR (caseta 3.2). Totuși, deși legea este în vigoare de un an și jumătate, s-a efectuat o monitorizare insuficientă, sau nu s-a efectuat deloc, cu privire la conformitatea cu noile reglementări sau la efectul lor anticipat asupra timpilor de accelerare pentru soluționare. Această monitorizare pare esențială din două motive:

Noile coduri de procedura se vor baza pe sau vor extinde aceste modificări și, astfel, este bine să se știe dacă noile reguli au fost adoptate și cu ce efecte (negative sau pozitive).

Știm cu siguranță că este nevoie de mai mult decât o lege pentru modificarea comportamentului și că în mod cert există aspecte ale LMR în care conformarea poate să nu apară imediat.⁴³

Caseta 3.2: LMR din 2010

Măsurile din LMR includ:

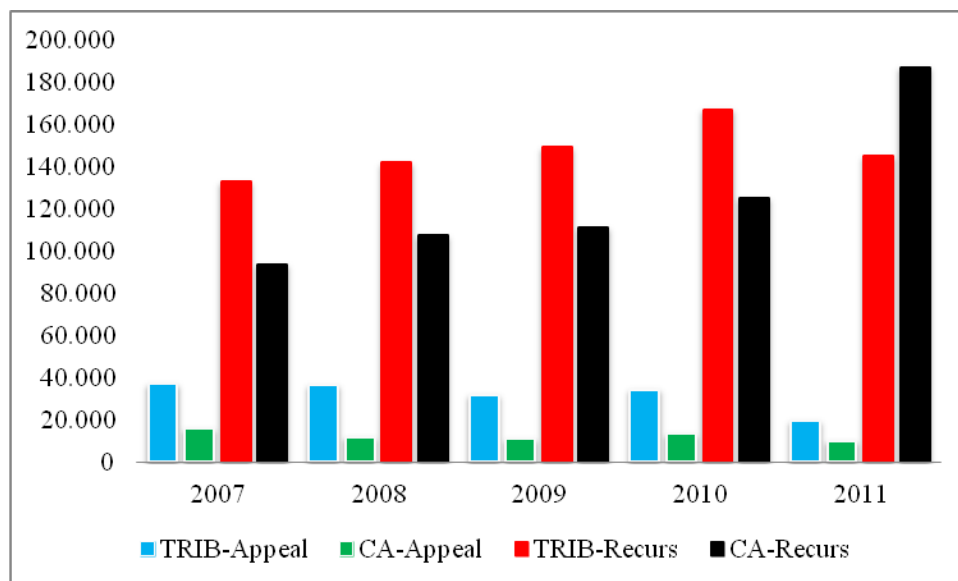
- Reglementări care permit schimbul direct de documente între avocații părților (articolul 1, paragraful 5);
- Accesul direct al instanțelor și procurorilor la bazele de date electronice sau la alte sisteme informaționale, deținute de autoritățile publice (articolul 1, paragraful 5 și articolul 18, paragraful 20);
- Prezumția că o parte, odată citată, va ști toate termenele ulterioare (astfel că nu va mai primi alte notificări/citativă);
- Introducerea negocierii pedepsei și medierii între părți, în cauze penale;
- Eforturile judecătorilor de a încuraja concilierea și medierea în cauze civile și etapa obligatorie a concilierii sau medierii înainte de depunerea unei cereri pe probleme comerciale, care implică sume pecuniare;
- Stabilirea unor termene limită foarte scurte, pentru încuviințarea executărilor silite și a unor termene limită un pic mai lungi, dar tot reduse, pentru soluționarea recursurilor în interesul legii;
- Reducerea completelor ICCJ, pentru audierea cauzelor prezentate la punctul de mai sus; și
- Substituirea judecătorilor unici cu un complet de judecată care să audieze litigiile de muncă și securitate

Scopul LMR era și de a reduce numărul de apeluri, în special prin eliminarea tuturor apelurilor pentru cauzele civile cu obiect al litigiului mai mic de 2.000 RON și eliminarea primului apel pentru cauzele civile cu obiect al litigiului mai mic de 100.000 RON și pentru cauzele penale judecate în instanțe de prim grad. Acele cazuri fără un prim apel ar fi supuse unui recurs care nu ar fi limitat la chestiuni legale, dar care ar examina cazul cu privire la „toate aspectele.”⁴⁴ Dar, repetăm, urmărirea sistematică a rezultatelor pare a fi deficitară. Acest lucru a fost solicitat în Studiul de Impact contractat pentru noile coduri, dar s-au efectuat observații cu privire la faptul că datele disponibile insuficiente fac acest lucru imposibil (Țucă Zbârcea, et al., 2011: 51). Deși suntem de acord că datele limitează ceea ce se poate demonstra în mod concludent, Echipa Analizei funcționale a reușit să monitorizeze unele efecte probabile, cel puțin cu privire la numărul și distribuția cailor de atac (Graficul 3.4).

⁴³ De exemplu, în interviurile noastre, procurorii încă au raportat dificultăți în accesarea bazelor de date ale sectorului public, cât și a celor deținute de alte entități (de exemplu, băncile). Nu este clar dacă aceasta este o problemă tehnică sau de conformitate. Oricum, este un alt exemplu în care rezultatele reformei nu sunt monitorizate.

⁴⁴ Din acest motiv, CADI (2010) se referă la acest lucru ca fiind un apel hibrid.

Grafic 3.4: Numărul de Apeluri și de Recursuri, Tribunale și Curți de apel, 2007-2011



Sursă: Elaborat de echipă pe baza statisticilor de la CSM.

După revizuirea materialului reprezentat grafic mai sus, echipa a tras următoarele concluzii provizorii cu privire la efectele preliminare ale LMR:

Numărul de apeluri înregistrate atât la tribunale cât și la curțile de apel a scăzut, iar în cazul apelurilor în cauze penale judecate la judecătorii, scăderea a fost dramatică (conform LMR, dispar, pur și simplu).

În schimb, numărul recursurilor a crescut, adică în cazul tribunalelor și al curților de apel, numărul combinat al apelurilor și al recursurilor a crescut ușor.

Luând în considerare creșterea simultană a dosarelor noi, este totuși posibil ca procentajele apelurilor să fi scăzut cu câteva puncte procentuale.⁴⁵

Este posibil ca aceste modificări să implice un volum de muncă general mai mic, dar numai dacă recursul pentru cazurile cu un singur apel poate fi procesat relativ rapid. (Acest punct implică studii suplimentare).

Deși un obiectiv al LMR a fost alocarea a mai mult timp pentru tribunale pentru cazurile lor de jurisdicție primară (care au crescut cu aproximativ 30 procente în 2010-2011), totalul combinat al recursurilor și al apelurilor rămâne apropiat de nivelurile anterioare (după o creștere considerabilă în anul 2010). Pentru curțile de apel, numărul de recursuri s-a dublat în aceeași

⁴⁵ Nu le putem calcula cu mare precizie, deoarece datele nu permit separarea recursurilor după punctul de origine (de ex. recurs pentru cazurile pentru care încă se permite un apel cu două etape sau pentru care recursul este singura etapă).

perioadă, probabil din cauză că legislație anterioară a eliminat o cale de atac pentru cazurile de asigurări sociale și cele legate de pensii (judecate în prima instanță de tribunale).⁴⁶

Măsurile introduse în LMR (și cele prevăzute în noul Cod de Procedură Penală și în noul Cod de Procedură Civilă) ar putea avea rezultatele scontate și, până în prezent, nu par a avea niciun efect negativ. Diferenții indicatori de performanță (rate de eliminare, operativitate și timpii pentru soluționare) au rămas aproximativ la fel în ciuda cererii în creștere. Cel puțin într-o zonă - numărul de apeluri - reducerea scontată a fost obținută, deși cu o creștere simultană și foarte dramatică a recursurilor. Dacă timpul general pentru soluționarea unei cauze a fost îmbunătățit prin această măsură este o altă chestiune pe care datele nu ne permit să o analizăm, deși este semnificativ faptul că s-a observat o scădere a ratelor de eliminare și operativitate a curților de apel în 2010 și 2011. În mod evident, aceste probleme trebuie monitorizate. Deși echipa nu consideră că sectorul de justiție din România se află într-o criză fundamentală, este bine de știut dacă LMR a redus volumul de lucru general sau dacă doar l-a redistribuit.

Câțiva observatori (Lord și Wittrup, 2005; ABA/CEELI, 2007) au afirmat că, întrucât există un număr relativ mare de magistrați (în comparație cu alte țări europene), reducerea oricărui „volum de lucru suplimentar” ar putea fi cel mai bine sau în primul rând făcută prin alte măsuri în afară de adăugarea mai multor judecători și procurori. Declarând acestea, ei par să sugereze că este posibil ca resursele umane să nu fie utilizate în totalitate, sau chiar că ar fi excesive.

Într-adevăr, probabil că judecătorii și procurorii depun eforturi prea mari în munca lor, dar o fac pentru problemele necorespunzătoare. Pentru unele cazuri durează mai mult emiterea unei soluții, indiferent dacă se face pe fond sau ca urmare a căilor de atac multiple, finale și provizorii; dacă, în același timp, necesită mai multă muncă din partea magistraților, este o altă problemă cu diferite răspunsuri potențiale, în funcție de tipul de caz. Uneori întârzierea depinde numai de așteptare pentru ca alții să își realizeze sarcinile;⁴⁷ uneori apare ca urmare a faptului că magistratul are mai mult de lucru. Singura metodă prin care se poate determina acest lucru este prin analizarea cazurilor și monitorizarea datelor de intrare și a timpului petrecut pentru ca sistemul să răspundă, o sarcină dificilă care este garantată probabil numai în cazul în care dosarele soluționate într-un termen mai lung pot fi selectate pentru a fi studiate.

Cazurile care durează mai mult timp sunt, de obicei, litigii ce implică actori din domeniul comercial (ceea ce explică mențiunea acestora cu privire la întârziere, ca fiind provocarea principală), cauzele penale ale unor persoane cu funcții înalte acuzate de corupție, sau partajul în litigii de divorț. Acest lucru evidențiază două probleme corelate ce afectează productivitatea și celeritatea: disputele complicate durează mai mult (poate prea mult), probabil din cauza faptului că părțile abuzează de ceea ce CADI și CEDO au numit „anumite rigidități procedurale” sau prin solicitarea de timp suplimentar pentru a-și rezolva diferendele, dar, mai mult, excesul de solicitări pentru cazuri mai puțin complexe și deseori redundante poate necesita un efort prea mare din partea magistraților, reducând astfel atenția lor pentru cazurile mai complicate.

⁴⁶ Ratele de inversarea a soluției pentru apeluri sunt disponibile, dar nu sunt monitorizate în scopuri de management.

⁴⁷ S-a sugerat (de exemplu Verdes, 2011) că acest lucru s-ar putea aplica în cazurile de insolvență, în care supravegherea judiciară nu este continuă, ci mai degrabă sporadică. Este vorba „mai puțin de o dispută juridică și mai mult de o procedură colectivă”, conform surselor citate de autor.

Concluzie

Dacă se consideră că judecătorii și procurorii fac ceea ce este necesar în baza legislației românești, aceștia prezintă o productivitate corespunzătoare. Totuși, dacă se analizează măsura în care acțiunile lor contribuie la rezolvarea eficientă și promptă a litigiilor reale, fără îndoială că există loc de îmbunătățiri – deoarece petrec prea mult timp explicând de ce se vor abține de la a face anumite lucruri (procurorii care tratează dosare ce nu au ca obiect fapte penale), analizând cazuri pentru care rezultatul este cunoscut și pentru care restituirile către reclamanți nu vor fi accelerate (obligatii guvernamentale), soluțiile judecătorilor cu privire la cererile ulterioare sentințelor din cauzele penale ce solicită de obicei modificarea sentințelor, sau ajutând reclamanții să își definească plângerile civile (o sarcină adecvată pentru asistența judiciară). Se pare că, în ciuda schimbărilor aduse de LMR, judecătorii acceptă (și astfel analizează) prea multe apeluri și recursuri, pentru că se dorește un filtru mai bun. Dacă românii consideră că magistrații ar trebui să îndeplinească aceste funcții, ei vor avea nevoie de judecătorii și procurorii existenți și eventual de alții. Totuși, această așteptare este într-o oarecare măsură *sui generis* și implică un anumit cost.

Este admirabilă atitudinea extrem de generoasă a instanțelor referitoare la aspectele pe care sunt de acord să le supună controlului judecătoresc,⁴⁸ dar, așa cum observă și CADI (2010), dreptul la justiție nu include abuzul de drept (nu este „categoric sau absolut”). În țările foarte sărace, în care cei care apelează la instanță trebuie să călătorească zile întregi pentru a ajunge la un judecător, sunt deseori analfabeți și nu au acces la avocați, din cauză că nu au bani și, în orice caz, pentru că numărul de avocați este chiar mai mic decât cel al judecătorilor, acest nivel de permisivitate ar putea fi complet adecvat. Totuși, în cazul României, această generozitate poate fi exagerată, inutilă și poate atrage după sine abuzuri.

Mai mult, în timp ce se așteaptă ca judecătorii să asiste părțile nereprezentate și în alte țări europene (RECJ, 2010, în special secțiunile 6.1-6.3), se pare că aceștia există din plin în România. Ar fi necesară efectuarea cercetărilor suplimentare pentru a investiga motivul. Acest lucru se aplică în mare parte și pentru numărul mare de plângeri nefondate trimise procurorilor - în majoritatea Europei de Vest, procurorii nici nu ar primi aceste plângeri, datorită filtrării efectuate de poliție.

3.4 Îmbunătățirea eficienței sistemului cu volume de lucru în creștere: Productivitatea și celeritatea

Trei remedii potențiale

Este cel mai extins domeniu de funcționare abordat de echipă, deoarece a prezentat cel mai reprezentativ scop pentru analiza activităților curente și datorită naturii sale multi-fațetate. Productivitatea și celeritatea sunt interconectate și, în timp ce sistemul încă funcționează bine sub aceste două aspecte, problema este modalitatea în care poate continua astfel fără a implica bugete considerabil mai mari.

⁴⁸ Ca și ceea ce sunt dispuși să treacă cu vederea, cum ar fi termenele-limită depășite sau părți care nu apar la audieri.

Nivelul actual al personalului și nivelul bugetar al sectorului sugerează că provocarea nu este modalitatea de a realiza mai multe cu mai multe resurse (având în vedere că resurse suplimentare nu par să se întrevadă în viitor), ci mai degrabă modalitatea de a mări utilizarea eficientă a resurselor actuale. Acest lucru ar putea implica redistribuirea în rândul categoriilor de personal (un număr mai mare de grefieri, un număr mai mic de judecători?, un număr mai mare de personal specializat în domenii cum ar fi resursele umane, statistică și TIC?, mai multe fonduri pentru asistență judiciară?), schimbări în cadrul procedurilor de funcționare și a legilor și un anumit management al cererii. Acestea sunt tipurile de schimbări pentru care managementul și planificarea pro-activă, bazată pe rezultate și strategică sunt esențiale și, prin urmare, reprezintă un alt motiv pentru a le poziționa în capul listei de „opțiuni” - cu mențiunea că nu sunt opțiuni, ci o necesitate.

Plângerile despre creșterea, posibil excesivă, a cererii pentru servicii sunt comune pentru aproape toate sistemele judiciare contemporane. În cazul judecătorilor și procurorilor din România (spre deosebire de profesiile liberale juridice), numerele par a le susține plângerile, dar există probleme și cu estimările și posibilitatea ca dosarele depuse să fie considerabil mai puține decât arată statisticile.⁴⁹ Cu toate acestea, suntem dispuși să admitem că mulți magistrați sunt supraaglomerați.

Pot fi luate în considerare trei opțiuni, dar numai ultimele două sunt recomandate (cu varii interpretări):

Suplimentarea cu mai mulți judecători sau procurori - acesta este răspunsul obișnuit din cadrul sistemului judiciar. Totuși, acest lucru are limitele sale (bugetare) și în multe cazuri ar putea fi mai puțin acceptabil decât celelalte două soluții.

Reducerea și restructurarea cererii – prin utilizarea sistemelor de filtrare sau transferare către alte domenii de soluționare a disputelor, sau prin eliminarea unor anumite proceduri judiciare obligatorii.

Modificarea practicilor interne, a distribuției muncii și organigrama personalului – acestea sunt trei căi diferite prin care personalul existent poate deveni mai productiv. Pașii redundanți sau care nu sunt necesari pot fi eliminați, volumul de muncă poate fi redistribuit în rândul personalului existent și munca depusă de un judecător poate fi delegată (mai puțin costisitor) asistenților.

Toate au implicații financiare diferite. Două alte abordări, tratate separat, deoarece necesită o combinație de restructurare a cererii și procedurală sunt *reducerea impactului plângerilor împotriva guvernului și medierea*.

Adăugarea unui număr suplimentar de judecători sau procurori

Până și în cadrul studiilor de impact, efectuate pentru noile coduri, se pare că România a luat în considerare în principal această primă opțiune. Vom remarca faptul că este puțin probabil ca

⁴⁹ În afară de neregulile la introducerea datelor (de exemplu, tendința de a considera cererile asociate și caile de atac drept dosare separate) există probleme cu intrările duplicate ale aceluiași dosar, sau plângeri din cauza transferului către un alt judecător, o respingere inițială sau o persoană care a înregistrat aceeași plângere de mai multe ori (lucru menționat de procurori în interviuri).

aceste creșteri semnificative în numărul personalului să fie obținute și că cele mai urgente nevoi s-ar putea să nu fie pentru magistrați, ci mai degrabă pentru grefieri și specialiști tehnici nejudiciari. Presupunând că obstacolele legale și politice ar putea fi depășite, o modificare minoră a primei opțiuni – eforturi pentru redistribuirea magistraților existenți și a personalului din punct de vedere geografic – ar putea fi de ajutor, dar încă ar rămâne volume medii de muncă ridicate. Prin urmare, ne vom concentra asupra celorlalte două opțiuni cărora nu li s-a acordat o atenție suficientă. În cadrul altor sisteme, se pare că au avut un impact mult mai considerabil decât această opțiune.

Reducerea și restructurarea cererii

Costa Rica a redus încărcarea cu dosare, în 2005, la aproape jumătate, prin eliminarea controlului judiciar obligatoriu pentru toate dosarele legate de traficul rutier (consultați caseta 3.3 pentru alte abordări). După cum s-a dovedit, această măsură a fost foarte populară în rândul cetățenilor, mulți dintre ei fiind fericiți să își plătească amenzile, în loc să angajeze un avocat și să piardă o zi în instanță. Nu toate cazurile de reducere a cererii au un final fericit – și, într-adevăr, Costa Rica a avut nevoie de mai mulți ani pentru a învinge opoziția față de această schimbare – dar efectul principal este că productivitatea nu se referă numai la cazurile soluționate, ci și la importanța intrinsecă a acestora.

Caseta 3.3: Tratarea cererii în creștere pentru serviciile judiciare – alte state

Problema cererii în creștere este o problemă universală deși dimensiunile, sursele și soluțiile fezabile variază în funcție de țară. Totuși, toate jurisdicțiile se confruntă cu provocarea de a deservi un grup mai mare și mai variat de utilizatori cu o bază de resurse care este, inevitabil, limitată. Doar câteva au reușit să facă „mai multe cu mai mult” iar majoritatea trebuie să găsească modalități de utilizare a resurselor existente într-un mod mai eficient, fără a submina calitatea sau accesul la justiție.

Rolul litigiilor guvernamentale – plângeri împotriva statului pentru abuzuri ce variază de la taxe excesive până la nerespectarea obligațiilor de a garanta servicii și pensiile – în volumul de lucru în creștere pentru instanțe pare să fie cel mai important pentru națiunile în curs de dezvoltare sau aflate în etape de tranziție, ca urmare a schimbărilor rapide ale legilor și ale așteptărilor justitabililor. Situația a fost cel mai bine documentată în America Latină, care a creat unele mijloace pentru gestionarea acestor litigii: *amparo*, o somație constituțională pentru a protesta împotriva încălcărilor drepturilor, ce trebuie rezolvată într-o perioadă de timp relativ scurtă; automatizare; soluționarea în bloc a cazurilor similare (aplicabile în special pentru problemele legate de pensii); și, cel mai recent, un apel către guvern pentru ca acesta să-și organizeze structura și să rezolve problemele pe care le-a creat prin intermediul propriilor sale agenții administrative. Acțiunile colective și introducerea precedentelor obligatorii au fost încercate, dar deseori încă necesită ca orice beneficiar să înceapă o acțiune legală pentru a obține ceea ce i se datorează.

Deși *amparo* este foarte popular, aceasta aglomerează instanțele (deoarece hotărârile se aplică numai câte unui reclamant), astfel încetinește atenția acordată altor dispute. În plus, în cazurile în care poate fi adresată oricărui judecător (analiza constituțională difuză), *amparo* poate produce decizii inconsistente și chiar corupție. Soluționarea în bloc a dat rezultate bune pentru țări ca Brazilia, ce dispun de finanțe pentru automatizare – personalul de instanță recalculează sumele datorate în disputele cu privire la pensii, redactează răspunsul utilizând șabloane standard, iar judecătorul vine o dată pe săptămână pentru a apăsa un buton, emițând câteva mii de decizii ce poartă o semnătură digitală. Mexic a adoptat o metodă asemănătoare pentru gestionarea plângerilor într-un caz de pensie în care Curtea Supremă a hotărât împotriva plângerii lor majore – în acest caz problema a fost răspunsul negativ acordat majorității părților și, deoarece erau implicate mai multe probleme, s-a stabilit o instanță separată pentru a revizui cazurile.

În cele din urmă, în câteva țări din America Latină, sistemele judiciare au început să solicite îmbunătățirea agențiilor administrative (în special în cele care gestionează pensiile) ce determină apariția acestor cazuri, argumentând că efectele negative asupra volumului lor de lucru normal (deseori ignorat pentru a rezolva problemele guvernamentale) sunt prea mari pentru a garanta asumarea acestei responsabilități suplimentare. Au argumentat - că și unii judecători români - și că aparentele „economii” ale guvernului (din plățile întârziate) nu iau în considerare costurile pentru adăugarea mai multor judecători și instanțe pentru a analiza aceste cauze.

Litigiile guvernamentale sunt o problemă, chiar dacă e mai puțin dramatică, și în Europa de Vest și în alte regiuni dezvoltate. În Germania, atunci când apar asemenea probleme, o reacție des întâlnită este încetarea analizei tuturor cererilor până când se pot rezolva câteva cazuri importante. Soluțiile care favorizează reclamantul de drept privat pot duce direct la o modificare a politicilor guvernamentale și, pentru cazurile deja depuse, rezolvarea lor rapidă respectă regula generală.

Pentru plângerile simple, similare, recurente, de drept privat, utilizarea tehnologiei câștigă teren, inclusiv depunerea online și, uneori, procesarea cazului. Sistemul „moneyclaimsonline” din Anglia pentru revizuirea cazurilor de datorii aplică această abordare pentru conflictele dintre entități private – creditorul depune on-line și o singură instanță gestionează toate reclamațiile, de obicei fără a fi necesară o audiere (sau un avocat).

În țările în care legea interzice bazarea totală pe soluționarea prin internet, instanțele pot utiliza o procedură asemănătoare pe suport tipărit, ce necesită ca părțile să apară doar atunci când judecătorii detectează potențiale probleme. Instanțele pentru plângeri minore, cu proceduri simplificate și reprezentare *pro se*, reprezintă o altă soluție utilizată de mulți și, desigur, soluționarea amiabilă și medierea sunt încurajate, astfel că unii observatori au început să emită avertizări cu privire la dispariția procesului civil (Genn, 2010).

După cum sugerează această ultimă observație, există îngrijorări cu privire la faptul că eficiența poate fi dusă prea departe și, astfel, instanțele trebuie să aibă grijă ca productivitatea să nu elimine necesitatea de a lua în considerare calitatea și accesul la justiție. Ca în cazul multor probleme de politică publică, nu este obligatoriu ca toate lucrurile bune să funcționeze împreună, de aceea trebuie să se atingă un echilibru.

Astfel, ideea celei de-a doua opțiuni este eliminarea (prin filtre, deviere sau respingere) a dosarelor flagrant nefondate sau a acelor care pot fi gestionate corespunzător și rapid de alte entități (de notari, prin mediere sau birouri administrative). Astfel, judecătorii ar rămâne numai cu jurisdicția lor „firească” – probleme cu adevărat de natură litigioasă pentru care sunt cei mai potriviți a le soluționa. Din nou, productivitatea nu înseamnă numai cifre, ci și valoarea adăugată a ceea ce este prelucrat.

Același lucru este valabil și pentru procurori și este din ce în ce mai acceptat prin adoptarea principiului „oportunității”, prin care procurorii își selectează cazurile în funcție de importanța intrinsecă - și își petrec puțin timp sau deloc cu plângerile nefondate, care nu țin de penal, sau cu cele în care există prea puține informații pentru a continua într-un sens ce poate aduce rezultate.

Discuțiile noastre cu susținătorii NCPP sugerează, totuși, că versiunea românească a principiului oportunității nu va reduce semnificativ volumul de lucru al procurorilor și poliției. Deși nu mai este cerut de lege, se remarcă faptul că ambele structuri continuă să-și „motiveze” decizia de neîncepere a urmăririi penale, supusă unei căi de atac din partea reclamantului și posibilității de aplicare de măsuri disciplinare dacă calea de atac este admisă. Dacă principiul este introdus pentru a ajuta procurorii (și poliția) să se concentreze pe cazurile importante, sugerăm să se acorde mai mult timp de gândire pentru modul în care va fi implementat.

Cea mai simplă soluție începe cu ajungerea la un consens cu privire la modul în care plângerile referitoare la acțiuni care nu țin de penal pot fi respinse fără a fi nevoie să se scrie o motivare stufoasă. Refuzul ar trebui să se facă în câteva propoziții scurte sau chiar prin folosirea unui formular în care poliția sau procurorul (dar nu amândoi) să bifeze o căsuță care să ateste că plângerea (care poate fi specificată din nou în scris, pe scurt) nu întrunește elementele unei infracțiuni prevăzute în legislația penală. Dacă reclamantul vrea să protesteze, douăzeci de pagini suplimentare de text nu îl vor convinge să renunțe, astfel că acțiunea poate fi considerată complet inutilă și s-ar pierde timp, care ar putea fi petrecut cu soluționarea cazurilor reale care nu apucă să treacă de faza de anchetă.

Așa cum reiese de aici, o parte din dilemele legate de productivitate apar în modul în care magistrații procesează dosarele primite, o problemă ce va fi tratată în a treia opțiune – schimbarea practicilor interne, a distribuției muncii și a organigramei. La acest punct, preocuparea noastră este legată de cererile care ar putea fi triate de la început sau redirecționate înainte de a ajunge la magistrați. Aceasta este o problemă delicată, dacă luăm în considerare standardele românești și UE cu privire la accesul la justiție, ca și temerile magistraților că vor fi sancționați pentru că nu se ocupă de plângerile fondate. Totuși există câteva exemple pozitive ale altor țări din interiorul și din afara regiunii.

Pentru Costa Rica soluția nu a reprezentat redirecționarea, ci o oportunitate ca cetățenii să renunțe la tratamentul judiciar. În ceea ce privește redirecționarea sau respingerea, Suedia a lansat reforme care scot de sub incidența penală anumite fapte (de exemplu, consumul de alcool în public) și redirecționează altele către agențiile administrative, lăsând instanțele de prima jurisdicție cu un volum de lucru mediu de 400 cazuri noi pe an – dar acestea erau cele mai complexe și serioase plângeri înregistrate (Svensson, 2007a,b). Astfel, în ciuda scăderii

numărului de dosare prelucrate, productivitatea a crescut, referitor la importanța cazurilor gestionate.⁵⁰

Și în România se pare că se scot de sub incidență penală anumite fapte, deși problema cea mai mare rămâne existența plângerilor cu privire la acțiuni care în mod evident nu sunt penale. Alte țări europene utilizează, deja, la scară largă, tribunalele administrative, pentru a gestiona cazurile care, în România, ajung în instanță.⁵¹ În orice caz, această opțiune probabil că nu este fezabilă în România în acest moment, dar poate fi luată în considerare mai târziu.

În România, problema principală ar putea fi introducerea inutilă a acțiunilor în sistemul judiciar, posibil din cauza educației necorespunzătoare a cetățenilor cu privire la alternativele existente, ce cauze ar trebui să ajungă în instanță și căror instanțe se pot adresa în mod legitim. Instanțele românești încă primesc sesizări (de ex. înregistrarea vehiculelor, divorțuri consensuale) care ar putea merge către agențiile administrative sau nu ar trebui să fie admise deloc. Acest lucru este adevărat și cu privire la alt set semnificativ de cereri care implică plângerile împotriva guvernului, pentru care a fost stabilit deja planul de rambursare, dar pentru care cei afectați continuă acționarea în instanță, „pentru orice eventualitate” (anexa 2).

În plus, reformele recente în sine încurajează introducerea cauzelor în sistemul judiciar – de exemplu, adăugarea, probabil minoră, a *tutelei* în noul Cod de Procedură Civilă și noua cerință, referitoare la judecătorii care să decidă asupra tuturor cererilor de executare. Cea din urmă a mărit substanțial volumul de lucru, deși valoarea sa adăugată rămâne neclară, deoarece posibilitatea ca un debitor să atace punerea în executare există deja. Astfel, o primă recomandare este pentru instanțe și cei în măsură să aducă schimbări în sistem, de a lua în considerare repercusiunile oricăror adăugări ulterioare și pentru a lua în considerare introducerea unor filtre mai bune pentru a evita munca judiciară pentru probleme care nu țin de justiție în sensul judiciar.

Filtrele sunt la fel de importante în reducerea procentajelor căilor de atac și limitarea cailor de atac la cazuri în care chiar este vorba de o problema importantă. Procentul actual al căilor de atac în România este prea mare, iar procentul de admitere a căilor de atac (30%)⁵² nu este destul de mare. Din nou, standardele UE și valorile românești pot stabili drept prioritară revizuirea hotărârilor, dar pe baza unor studii empirice ale rezultatelor, este posibil să se găsească metode de a separa căile de atac fondate de cele care sunt depuse numai în scopuri de tergiversare.

Modificarea practicilor interne, distribuirea muncii și modelele de distribuire a personalului

Această terță opțiune pare efectiv neexplorată în România. Într-adevăr, Noul Cod de Procedură Civilă încearcă să reducă numărul de audieri complete, dar s-ar putea și ar trebui să se facă mai mult. Mai jos facem câteva sugestii, dar există multe alte posibilități.

⁵⁰ Aceasta este o judecată de valoare. Dacă suedezii ar fi crezut că este important să pedepsească consumul de alcool în public, decizia lor ar fi fost diferită.

⁵¹ Această practică nu elimină posibilitatea de a face apel la hotărârile administrative, deși în general sunt limitate motivele pentru care se poate formula apel, astfel încât această oportunitate nu este deschisă total.

⁵² CSM are un mod de calcul mai degrabă *sui generis*—bazat pe inversarea soluțiilor în raport cu încarcarea totală cu dosare (care include, credem noi, și apelurile, recursurile și punerile în executare). Calculul convențional, pe care îl recomandăm cu tărie, este raportul dintre inversări și soluții atacate (ambele valori luate din categoria specifică de cai de atac adresate). Până la urmă, termenul este „inversare ca urmare a exercitării unei cai de atac”, iar nu inversare a unora sau tuturor hotărârilor.

Discuțiile la nivelul României cu privire la „restructurare” înseamnă aproape întotdeauna aducerea de mai mulți oameni pentru a face aceleași lucruri, în același fel, totuși restructurarea reală este ceva destul de diferit – schimbarea modelelor de personal, distribuirea muncii și proceduri de lucru care să permită acelorași sau pentru mai puțini oameni să facă mai mult. — lucru de care ar putea beneficia România.

O primă problemă este raportul extrem de redus dintre judecători sau procurori și personalul auxiliar, în comparație cu alte țări. Doi judecători și un *grețier* pot lucra mult mai puțin față de un judecător și doi *grețieri* și ultima configurație este și mai ieftină. De exemplu, un judecător municipal (echivalent cu un judecător de prima instanță român) din Olanda, care lucrează împreună cu doi asistenți cu pregătire juridică, poate procesa 2.000 de dosare pe an – cel puțin dublu față de ce pot face un judecător român și un *grețier*. Astfel, dacă România are să gândească să adauge personal judiciar, ar avea sens creșterea numărului de personal asistent și acesta ar putea îndeplini mai multe funcții pentru judecător. Personalul asistent cu pregătire juridică ar putea, de exemplu:

Să verifice documentele transmise de părți, pentru a se asigura că sunt complete și prezentate în termenii legale.

Să contacteze părțile înainte de o audiere planificată, pentru a se asigura că au îndeplinit toate cerințele pentru audierea ce va avea loc.

Să organizeze ceea ce se numește audiere *affidavit*, de fapt, prin telefon, pentru a discuta probleme simple înainte de proces.

Să verifice cu părțile ziua audierilor programate, pentru a se asigura că vor sosi cu toți martorii, documentele și taxele plătite și, dacă nu, să amâne pe altă zi, imediat, astfel încât să nu se irosească timpul nimănui.

Să analizeze fundamentarea procedurilor de executare, prezentând numai cazurile dificile unui judecător, pentru a da o hotărâre.

Nu este clar din ce cauză România nu a încercat să folosească mai bine personalul judiciar calificat cu profil juridic. Legea le poate limita atribuțiile, dar legea poate fi schimbată și, de fapt, este revizuită, deși nu neapărat pe direcția cea bună. Între timp, resursele sunt risipite din cauza faptului că judecătorilor li se cere să facă lucruri (verificarea plății taxei de timbru) pe care personalul cu pregătire juridică sau chiar mai puțin calificat le-ar putea face cu ușurință. Legea nu va permite eliminarea magistraților, dar într-un fel sau altul raportul personal/magistrat trebuie să crească.

Cu sau fără delegarea suplimentară către personalul din instanță, mai există o serie de măsuri care pot fi luate pentru a accelera soluționarea cazurilor simple. De exemplu:

Soluționarea acțiunilor ce au ca obiect executarea silită (care în prezent reprezintă 32 de procente din cazurile primite la judecătoria) poate fi tratată după modelul englezesc al soluționării online pentru colectare debitelor simple – depuse online, canalizate către o singură instanță și procesate foarte rapid, cu excepția situațiilor în care este identificată vreo problemă, caz în care se va ține o audiere separată, într-un loc care să îi convină atât executorului, cât și creditorului și debitorului.

Așa cum este sugerat în secțiunea 3.9 cu privire la acces, dar la fel de relevant și aici, multe dintre plângerile fără fundamentare juridică transmise judecătorilor și procurorilor pot fi preîntâmpinate prin crearea unui serviciu de consultanță juridică, care să informeze cetățenii cu privire la drepturile lor, forma corespunzătoare de acțiune legală și să preia o parte din munca făcută acum de judecători în elaborarea unor cereri legitime, dar necorespunzător formulate. Alternativ, dar într-un mod mai sever, procesul de înregistrare în sine ar putea implica verificarea admisibilității decât să lase asta în seama judecătorului.

Acolo unde nu se poate devia/face transferul către alte organe, se pot găsi metode mai rapide de soluționare a dosarelor redundante (în special cele legate de politici, acțiuni și legi guvernamentale). Ca în Germania, dosarele redundante împotriva unei agenții guvernamentale pot fi blocate și un prim dosar „pilot” poate fi rezolvat la toate nivelurile de jurisdicție, până la Înalta Curte sau Curtea Constituțională. În foarte puține cazuri ar fi necesară o reală analiză juridică din partea judecătorului. Sau, ca în alte țări (Marea Britanie, unele jurisdicții din America Latină), câteva instanțe specializate pot fi configurate pentru a se ocupa numai de aceste cazuri, pe care le pot rezolva foarte repede. În acest fel, instanțele pentru plângeri minore din Brazilia gestionează disputele de rutină legate de pensii (consultați caseta 3.3).

Cererile din faza de executare a hotărârilor penale din *judecătorii* însumează în prezent de două ori mai multe acțiuni decât numărul verdictelor. Deținuții, care au timp de pierdut, vor face aceste cereri în mod inevitabil, fie că sunt justificate sau nu. Așa cum s-a întâmplat într-un județ vizitat, ar fi mai eficient să fie desemnat un judecător și câțiva *grefieri* care să revizuiască aceste cereri, pentru fiecare regiune arondată unei Curții de Apel – sau, în cazul orașului București, poate că ar fi utilă mărirea numărului de funcționari angajați. Ca și în cazul controlului judecătoresc asupra executărilor silite, aceste probleme s-ar concentra într-un singur loc și ar elibera alți magistrați, pentru a-și putea continua atribuțiile obișnuite. În timp ce MJ susține că noile hotărâri legate de transmiterea prin video conferință a acestor cazuri ar micșora costurile și frecvența, doar prima posibilitate s-ar putea să fie corectă. Indiferent dacă protestele sunt „fictive” sau nu, echipa crede că nu este posibil să se diminueze frecvența lor doar pentru că sunt transmise prin video-conferință.

S-ar putea acorda atenție ideei, numai după o analiză corespunzătoare, de a întări legislația prin pedepsirea acuzațiilor false deoarece, cel puțin conform procurorilor, multe dintre reclamațiile pe care le primesc își au originea în certuri între vecini, unde nu s-a petrecut nicio faptă penală. Dacă plângerea este legitimă, dar implică o hotărâre de consiliu local (cu privire la nivelurile de zgomot, poluarea mediului), aceasta trebuie raportată de poliție celei mai apropiate agenții administrative sau unei agenții de asistență legală, care să o verifice mai întâi. În acest caz, sperăm ca procurorul și poliția să nu se simtă obligați să scrie o justificare motivată pentru această acțiune. Cu toate acestea, dacă reclamantul vrea doar să îl „pedepsească” pe un vecin pe care nu îl place, el/ea trebuie sfătuit(ă) să renunțe la aceste practici, cel puțin sugerând a se îndrepta spre mediere, și apoi cel mult amendat(ă). Această faptă este denumită de CADI abuz de drept la adresa principiului de acces la justiție și noi suntem complet de acord cu această caracterizare. Oricine poate avea dreptul, așa cum susține MJ, „de a apela la orice organisme de stat dorește”, dar când acel drept, sau orice drept (de exemplu, să strigi „foc” într-o sală plină, pentru a vedea ce se întâmplă) este folosit abuziv, atunci trebuie aplicate sancțiuni.

În cele din urmă, trebuie introdus și promovat conceptul de gestionare diferențiată a cazurilor (niveluri diferite de efort pentru tipuri diferite de cazuri). Se pare că instanțele din România au tendința spre o abordare „primul venit, primul servit” pentru gestionarea volumului de cazuri, dar în mod evident aceasta nu este cel mai eficient mod de a trata niște cazuri cu niveluri diferite de complexitate.

Pentru alte modificări ale practicilor, ar fi bine să se efectueze o analiză statistică și la fața locului pentru ședințele de judecată, pentru a vedea unde se poate economisi timp prin eliminarea pașilor inutili, delegând funcții personalului asistent, sau atribuirea anumitor funcții unei singure instanțe judecătorești sau unui singur grup de judecători. Se pare că olandezii au avansat mult în această privință și poate fi folosit sprijinul lor. Referitor la acest subiect, bineînțeles că nu trebuie folosit personalul calificat din punct de vedere juridic pentru a rezolva treburi obișnuite de birou, ci aceste activități ar trebui delegate altei categorii de funcționari. Pe plan internațional, unele sisteme judiciare au implementat cu succes crearea de personal partajat sau comun pentru a îndeplini atribuții ca arhivarea, introducerea datelor în registrele electronice sau elaborarea unor documente obișnuite (utilizând formulare standard care pot fi introduse, de asemenea, într-o bază de date electronică).⁵³

Majoritatea sistemelor de instanță moderne folosesc o combinație între personalul atribuit unui singur judecător și personalul folosit de toți judecătorii și, cu toate că echipa nu a avut timp să exploreze posibilitățile în această privință, această combinație trebuie luată în considerare. Oricare dintre variantele sugerate, cât și alte variante, ar impune suplimentarea personalului asistent, dar este mult mai ieftin decât să se suplimenteze cu judecători, și este posibil ca activitatea generală să fie mult mai eficientă.

În cele din urmă (așa cum va fi reluat și în anexa 3 cu privire la noile coduri), orice schimbare adusă procedurilor, indiferent de scop, trebuie testată pe aplicari-pilot, înainte de derularea la nivel național. Asta include și opțiunile sugerate în prezenta secțiune. Fiecare țară are parte de propriile complicații astfel că și o metodă încercată și prin care se economisește timp poate avea efectul opus într-o configurație diferită.

Impactul litigiilor guvernamentale

Această problemă este tratată separat deoarece rezolvarea sa impune o combinație între cele două opțiuni recomandate. Este o provocare judiciară numai în măsura în care implică probleme care, în multe sisteme (inclusiv în multe state din UE) sunt gestionate administrativ sau nu necesită deloc gestionarea, deoarece legislația și practicile guvernamentale nu sunt încălcate atât de rapid și abrupt.

Au fost făcute recomandări ample, transmise de alte părți, cu privire la modul în care ar putea fi îmbunătățite practicile guvernamentale, dar evaluarea sau completarea acestora este în afara sferei raportului de față. Aici am dori doar să reiterăm propunerile acestora de a utiliza mai bine consultările anterioare cu părțile interesate, de a contracta studii pentru evaluarea costurilor și consecințelor posibile și de a folosi mai frecvent capacitatea Curții Constituționale române de a fi

⁵³ În cele din urmă, CSM-ul poate fi organizat astfel încât datele să fie introduse (și recuperate) odată cu generarea documentelor, însă înainte de acest pas trebuie rezolvate câteva probleme de bază cu privire la introducerea datelor.

consultată anterior promulgării cu privire la legislația dorită a se adopta. Indiferent cum sunt evaluate hotărârile Curții, aceasta are ultimul cuvânt, cu excepția situației în care un dosar ajunge la CEDO. De aceea, consultarea în prealabil, dacă este folosită mai des⁵⁴, ar putea rezolva anumite probleme înainte să creeze un nou volum de cazuri.

În timp, problemele rezultate din măsurile de austeritate elaborate în timp de criză și alte politici construite în termene-limită strânse, este posibil să se micșoreze, pe măsură ce sistemul continuă să se maturizeze. Cu toate acestea, pe termen scurt este posibil să se mențină impactul acestora asupra încărcării judiciare, chiar dacă Guvernul își îmbunătățește practicile legate de redactarea, evaluarea și consultările în ceea ce privește legislația, înainte de intrarea acesteia în vigoare.

Printre pașii care pot fi urmați până la introducerea unor practici mai bune, se numără următoarele etape:

Practica, folosită în alte țări, de oprire a soluționării în masă a acțiunilor legale redundante până când câteva dosare importante pot fi prelucrate de sistem și se poate da o hotărâre în privința lor. Acest lucru ar micșora sigur volumul de lucru al judecătorilor, care în prezent încearcă să rezolve dosarele unul câte unul.

Odată ce s-a stabilit că o practică guvernamentală este ilegală sau neconstituțională, cei care introduc acțiunea ar trebui să fie „tratați colectiv”, deoarece soluționările plângerilor lor vor fi identice sau foarte asemănătoare. Acest lucru este valabil și în cazul plângerilor multiple redundante, care nu sunt fondate.

Alternativ, așa cum au sugerat unii membri CSM, astfel de plângeri în masă, redundante, legate de politicile guvernamentale pot fi redirecționate către agențiile administrative, dacă tot ce trebuie acum este să fie înregistrate pentru a fi returnate anumite sume de bani. În cazul în care aceste plângeri au deja un rezultat juridic cunoscut (și angajamentul guvernului de a le onora) pare excesivă solicitarea ca cei afectați să inițieze o acțiune în justiție. Știm că uneori guvernele preferă acest lucru, deoarece mulți potențiali beneficiari nu fac asta (sau, în cazul pensiilor, decedază înainte ca plângerea să fie onorată (Banca Mondială, 2004).

Medierea

Această temă beneficiază, de asemenea, de un tratament special, având în vedere că implică atât reducerea cererii, cât și modificarea modului în care sunt preluate dosarele. În România, la fel ca în multe alte țări, medierea este folosită pentru a rezolva problemele legate de volumul de cazuri în exces și personal insuficient. Deși echipa crede în meritele medierii (și ale practicilor de rezolvare alternativă a disputelor), aceasta avertizează autoritățile române în privința faptului că medierea nu reprezintă un panaceu.

Americii Latine i-a luat aproape zece ani pentru a vedea beneficiile rezolvării alternative a disputelor, și chiar și acum există reclamații că ar fi aplicate greșit – părțile sunt intimidat să negocieze, medierea se aplică în anumite cazuri (cum ar fi violența în familie) în care nu este o idee bună sau este chiar ilegal și rezultatele, fie că procesul se derulează în sectorul de stat sau cel privat, nu sunt transparente. Astfel rămâne loc pentru multe erori, dar nici nu încearcă să îi

⁵⁴ Nu știm dacă se aplică și decretelor executivului, care par să fie o parte majoră a problemei—emise rapid cu o consultare prealabilă nesemnificativă cu altcineva.

convingă pe alții, pe baza rezultatelor obținute, de posibilele rezultate din propriile lor dispute. De asemenea, există, așa cum observă Landes și Posner (1979), ceea ce ei numesc „problemă de supunere” – medierea funcționează doar dacă ambele părți sunt de acord și acceptă rezultatul.

Știm că unii pași preliminari au fost deja făcuți în România – adoptarea unei legi a medierii în 2006, introducerea medierii obligatorii, înainte de proces, pentru cauzele comerciale și înființarea unor servicii de arbitraj de pe lângă unele camere de comerț. Totuși, utilizarea acestora rămâne limitată și trebuie găsite mijloace pentru a le face cunoscute și pentru a încuraja oamenii să le folosească. Ca și în cazul altor reforme, nu există monitorizare ulterioară pentru a stabili impactul medierii ante-proces în cauzele comerciale sau pentru a urmări utilizarea lor efectivă.

Cu toate acestea, problema mai importantă este să stabilim ce face (sau nu face) România încât utilizarea medierii este atât de rară. Ar putea ține de cultură, dar ne îndoim, deoarece medierea a devenit extrem de populară în alte țări, inclusiv în alte părți ale lumii, mai ales în America Latină. În regiunile dezvoltate a fost mai puțin necesară și a fost implementată pe o perioadă mult mai lungă.

Există trei factori care pot încuraja autoritățile române să ia în considerare cu atenție medierea. În primul rând, aplicarea soluțiilor medierii poate fi o altă provocare, deși unele jurisdicții raportează niveluri mari de aplicare spontană (USAID, 2012), nu ne aflăm întotdeauna în această situație. Experimentele timpurii ale Braziliei cu serviciul de mediere anexat instanțelor pentru reclamații minore indicau faptul că mulți indivizi nu înțelegeau că se angajaseră să onoreze acordul și să respecte orice stipula acesta. În al doilea rând, majoritatea experților nu pledează pentru medierea obligatorie ante-proces, în special dacă implică anumite costuri pentru părți. În situațiile în care accesul la instanțe este deja limitat din cauza cheltuielilor de judecată, aceasta poate fi încă o barieră pentru cei săraci. În experimentele inițiale cu acest sistem, trebuie acordată atenție ambelor probleme. Este mai puțin probabil ca acestea să apară în cauzele comerciale, dar extinderea la alte acțiuni civile poate fi. În al treilea rând, medierea este recomandată rareori între părțile extrem de inegale – cu cât partea este mai puternică, cu atât este mai posibilă reușita acesteia prin intimidare implicită.

În cele din urmă, există întrebarea legată de cine ar finanța aceste servicii – părțile, statul sau o combinație între cele două. Avocații care nu prea au parte de cazuri pot fi interesați, așa cum s-a întâmplat și în alte țări, dar numai dacă îi plătește cineva. Teoretic, în cazul în care România reușește să introducă cu succes principiul oportunității pentru procurori, unii dintre ei pot fi repartizați pentru acest serviciu, după o formare corespunzătoare. Acest lucru nu ar costa mai mult guvernul, dar sub imperiul legii actuale ar trebui să fie un transfer voluntar, ar necesita formare suplimentară și ar fi necesară menținerea salariilor și a șanselor de avansare. Judecătorii, în special în judecătorii, pot fi candidați mai buni, deoarece mulți dintre ei deja îi consiliază pe justițiabilii dezorientați ai sistemului și se pare că le place acest lucru.

Implicațiile privind resursele

Implicațiile financiare totale depind de metodele și opțiunile specifice alese, ritmul și înțelegerea adoptării și măsurile suplimentare necesare pentru a reduce rezistența factorilor interesați și pentru a spori contribuția participativă. Costurile celei din urmă pot fi ridicate, deoarece ar putea necesita păstrarea practicilor și resurselor existente, mai puțin productive, chiar dacă sunt introduse unele noi - altfel, rezistența la schimbare poate fi prea mare pentru a fi învinsă.

Următoarele noțiuni sunt doar exemple ilustrative din moment ce nevoile de resurse variază în funcție de metoda și opțiunea specifică—casetă 3.4 prezintă câteva dintre implicațiile generale privind resursele.

Casetă 3.4: Probleme generale privind resursele

Ambele opțiuni recomandate— reducerea și restructurarea cererii și modificarea practicilor interne, distribuirea muncii și modelele de distribuire a personalului (împreună cu încercările României de a realoca personalul și de a închide instanțele neutilizate)—sunt destinate îmbunătățirii productivității, însă, în timp ce prima modifică cererea, cea de a doua modifică oferta.

În mod ideal, ar trebui să se folosească o combinație între cele două. Indiferent de ce se stabilește, sunt evidente trei cerințe inițiale: un consens cu privire la orientarea în această direcție pe termen lung, acorduri cu factorii interesați afectați, cu privire la planul de implementare treptată care să nu lezeze interesele lor imediate și o selecție și testare a opțiunilor care ar avea rezultate semnificative cu rezistență minimă din partea celor implicați. Costurile de tranziție pot fi mari, nu numai din cauza nevoii de finanțare pentru elaborarea planurilor și a proceselor, ci și din cauză că pentru unele structuri mai puțin productive va fi necesar să fie menținute, pentru a evita opoziția insurmontabilă.

Un regim democrat sau un sistem de justiție care prețuiește independența judiciară, nu poate dicta pur și simplu o redistribuire a resurselor din sector și impune reguli noi. Nici nu poate realiza un echilibru mai bun prin completarea ideală a resurselor, dacă nu dorește să ridice substanțial costurile (de ex. dublarea numărului de grefieri, mai mulți specialiști TIC și din alte domenii), față de ce au deja. Ultima soluție poate reprezenta un sistem mai echilibrat, dar dacă o comparăm cu cererea existentă, este una mult mai puțin productivă.

În afară de costurile implicate de analiza și modificările legale și procedurale, restructurarea cererii ar fi mai ieftină decât reorganizarea personalului și a procedurilor interne, dar ambele metode se confruntă cu provocarea de a învinge opoziția factorilor interesați interni și externi. În orice caz, schimbările rapide generează de obicei propriul set de consecințe negative, ca și neîndeplinirea inevitabilă a îmbunătățirilor promise.

Prin urmare, necesitatea de a lucra treptat și progresiv are anumite avantaje în asigurarea faptului că modificările funcționează (sunt testate corespunzător) și că anumite costuri suplimentare ale tranziției sunt ținute sub control. Scopul final este rentabilitatea mai mare, dar pe termen scurt costurile vor crește, din cauza investițiilor necesare și a imposibilității de a impune modificări drastice.

Resurse umane. Cu privire la resursele umane, situația actuală demonstrează atât lipsuri, cât și dezechilibre. Completarea lipsurilor înseamnă recrutarea mai multor indivizi cu aptitudini speciale. Multe dintre acestea sunt funcții ne-judiciare (de ex. specialiști TIC, analiști de procese, directori, personal de planificare, statisticieni, mediatori ș.a.m.d.). Dezechilibrele, în afară de locația geografică, se regăsesc în mare parte în raportul personal/magistrat și pe termen scurt pot fi îmbunătățite prin angajarea mai multor grefieri.

Eliminarea magistraților nu este o opțiune, deși mulți dintre ei s-ar putea transfera de bunăvoie în alte funcții – mediatori, de exemplu, sau la serviciile de informații juridice. Mai mult, o combinație mai bună a resurselor umane nu se va face de la sine și resursele financiare și personalul vor fi necesare pentru re proiectarea proceselor interne și pentru conceperea unor reguli și legi noi acolo unde cele existente împiedică adoptarea lor. Un judecător cu doi grefieri

poate să nu le mai dea acestora și alte atribuții, ceea ce înseamnă că productivitatea nu va crește; ea/el va avea nevoie de consultanță și reguli pentru a face asta.

Dat fiind impactul lor mai puțin dramatic asupra resurselor umane, pot fi încercate mai întâi opțiunile care se concentrează pe consolidarea anumitor situații (hotărâri în cazuri de executare silită, cauze din faza de executare a dosarelor penale) cu o singură instanță sau judecător.

TIC. Investițiile TIC (în special într-un sistem ECRIS îmbunătățit) vor fi necesare pentru a sprijini aceste abordări noi, cât și pentru formarea personalului în utilizarea sistemului. Aici, formare nu înseamnă numai capacitatea evidentă de a introduce datele în sistem sau de a găsi anumite dosare ci mai degrabă, pentru magistrați, funcționarii de nivel mai înalt și conducere, capacitatea de a folosi sistemul pentru a gestiona volumul de dosare. Pentru ca acest lucru să se întâmple, vor fi necesare fonduri pentru a elabora un set mai util de rapoarte pentru management, și pentru a pregăti personalul în interpretarea lor, în efectuarea propriilor analize de date și pentru a urma un set de acțiuni recomandate la prezentarea unui raport.

Și judecătorii ar trebui să ia măsuri la descoperirea faptului că 20 de procente din volumul lor de cazuri sunt inactive sau că părțile solicită prea multe amânări, nu se prezintă la audieri și nu prezintă la timp documentele necesare. Ar fi extrem de utilă elaborarea unui set de răspunsuri recomandate pentru acestea și alte constatări. Judecătorii se pricep la soluționarea cazurilor – gestionarea întregului lor volum de cazuri este cu totul altceva și mai multă consultanță ar fi de mare ajutor.

Astfel, ca și în celelalte domenii, fonduri vor trebui investite pe termen scurt pentru dezvoltarea protocoalelor sugerate, fie că sunt pentru procesarea rapidă a anumitor tipuri de cazuri, gestionarea unui volum de cazuri combinate, delegarea atribuțiilor către personal sau pentru relația cu părți nereprezentate ce au plângeri care nu țin de justiție. O mare parte dintre acestea pot fi făcute prin compararea bunelor practici între judecătorii români, dar resurse financiare vor fi necesare pentru realizarea acestui tip de analiză.

Concluzie. Creșterea productivității (a valorii resurselor) va necesita investiții considerabile în prealabil și inclusiv finanțarea unor aranjamente mai puțin productive doar pentru a învinge opoziția la schimbare.⁵⁵ Pe scurt, drumul către o eficiență mai mare în fața obstacolelor politice, instituționale și juridice nu poate fi parcurs direct. Acesta este un motiv cu atât mai important pentru a elabora un plan strategic pe termen mediu și lung și pentru angajamentul liderilor politici pentru implementarea lui.

3.5 Calitate: Corupție

Există trei aspecte care sunt legate între ele și care, din păcate, sunt deseori confundate în România: prevalența corupției generale în cadrul sectorului public; instituțiile pentru combaterea acesteia; și mecanismele eficiente de combatere a acesteia în cadrul sectorului de justiție. Echipa Analizei funcționale s-a concentrat, în primul rând, asupra celui de al treilea aspect, acordând o oarecare atenție și celui de al doilea.

⁵⁵ Nu se va îmbunătăți proporția de magistrați/personal dând afară magistrați, așadar singura soluție este angajarea mai multor grefieri cu speranța ca pe viitor, numărul de magistrați va scădea prin diminuare, transfer voluntar în alte funcții sau că cererea va crește suficient pentru a le garanta păstrarea poziției.

Percepția privind prevalența

Percepțiile privind corupția judiciară (conform sondajelor de opinie publică) nu par să fi afectat creșterea cererii pentru servicii de justiție. Acest lucru se poate datora faptului că cetățenii au o încredere mai scăzută în agențiile administrative decât în instanțe, utilizând instanțele drept un ultim resort sau pentru a aborda aspecte care au mai puține șanse să fie rezolvate prin alte mijloace, sau pur și simplu nu au altă opțiune. Aceștia își fac calculele că acele cazuri importante sau de valori mari pot fi mai degrabă afectate de corupție decât cazurile obișnuite aduse de oameni obișnuiți.

Părerile variază considerabil asupra incidenței corupției în cadrul sectorului. Noi știm că există, așa cum există în toată lumea, însă capacitatea noastră de a estima răspândirea acesteia este destul de limitată. Puținele studii disponibile sugerează o anumită reducere a incidenței de la un nivel destul de ridicat în 2001— consultați cifrele din Transparency International România (2011) și Danileț (2009). Studiile Viața în Tranziție⁵⁶ din 2006 și 2010 efectuate de BERD în 39 de țări din regiune au găsit cifre în scădere dar în continuare ridicate cu privire la percepția plăților neoficiale în instanțele civile (10 procente comparate cu 18 procente în 2006 și 1 procent în Europa de Vest). În timp ce aceste studii au arătat o satisfacție scăzută dar în creștere cu privire la serviciile livrate de instanțele civile (33 procente comparat cu 27 procente în 2006 și 40 de procente în Europa de Vest), încrederea în instanțe a scăzut (doar 14 procente din repondenți au ceva sau totală încredere în instanțe, față de 28 procente în 2006 și peste 50 de procente în medie în Europa de Vest), în mod potențial din cauza percepției publice despre abilitatea limitată a sistemului judiciar de a combate corupția în sistemul public în general. Acest lucru ar explica de ce totuși încrederea justițiabililor, relevată din studiul asupra justițiabililor efectuat pentru această analiză, este mai ridicată (3,16 pe o scară între 1, cea mai scăzută și 5, cea mai ridicată). Totuși, studiile mai ample, mai cuprinzătoare și mai detaliate ar fi necesare pentru a monitoriza în mod corespunzător nu doar nivelurile ci și tipurile de mită solicitate și oferite, tipurile de cazuri, locul și de către cine au fost realizate. Grupurile de afaceri au sugerat în special că incidența acesteia este inegală la nivel de țară și, prin urmare, aceștia au preferat să nu depună cazuri în anumite locuri dacă au putut să evite acest lucru. Singura dovadă rămasă se află în investigațiile DNA și condamnările magistraților, însă majoritatea observatorilor cred că investigațiile (în cadrul instanțelor sau al guvernului) ating doar așa numitul „vârf al aisbergului.” Nu suntem în măsură să spunem dacă acest lucru este adevărat, însă considerăm că o abordare mai proactivă ar fi adecvată.

Proporția celor care au răspuns la cele mai recente sondaje și care au declarat că au dat mită sau că li s-a cerut mită de către judecători sau procurori (cât și de alți actori din sector) sugerează că estimările DNA ar putea fi numai vârful aisbergului, chiar dacă numai din cauză că, după cum s-a raportat de cei care au răspuns la sondaj, multe victime care se identifică singure nu fac efortul de a depune plângeri. De asemenea, DNA nu urmărește penal cazurile de corupție pentru personalul magistraților (*grefieri*), ci mai degrabă lasă aceste cazuri pentru procurorii generali. Astfel, putem afirma că, cel puțin în cadrul instanțelor și bazându-ne pe informațiile DNA, asemenea incidente au devenit mai puțin comune, astfel justificând numărul în scădere dar totuși de nedorit, al celor care răspund la sondaje că au plătit mită. Totuși, alți autori (Danileț, 2009) au sugerat faptul că „banii pentru urgentare” și plăți asemănătoare pot fi încă întâlnite.

⁵⁶

BERD 2011

Cei intervievați din sistemul de justiție au părut în mod evident reticenți să discute despre corupție. Au evidențiat mai degrabă acțiunile profesioniștilor independenți - notari, executori judecătorești, administratori judiciari și avocați. În acest caz, observația cea mai întâlnită – cu privire la ceilalți – se referă la onorarii excesive și practici de lucru menite să crească sumele care ar putea fi facturate. Chiar și avocații sugerează existența legăturilor de prietenie și politice dintre judecător și o parte ca având o influență mai mare asupra rezultatelor, decât mitele complete. Alți declaranți au menționat că legăturile de prietenie sau de alt fel pot implica un judecător de nivel mai înalt care constrânge pe cel care prezidează un caz, cu recompense de care beneficiază numai cel dintâi. Singurii avocați care au menționat corupția în timpul interviurilor au fost cei care lucrau pe lângă camerele de comerț sau cei străini.

În ultimii ani, au fost luate niște măsuri pozitive pentru a combate corupția din cadrul sectorului. Nu toate au vizat direct acest rezultat, dar acest lucru nu reduce impactul lor. Presupunerea că salariile mai mari pentru magistrați și personal ar reduce corupția, chiar dacă numai prin reducerea tentației de a accepta mite minore, ar putea fi susținută parțial. Majoritatea experților de resurse umane, totuși, consideră că există o legătură slabă între nivelurile salariilor și corupție, eventual exceptând extremele – salarii foarte ridicate sau foarte scăzute.⁵⁷ Deși scăderile semnificative ale raportărilor de mituire evidențiate în sondajele efectuate între 2001-08 coincid cu o perioadă în care salariile erau în creștere, este mai posibil ca efectul să fie asociat acțiunii în creștere a agențiilor care combat corupția într-un mod mai direct – DNA și, într-o anumită măsură, Inspekția Judiciară.

Cei care dau mită și care recunosc acest lucru nu știu întotdeauna cine primește banii, în special dacă aceasta este solicitată de un avocat. După cum documentează Danileț (2009), corupția din sectorul de justiție (din România sau din altă parte)⁵⁸ are o multitudine de forme și de agenți, și se cunosc cazuri în care cei care apelează la instanțe și care sunt mai puțin informați au confundat taxele legale cu mitele. Cunoașterea mai bună a operațiunilor din sector ar putea reduce această eroare și, prin urmare, incidentele raportate.

Instituțiile pentru combaterea corupției

Au fost create câteva instituții—DNA, Direcția de Investigare a Infrațiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism și Inspekția Judiciară pentru a aborda corupția. Se pare că acțiunile lor au fost afectate de constrângerile legale și politice, în marea parte a existenței lor, însă performanțele s-au îmbunătățit treptat.

Aici vom revizui doar DNA și Inspekția Judiciară și se pare că ambele — conform așteptărilor cetățenilor și a rapoartelor MCV, cât și a unor schimbări legale—și-au intensificat munca și și-au îmbunătățit rezultatele. Mai mult, de la data efectuării studiului pe teren, Inspectoratul a obținut

⁵⁷ Prin foarte scăzut, ne referim la salarii care nu asigură un nivel minim de trai, forțându-i astfel pe cei care le primesc să efectueze muncă în afara profesiei (deseori ilegal) sau să ceară mite. Se pare că unele guverne din țări foarte sărace au adoptat acest lucru ca o politică informală, în parte pentru a reduce și mai mult credibilitatea judiciară. În ceea ce privește salariile foarte ridicate, pozițiile pot deveni atât de atractive încât titularii vor face orice pentru a le păstra – pot să nu accepte mită din partea utilizatorilor obișnuiți, dar pot fi mai susceptibili la „justiția prin telefon” sau la instrucțiuni primite de la lideri politici.

⁵⁸ Cu privire la acest aspect, consultați Hammergren (2012) pentru un lanț valoric din sectorul de justiție ce prezintă multe din locurile potențiale și aplicarea acestuia pentru Etiopia.

un statut independent, cu un personal mai mare, reguli diferite pentru desemnare și titularizare, și unele puteri suplimentare.⁵⁹

Totuși, ambele entități demonstrează o diferență semnificativă între, pe de o parte numărul de plângeri depuse și, pe de altă parte, a numărului de condamnări (DNA) sau de acțiuni disciplinare (Inspekția Judiciara). Această discrepanță nu este neobișnuită deoarece cetățenii utilizează în mod frecvent acest tip de agenție drept un receptor al tuturor formelor de plângeri, numeroși oameni înregistrând nemulțumiri cu privire la acțiuni care nu au legătură cu corupția sau încălcarea eticii. În timp, pot ajunge la o înțelegere mai bună cu privire la ce anume constituie o plângere legitimă, dar chiar și în țările în care aceste mecanisme au existat de ani sau de decenii, astfel de agenții trebuie să ceară, de obicei, dintr-o varietate de plângeri cu privire la abateri irelevante și posibil pretinse.⁶⁰

Din cele două agenții, DNA a progresat cel mai mult în ceea ce privește punerea sub acuzare și condamnările. Totuși, în timp ce investigațiile, acuzațiile și condamnările pentru persoane din toate domeniile sectorului public arată o creștere semnificativă în 2006–11 (tabelul 3.2), numărul de magistrați investigați și condamnați nu indică un model clar. Faptul că șase membri ai ICCJ sunt în prezent în mod oficial investigați (nu este adăugat în tabel deoarece acesta ia în considerare date până în anul 2011) este atât un lucru pozitiv cât și dezarmant și poate contracara criticismul exprimat de unii cu privire la faptul că DNA s-a concentrat în mare parte pe funcționarii de nivel mediu.⁶¹

Tabel 3.2: Performanțe DNA, 2006–11

Nr.	Element statistic	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	Plângeri	2.615	3.319	3.959	4.866	5.827	6.615
2	Investigații finalizate	1.509	2.070	2.302	2.642	2.957	3.313
3	Punere sub acuzare	127	167	163	168	220	233
4	Magistrați—Acuzați	5	10	9	3	13	5
5	Magistrați—Condamnați	2	4	2	6	2	4

Deși Inspekția Judiciară primește plângeri cu privire la acțiunile care pot indica existența corupției, aceasta este acuzată de investigarea numai a încălcărilor disciplinare și etice (Legea 317/2004 cu privire la CSM) – acestea includ încălcarea prevederilor cu privire la declararea averilor, a intereselor și a incompatibilităților; demersurile pentru rezolvarea plângerilor referitoare la interferența în activitățile unui alt magistrat; efectuarea acțiunilor politice publice și

⁵⁹ Angajații profesioniști, deși încă ocupă poziții de magistrați, nu mai sunt în mod oficial „detașați” din pozițiile lor inițiale, ci mai degrabă sunt desemnați pe termen de șase ani, după care se vor întoarce în magistratură, dar în locuri diferite. Acest lucru se face pentru a reduce orice presiune asupra lor din partea foștilor și viitorilor lor colegi. Din cauză că noile sisteme au intrat în vigoare la finalul lunii mai 2012 (și majoritatea angajaților existenți și-au păstrat funcțiile), analiza nu a putut acoperi cea mai recentă perioadă și, în orice caz, este posibil ca modificările de funcționare să dureze o anumită perioadă de timp pentru a deveni vizibile.

⁶⁰ Un studiu realizat în statul California, de exemplu, a descoperit că s-au efectuat 21.000 plângeri cu privire la acțiuni judiciare în perioada 1990 - 2009, ce au rezultat în 700 acțiuni disciplinare – aproximativ 3 procente din plângerile inițiale.

⁶¹ Presumpția de nevinovăție se aplică, desigur, în timp ce procesele sunt în desfășurare.

nereușita repetată de a respecta prevederile legale cu privire la rezolvarea promptă a cazurilor.⁶² Amendamentele juridice din 2006 au adăugat abuzul de putere și eroarea de judecată în procesele penale ca acțiuni supuse sancțiunilor disciplinare.

În mod obișnuit, Inspecția primește câteva mii de plângeri anual. Numărul de măsuri disciplinare luate rămâne foarte scăzut (mai mic de 1 procent din toate plângerile primite și sub 10 procente din dosarele deschise în mod oficial) (tabelul 3.3). Nu există nicio îndoială cu privire la faptul că marea majoritate a plângerilor nu sunt justificate, dar trebuie acordată atenție numărului scăzut al acțiunilor disciplinare luate și timpului necesar pentru analizarea lor. În cazul în care, după cum argumentează cei care promovează modificarea la un statut independent, presiunile din partea colegilor i-au inhibat acțiunile, atunci statutul primit după mai 2012 poate face o diferență.

Tabel 3.3: Investigații efectuate de Inspecția Judiciară și rezultatele acestora, 2008–11

Investigații și rezultate	2008		2009		2010		2011	
	Judecători	Procurori	Judecători	Procurori	Judecători	Procurori	Judecători	Procurori
Nr. de investigații deschise	1.131	266	489	177	246	65	158	49
Nr. de sancțiuni	10	3	15	6	9	4	14	4
Recomandate pentru măsuri din care:	12	6	27	11	15	10	18	8
Respinse după revizuirea CSM	2	3	12	5	6	6	4	4
Avertizare dată	3	1	2	2	4	2	5	2
Reducerea salariului sau transferul	5	1	9	1	3	2	6	1
Excluderea din magistratura	2	1	4	3	2	—	3	1

Sursă: Elaborat de echipă pe baza statisticilor de la Inspecția Judiciară.

— = nu este disponibil.

Din nou, nu există un model clar cu privire la nivelul activității Inspecției, cu excepția scăderii semnificative a numărului de investigații efectuate anual în timpul perioadei de patru ani și posibil ca o consecință, o creștere ușoară a numărului de recomandări pentru acțiuni disciplinare. Luând în considerare gama largă de încălcări supuse analizei - unele dintre acestea chiar minore - nu este de mirare că rezultă atât de puține recomandări pentru acțiuni. Aceasta poate fi o consecință a unui proces de reformare mai bun (în fața a miilor de plângeri irelevante potențiale) sau a unei decizii pentru concentrare numai pe o submulțime de probleme mai importante. Sau poate fi un semn de succes în descurajarea încălcărilor. A devenit evident din interviuri că magistrații țineau mereu cont de Inspecția Judiciară și că unele acțiuni ale lor, care ar fi altfel considerate neimportante, erau menite a îndepărta plângerile, o investigație și posibilele sancțiuni disciplinare.

⁶² Lista, ce se poate găsi în Articolul 99 din Legea Statutului Magistraților include aproximativ 14 puncte, fiecare fiind alcătuit din câteva părți. Numai câteva au fost incluse mai sus.

Rămâne de văzut dacă cifrele se vor schimba și în ce direcție, o dată cu trecerea graduală a Inspecției la un statut independent și prin adăugarea de personal. În orice caz, eficacitatea sa în îmbunătățirea performanței – și a căror aspecte cu privire la performanță – merită o analiză mai profundă. Este interesant și posibil semnificativ faptul că, în timp ce DNA a crescut numărul de investigații pe care le realizează anual, Inspectoratul a redus acest număr păstrând același număr de sancțiuni.

Mai mult, unele din lucrurile pe care Inspecția a fost solicitată să le realizeze (instrucțiunile CSM de a verifica intrările de date în ECRIS; și să verifice dacă declarațiile de avere sunt înregistrate și abilitatea magistraților de a ține pasul cu volumul de cazuri) ar trebui, evident, să fie efectuate de altcineva. În alte țări, mai multe dintre aceste sarcini se realizează de instanțele de nivel mai înalt care sunt responsabile pentru monitorizarea performanței generale a judecătorilor individuali și/sau a instanțelor subordonate acestora, și care sunt, la rândul lor, evaluate pe baza performanței generale. Unele Curți de apel intervievate făceau deja acest lucru, și păreau să îl considere ca fiind o parte normală din sarcinile lor. Dacă această diviziune a muncii ar fi aplicată, ar permite Inspecției să se concentreze pe încălcările disciplinare grave și asupra plângerilor cu privire la instanțe și, eventual, acest lucru ar putea fi realizat de un personal mai redus.

În același mod, problemele care implică lipsa depunerii declarațiilor de avere și rapoartele cu privire la conflictele de interese și incompatibilități sunt deja monitorizate de Agenția Națională de Integritate. Totuși, nu știm dacă Inspecția face mai mult decât să direcționeze informațiile de la Agenția Națională de Integritate la CSM, dar dacă acesta este cazul, ar fi un exemplu de muncă redundantă.

Inspeția are și funcții suplimentare, printre acestea numărându-se coordonarea unui număr de studii cu privire la problemele de funcționare, după cum se stabilește anual cu CSM. În timp ce echipa a primit o listă de studii, nu a primit nicio informație cu privire la concluzii sau la impact. Aceste studii sunt importante, dar, în ciuda a ceea ce sugerează titlurile lor, ele sunt investigații profunde pentru identificarea exemplurilor de funcționare problematică (de exemplu, cazuri care au fost întârziate extrem de mult) și, astfel, pentru încurajarea instanțelor să ia măsuri imediate pentru rezolvarea acestora.⁶³ Ele nu constituie o cercetare analitică pentru identificarea cauzelor problemelor, cu excepția celor datorate neatenției părților responsabile.

Astfel de studii analitice sunt necesare, dar chiar și o Inspecție nouă și independentă ar putea să nu fie în postura de a le efectua. Acestea ar trebui să facă parte dintr-un plan de management general pentru îmbunătățirea funcționării și, astfel, localizate logic în CSM, presupunând că cel din urmă dispune de personalul necesar pentru coordonarea acestora. Atribuirea lor Inspecției combină două funcții cu cerințe diferite – urmărirea încălcărilor de conduită și eforturile de a descoperi noi modalități pentru prevenirea acestora. Prin natura sa, nu este foarte probabil ca cea dintâi funcție să obțină multă cooperare din partea țintelor sale; totuși, cea din urmă necesită o asemenea cooperare pentru a funcționa în mod corespunzător. De asemenea necesită și un set de

⁶³ Un studiu cu privire la întârziere a fost în cele din urmă oferit echipei, ce a identificat astfel cazurile de întârziere extremă. Nu a încercat să descopere niciun motiv, tipurile de cazuri afectate cel mai des, și altele. Un studiu cu privire la eficacitatea cazurilor anti-corupție a luat în considerare numai numerele de cazuri analizate și finalizate, astfel stabilind că performanța era în creștere. Nu a încercat identificarea cauzelor de întârziere sau a altor practici criticate, pentru a explica îmbunătățirile sau pentru a sugera măsurile de continuare și de intensificare a acestei tendințe.

aptitudini diferite de la cei care efectuează studiile – nu aptitudini de investigatori ci, mai degrabă, de cercetători și, de preferat, din medii multi-disciplinare.

Există alte aspecte comune atât pentru DNA cât și pentru Inspekția judiciară. Ambele par să aibă o abordare reactivă în gestionarea suspiciunilor de acțiuni ilegale, deoarece se concentrează pe tratarea cazurilor despre care au fost notificate. Ambele efectuează investigații *ex officio*, dar susțin că sarcinile lor obișnuite le afectează abilitatea de a face acest lucru. Acum poate fi util pentru ele să adopte și o metodologie pro-activă. Combaterea infracțiunilor (sau a corupției) nu implică numai prinderea rău-făcătorilor, ci necesită o abordare strategică, menită a crește influența agențiilor relevante în descurajarea apariției acestora. Acest lucru poate implica abordarea celor mai grave infracțiuni sau a celor mai mari delincvenți sau lucrul bazat asupra ipotezei cu privire la locul în care aceste acțiuni au loc, dar, în mod evident, implică mai mult decât analizarea informațiilor raportate. Atât DNA-ul cât și Inspekția Judiciară au nevoie de mai multe resurse. Acest lucru nu înseamnă neapărat mai mulți angajați, ci mijloace legale și materiale pentru urmărirea problemelor și, eventual, în cazul Inspekției, o definiție mai clară a obiectivelor sale cu privire la rezultatele pe care trebuie să le producă.

Mai important, CSM pare să nu aibă nicio politică specifică pentru corupția din sectorul de justiție. În schimb aceasta este parte dintr-o strategie națională mai amplă. Nu s-au făcut mențiuni în interviuri cu privire la abordarea de către CSM a corupției din sistemul judiciar, iar personalul CSM a raportat că „nu știe despre corupție” și că a obținut informații din presă. Și CADI (2010) a notat această atitudine, ca și Transparency International România (2011). În acest sens, în rapoartele sale de la început, MCV descrie CSM ca fiind un fel de „sindicat judiciar.” Un consultant ce lucra la un raport cu privire la corupția din sector a comentat că nici MJ și nici MP nu ar putea și nici nu ar vrea să ofere estimări cu privire la categoriile de personal judiciar condamnat pentru corupție și că CSM a putut face acest lucru abia în ultimii trei ani (Danilet, 2009: 18), concluzionând că acest lucru „indică în mod clar o lipsă de intenție în a crea o strategie anti-corupție.” CSM declară că acum are o strategie, dar aceasta face parte din „Planul Național de Integritate.” Dreptul CSM-ului de a o implementa în cadrul sistemului judiciar apare, prin urmare, limitat.

Îndepărtarea de toleranță?

Unde corupția este percepută de mulți ca fiind o problemă majoră, este bine să se spună lucrurilor pe nume în acest sens, să se reducă vulnerabilitatea la corupție și să se anunțe o politică de toleranță zero. Abordarea actuală în România implică o investigație de durată și neconclusivă, și dacă se găsesc greșeli, pensionarea anticipată (înainte posibil chiar cu pensie) sau o condamnare la închisoare (de multe ori cu suspendare), dar se pare că deseori nu se întâmplă niciunul dintre aceste lucruri (CADI, 2010).

De fapt, toate cazurile de corupție au suferit de utilizarea răspândită a condamnărilor cu suspendare. Pe lângă o posibilă presiune politică sau corupție, există două explicații posibile, ce trebuie luate fiecare în considerare de CSM și ICCJ.

În primul rând, legea penală din România favorizează individualizarea pedepsei, iar judecătorii deseori aplică propria lor interpretare pentru implementarea sentințelor cu suspendare pentru cei acuzați de corupție – deoarece nu au cazier penal, și deoarece „impactul social” este perceput ca fiind minim. Acest lucru a fost tratat într-o lucrare prezentată de o comisie specială pentru

individualizarea pedepselor în cazurile de corupție, pregătită pentru MCV (România, MJ, 2009, Anexa 24).

Unii dintre cei intervievați au menționat, fără să îi susținem în mod neapărat, părerile judecătorilor cu privire la impactul social mai scăzut cauzat de corupție (în comparație cu o infracțiune de violență, se presupune) și de statutul inculpatului care, cel mai probabil, nu a avut antecedente și, mai mult, a ocupat o poziție proeminentă. Totuși, după cum s-a menționat de alții, tocmai din cauza faptului că ocupa o poziție proeminentă a fost posibilă coruperea persoanei. Parafrazând o persoană intervievată: „Dacă furi Rolex-ul cuiva, ajungi la închisoare; dacă delapidezi fonduri guvernamentale pentru a cumpăra Rolex-ul (sau dacă îl primești mită), este mai puțin probabil că vei ajunge acolo.”

În al doilea rând, argumentul impactului social minim poate fi susținut de presupusa preferință a procurorilor pentru cazuri simple (pentru a-și menține ratele de condamnare ridicate) și, astfel să acuze pe cineva de mită sau extorcarea mai puțin semnificativă. Unele sume implicate sunt ridicole, deși acuzatul a fost investigat pentru sume mult mai importante.

Unele tipuri de corupție ce pot afecta sectorul judiciar nu par a fi investigate. De exemplu, miniștrii guvernamentali angajează avocați pentru a îi reprezenta în cazurile mari. Unele persoane intervievate consideră că procesul de selecție poate fi părtinitor și influențat de promisiunea unui anumit procentaj din valoarea contractului. Avocații străini, singurii care au menționat acest lucru, au spus că pot recunoaște firmele care se devotază acestui tip de afaceri, facturând tarife orare relativ ridicate.

În final, nici Noul Cod de Procedură Civilă și nici Noul Cod de Procedură Penală nu au putut afecta imunitatea (decât dacă se renunță voluntar la ea) parlamentarilor, ce pot fi investigați numai dacă Parlamentul își dă acordul cu privire la acest fapt. Dacă România dorește să faciliteze judecarea în instanță a membrilor Parlamentului, poate lua în considerare un amendament constituțional – la care se va opune rezistență, fără îndoială.

Concluzie

Și alte părți ale sectorului public suferă de percepția unui anumit nivel de corupție. Incidența sa reală în cadrul sectorului de justiție poate fi doar aproximată, deși suntem de acord cu majoritatea rapoartelor publicate cu privire la faptul că nu pare a fi un eveniment ce se desfășoară zilnic. Totuși, se pare că măsurile luate pentru combaterea corupției (fie că sunt în cadrul sectorului de justiție sau în exteriorul său) ar putea fi intensificate. Acesta nu este neapărat din vina sistemului judiciar, deși reticența CSM de a confirma prezența acesteia într-un mod mai proactiv este considerată a fi o problemă. În timp ce unele persoane intervievate consideră că situația s-a îmbunătățit în ultimii ani, majoritatea au observat o scădere a eforturilor în perioada ulterioară aderării, fie ca încercări de a elimina magistrații corupți și personalul lor sau de a controla corupția în altă parte.

3.6 Calitate: Interpretările legale neunitare și imprevizibilitatea consecventă a hotărârilor

Problemă

Importanța care se acordă acestei probleme pare să difere între părțile interesate. Cu excepția reprezentanților UE (MCV), academicienilor locali și a ONG-urilor, precum și a avocaților străini (inclusiv cei care aparțin de camerele de comerț), nicio persoană interviuată nu a menționat spontan sau nu a reacționat într-un mod evident la o întrebare directă. Interpretările legale inconsistente sunt menționate frecvent ca fiind o provocare pe blog-uri și pe site-uri web coordonate de firmele de avocatură locale, dar în general fără a face referințe specifice. Interviuurile au produs câteva dovezi anecdotice, dar problema cu anecdotele este că, indiferent dacă sunt confirmate, nu sunt neapărat reprezentative. Mai mult, în unele exemple nu a fost clar dacă persoana interviuată a considerat că problema era corupția sau diferențele legitime de opinie cu privire la modul în care trebuie aplicate legile.

Analiză

Ca răspuns direct la preocupările MCV, au existat câteva studii locale ale acestui aspect, cel mai semnificativ fiind unul raportat în România, MJ, 2009 (Anexa 24), ce a revizuit condamnarea celor acuzați de corupție, și un al doilea (CADI, 2010) ce a revizuit motivele pentru inconsistențe cât și probabilitatea ca modificările din Noul Cod de Procedură Civilă să le abordeze. Numai cel dintâi a revizuit cazuri reale dar, deși a descoperit multe discrepanțe (în special în ceea ce privește utilizarea sentințelor cu suspendare pentru corupție, față de infracțiunile de drept comun), statisticile și metodologia sa nu au fost incluse în raportul publicat.

Lipsa de uniformitate în interpretările legale ca o cauză a imprevizibilității este deseori blamată de cei care o menționează ca fiind o problemă, pe sentimentul de independență al judecătorilor și lipsa de acces la jurisprudență. Cele două site-uri electronice principale de hotărâri publicate, ECRIS și Jurindex, au o acoperire incompletă și se pare că, exceptând hotărârile ICCJ⁶⁴, judecătorii au în general acces numai la hotărârile din propria lor Curte de Apel. Nu este clar dacă pot accesa hotărârile de la alte Curți de Apel și, dacă ar putea, dacă ar avea intenția să le citească. Ne îndoim de viziunea MCV că publicarea mai multor hotărâri ar avea un impact semnificativ (nu există niciun stimulent pentru judecători să le citească și, mai mult, interpretarea neuniformă s-ar putea să nu fie cuprinsă în hotărâre, dacă s-a făcut referire la o încheiere interlocutorie). Totuși, ar putea explica o parte din lipsa de atenție acordată felului în care alții decid în cazuri similare. Dacă judecătorii nu știu ce decizii iau ceilalți, nu vor fi conștienți de existența inconsistențelor. Acest aspect poate explica mai bine decât „independența excesivă”. În toate sistemele judiciare există judecători cu opinii diferite dar, numai dacă românii nu sunt foarte neobișnuiți, majoritatea probabil că ar fi bucuroși să ia decizii ca și ceilalți - dacă ar ști ce fac ceilalți.

Hotărârile neobișnuite sunt blamate și cu privire la alți factori decât lipsa de acces la hotărâri sau mijloace alternative de a cunoaște tendințele comune. Acești factori includ corupția, relațiile speciale dintre părți, grabă cauzată de un volum de lucru prea mare și cadrul legal instabil. Pe scurt, criticii consideră că rezultatele extrem de diferite pentru „cazurile asemănătoare” sunt cel mai bine explicate nu de interpretările legale inconsistente (lucru asupra căruia se concentrează

⁶⁴ ICCJ a raportat că a accelerat publicarea online a hotărârilor sale. Din iunie 2012 până în martie 2013, 14.000 de hotărâri ICCJ au fost publicate pe site-ul ICCJ: www.scj.ro/jurisprudenta.asp

această secțiune), ci prin influențele exterioare și probabil ilegitime asupra deciziilor judiciare (tratate în secțiunea anterioară).

În ciuda atenției mai puțin semnificative acordate subiectului de către judecători și de alte persoane din exterior, s-au luat măsuri, până în prezent fără rezultate concrete. CADI (2010) raportează ședințele dintre judecători pentru discutarea opiniilor inconsistente cu privire la modul în care trebuie aplicate legile, dar declară că nu funcționează deoarece nicio decizie „nu este obligatorie”. Totuși, mecanismul probabil că merită mai multe încercări, deoarece a fost utilizat cu succes de alte țări europene. Huls (2012) raportează o experiență pozitivă între instanțele de nivel inferior din Olanda, în ciuda rezistenței inițiale a Înaltei Curți față de această practică. Cei doi consultanți judiciari externi ai Analizei funcționale, unul din Olanda iar celălalt din Germania, au confirmat că practica a funcționat în țările din care provine fiecare. MCV raportează și eforturi depuse de unele Curți de Apel de a crea mai multă uniformitate a deciziilor între instanțele din subordinea lor. Din moment ce nu s-au făcut mențiuni cu privire la asemenea inițiative către echipa Analizei funcționale în timpul vizitelor pe teren, și deoarece MCV nu a oferit exemple specifice, nu suntem într-o poziție în care putem spune în ce măsură se întâmplă acest lucru și cu ce rezultate.

În timp ce noile coduri sunt menite să abordeze provocarea, așa cum era și LMR, avem anumite îndoieli cu privire la impactul imediat. Aceste coduri vor produce propriile lor diferențe cu privire la interpretări și vor trebui rezolvate, fie prin noile mecanisme introduse la ICCJ (deciziile preliminare, complete mai mici pentru recursul în interesul legii) sau prin alte metode.

Un alt aspect citat de CADI (2010) este nereușita anterioară raportată a ICCJ de a-și îndeplini rolul în unificarea jurisprudenței. Dimensiunea sa (121 judecători) în mod cert complică problema, la fel ca și estimarea sa că va avea nevoie de un număr de trei ori mai mare pentru a gestiona mecanismul de unificare introdus de noua legislație. În timp ce ICCJ este o înaltă curte de dimensiuni mari, nu este singurul organism de acest fel existent. Nu există exemple ideale de urmat, dar alte instanțe din Europa și dincolo de confruntarea cu această provocare și cu volumele de cazuri comparabile sau chiar mai mari, deseori încearcă să realizeze o organizare internă ce permite o specializare mai mare în diferite materii. Un complet „specializat” poate că nu ia cea mai bună decizie, dar este mai probabil să impună consistență, în timp ce ICCJ din România, chiar și sub noile reguli din LMR, pare mai înclinat spre o reprezentare adecvată a mai multor opinii, inclusiv a celor nespecializați. Este posibil, cel puțin pe termen scurt, ca această strategie să fie regândită.

Concluzie

Un anumit grad de imprevizibilitate este inevitabil într-un sistem nou, iar în România, acest lucru este exacerbât printr-un cadru legal supus schimbărilor rapide. Totuși, este posibil ca România să fi adăugat complexitate provocării prin crearea unei ICCJ foarte mari, despre care unii observatori locali (CADI, 2010) consideră că nu menține consistența nici măcar în cadrul deciziilor proprii.

Indiferent de măsura în care criticile sunt valide, impactul ICCJ asupra îndeplinirii rolului său în unificarea criteriilor poate fi întărit. Evident, consistența depinde de cei responsabili pentru stabilirea standardelor și de anumite mijloace pentru aplicarea acestora. Transferarea unor decizii la nivelul Curților de apel, și cu ICCJ luând hotărâri asupra diferendelor dintre acestea poate fi o

alternativă mai practică. Deși „independența judiciară” este menționată de unii pentru această neuniformitate, o abordare promițătoare poate fi cea de a stabili standarde la un nivel superior și de a identifica și a se concentra asupra zonelor cele mai problematice.

Judecătorii români pot insista asupra independenței lor dar, evident, se și tem pentru repercursiunile disciplinare. Prin urmare, este de datoria nivelurilor mai înalte din sistemul judiciar (indiferent dacă este ICCJ sau diferite Curți de Apel) să identifice care sunt zonele cele mai comune cu probleme și să stabilească standarde pentru acestea (bazate pe cât posibil pe discuțiile participative ce implică și alți judecători), și, dacă s-ar monitoriza conformitatea într-un mod eficient, estimăm că problema ar putea fi rezolvată mai rapid. Într-un final, aceasta va fi o chestiune de voință politică pe care niciun străin nu o poate rezolva. Doar responsabilitatea și angajamentul local.

3.7 Calitate: Îmbunătățirea funcționării

Combaterea corupției și încălcărilor eticii

Concentrarea asupra corupției a fost direcționată spre reducerea incidenței sale în sector și, într-o măsură mai mică, spre îmbunătățirea modului de tratare a corupției în alte segmente din sectorul public. Limitată în capacitatea sa de a măsura incidența în mod direct, echipa s-a concentrat asupra punctelor vulnerabile și, astfel, asupra a ceea ce s-ar putea face pentru reducerea oportunităților sau a stimulentele pentru corupție și încălcări etice.

Punctul cel mai important de aici este că CSM - ca parte a eforturilor sale de a proteja independența justiției - trebuie să trateze subiectele legate de corupția judiciară, încălcările etice și obstacolele apărute în capacitatea magistraților de a investiga, ancheta și a judeca aceste cazuri de corupție. Nu își poate permite să ignore greutatea opiniei poporului sau veridicitatea cazurilor care au fost investigate și în care au fost făcute condamnări.

Un prim pas ar fi recunoașterea cinstită că există provocări, atât legate de percepție, cât și de realitate, după care pot fi întreprinse câteva din următoarele măsuri:

Sondaje de opinie și empirice periodice, însă cel puțin anuale. Acestea s-ar referi la publicul general și la utilizatorii serviciilor instanțelor, pentru a stabili dacă percepțiile și experiențele se modifică. Sondajele vor fi anunțate și rezultatele publicate, drept un indiciu că CSM ia provocările în serios.

O campanie de relații publice și educativă. Aceasta ar informa cetățenii cu privire la drepturile lor din procedurile judiciare și la modurile în care pot fi înregistrate plângerile referitoare la acțiuni ilegale sau imorale întreprinse fie de magistrați sau de personalul instanței, fie de alți funcționari ai instanței, inclusiv avocații. Deși judecătorii au obiectat de multe ori în alte țări, considerând acest lucru ca fiind o insultă adusă muncii lor, nu este o idee rea postarea unor anunțuri la instanțe și parchete cu privire la ilegalitatea oferirii sau solicitării de mită, inclusiv taxe de urgentare.

Crearea unui birou pentru avocatul poporului. Această practică a fost adoptată în Brazilia și în alte părți, pentru a le oferi cetățenilor un loc prietenos unde să-și poată înregistra plângerile.

Acesta ar fi pe lângă Inspekția Judiciară, la fel ca în Brazilia, dar acolo unde corupția sau serviciile defectuoase sunt o problemă, redundanța este de multe ori utilă. Investigațiile și hotărârile avocatului poporului nu trebuie să aibă greutate legală și unul din servicii poate fi medierea dezacordurilor dintre părți, sau pur și simplu înștiințarea judecătorilor că ar trebui să aibă mai multă grijă cum se comportă (bineînțeles, fără divulgarea sursei informației, deoarece avocatul poporului nu poate impune sancțiuni și, dacă raportează nereguli la CSM sau Inspekția Judiciară, atunci orice anchetă ulterioară i-ar da dreptul „acuzatului” să afle sursa).

Revizuirea mandatului și a funcționării Inspekției Judiciare. Acest lucru ar asigura concentrarea productivă a eforturilor sale asupra abuzurilor serioase, fără a încuraja, după caz, formalismul excesiv din partea magistraților, de teamă că s-ar putea angaja fără intenție în acțiuni supuse sancțiunilor. Lista activităților supuse sancțiunilor are nevoie de revizuire, fără discuție, deoarece este prea lungă, tinde să se suprapună în mod clar cu unele activități de corupție și, de asemenea, poate viza probleme care s-ar supune mai bine unor alte tipuri de control (efectuate de Agenția Națională de Integritate, Curți de Apel, sau pentru corupție, de DNA și MP). Inspekția Judiciară are un mandat variat în Europa, fără un model clar cu privire la ce funcționează cel mai bine și din ce motiv. Agenția din România se pare că s-a dezvoltat în timp fără o direcție clară, de aceea poate fi momentul să se analizeze unde este cea mai mare nevoie de ea și ce poate fi eliminat.

Explicarea de către Inspekția Judiciară a scopului său și tipurile de comportament pe care le vizează. Deoarece Inspekția este una din instituțiile cel mai puțin înțelese de către cei din afara sistemului, ar fi bine pentru ea să efectueze propria campanie chiar și în cazul celor mai bine informați. Numărul mic de acțiuni disciplinare luate sugerează o oarecare ineficiență, dar poate fi explicată prin concentrarea pe anumite tipuri de comportament și, dacă acesta este motivul, el trebuie exprimat explicit.

O serie de anchete mai mult empirice decât legale pentru a identifica unde și cât de des apar mai multe forme sistemice de corupție. Scopul investigațiilor efectuate, de exemplu, de către institute de cercetare, ar fi să încerce să creioneze o idee de ansamblu mai bună cu privire la ce se întâmplă și la modul în care se poate măsura frecvența și riscurile apariției, mai degrabă decât să se concentreze pe identificarea celor vinovați (aceste aspecte vor fi gestionate de DNA și de Inspekția Judiciară). Această diferență trebuie conservată pentru a se putea aduna cât mai multe informații, inclusiv zvonuri, suspiciuni și declarații care nu ar fi acceptate niciodată într-o instanță.

Pe baza acelei priviri de ansamblu, dezvoltarea mecanismelor de reducere a punctelor vulnerabile – locurile în care corupția este mai frecventă, mai greu de depistat direct, dar cea mai vizibilă pentru victime. Aceste inițiative trebuie făcute publice, ca dovadă a dorinței magistraților de a îmbunătăți situația.

Interpretari legale unitare

Rezultatele imprevizibile din cauza lipsei de uniformitate în interpretările legale nu au fost niciodată menționate ca un obiectiv cu cea mai mare prioritate în niciunul din interviurile noastre. În mod similar, studiile efectuate de observatorii români și cei externi, deși menționează des acest fenomen, nu îi dau o importanță prea mare. Când sunt menționate interpretările neuniforme, acestea sunt deseori legate de celelalte două provocări – corupția, din motive evidente, și întârzierile, dar ca efect advers al precursorului său, judecătorii suprasolicitați. Cele

câteva sugestii oferite sunt extrase în mare parte din literatura de specialitate analizată. Chiar și intervievații care s-au plâns de rezultatele imprevizibile nu au putut sugera remedii și într-un anumit sens s-ar putea să aibă dreptate, cel puțin pe motiv că problemele de la bază se află în altă parte și rezolvarea lor va dura.

O primă problemă, cel mai des menționată, este schimbarea rapidă a cadrului legal și anulările frecvente sau modificările legilor și ale ordonanțelor de guvern. Aceasta nu este o problemă juridică, cu excepția efectelor sale, și rezolvarea constă în practici îmbunătățite adoptate de organele executive și Parlament în procesul legislativ și examinarea legilor înainte de adoptarea lor. Guvernul pare din ce în ce mai conștient de responsabilitățile sale și sperăm că va lua măsurile necesare, dar nu avem nimic de adăugat la ceea ce au sugerat alții, cu excepția dorinței de a sublinia că „studiile de impact” de genul celor făcute pentru noile coduri sunt ambele prea ambițioase ca obiective și prea limitate ca posibilă țintă (în cazul codurilor, după cum este menționat mai jos, care se concentrează pe nevoia de mai mult personal și infrastructură— anexa 3).

Insistența MCV pentru publicarea mai multor sau a tuturor hotărârilor ni se pare utilă, dar nu este ceva care ar putea răspunde complet provocării. Judecătorii încă au nevoie de un imbold pentru a le citi și până acum nu este clar că ar exista vreunul. Mai mult (a se vedea punctul următor), modul în care sunt concepute în prezent multe hotărâri le poate reduce utilitatea de îndrumare.

O sugestie mai utilă, oferită de o altă sursă românească, Societatea pentru Justiție (SoJust, 2006) care are magistrați printre membrii săi, este îmbunătățirea formatului pentru hotărâri:

Există câteva sentințe organizate sau structurate pe un rezumat ... regula de aur constă în prezentarea tuturor problemelor, fără a folosi numere sau paragrafe ... Mai mult, justificarea unei sentințe este, de multe ori, doar o descriere inutilă a tuturor actelor procedurale elaborate de părți sau de instanță, având la final citarea seacă a textului legislativ aplicabil.

Elaborarea unui format uniform similar practicilor din țările avansate din vestul Europei este posibil să fie respins pe motiv că intervine în independența justiției, dar ar fi un avantaj în identificarea motivelor hotărârilor și, de aici, a punctelor contradictorii. Unii dintre cei intervievați au adus critici similare cu privire la tendința de a expune verdicte extraordinar de lungi, în cadrul cărora *ratio decidendi* este, practic, invizibil. Merită menționat aici că, potrivit lui Pompe (2012), unele sisteme judiciare au limitat lungimea hotărârilor scrise – în Norvegia, o Curte de Apel acceptă maxim 12 pagini, dacă nu este acordată o dispensă specială.

Odată ce se publică mai multe hotărâri, acestea - împreună cu statistica judiciară⁶⁵ - trebuie puse la dispoziția cetățenilor, în general, și în special instituțiilor academice și ONG-urilor. Acest lucru va permite observatorilor să „judece singuri” nivelul de inconsistență și va permite și cercetarea independentă a problemelor. În multe țări, unele din cele mai valoroase constatări provin din cercetări externe – și acestea pot fi utile în îndepărtarea miturilor, unele din ele fiind extrem de vătămătoare pentru instanțe.

⁶⁵ Ambele având îndepărtate în mod corespunzător modalitățile de identificare a părților, deși nu în mod necesar și ale judecătorilor.

CSM (alături de ICCJ) ar trebui să acorde mai multă atenție subiectului, care ar putea:

Să realizeze un studiu sau studii pentru identificarea punctelor din legi cu cele mai disparate și/sau disruptive interpretări. În studii, ca un preambul la examinarea empirică a hotărârilor, se va include participarea publică ca modalitate de identificare a zonelor care necesită atenție specială.

Să încurajeze dezbateri mai largi între judecători referitoare la propriile aprecieri ale nivelului și cauzelor fenomenului – poate că încercările anterioare de a concentra discuțiile asupra problemelor identificate ca fiind critice au fost inițiate prea devreme în proces, și ar fi fost mai bine să se bazeze pe studii și discuții anterioare cu privire la problemă în general, decât cu privire la cazuri specifice.

De abia atunci se va trece la examinarea participativă a cazurilor reale pentru a se încerca construirea unor interpretări consensuale în rândul magistraților. Deși ICCJ ar trebui încurajată să participe la primele două activități anterioare, acordul său și posibila participare la aceasta din urmă va fi critică

ICCJ va trebui să se concentreze și să determine cum poate folosi cel mai bine rolul său în crearea de criterii uniforme pentru interpretarea legală. Într-o anumită măsură, ICCJ este cheia oricăror soluții, dar majoritatea observatorilor pare să fie de acord că, indiferent de motiv, nu a fost capabilă să își îndeplinească rolul corespunzător. Consultările cu membrii altor înalte instanțe europene pot fi utile pentru a mobiliza angajarea ICCJ și pentru a demonstra că există mecanisme pentru îmbunătățirea acestei funcții.

Un mod alternativ de abordare a concentrării pe ICCJ ar fi utilizarea unei practici deja adoptate de unele Curți de Apel de începere a analizei contradicțiilor la acel nivel. Acest lucru ar putea constitui un fel de filtru pentru ICCJ, care ar putea atunci să se concentreze pe diferențele dintre Curțile de Apel mai degrabă decât să încerce rezolvarea tuturor palierele deodată.

Implicații privind resursele

Resurse umane. Investițiile legate în combaterea corupției și uniformizarea interpretărilor legale ar putea fi relativ mai mici decât în alte zone și exceptând suportul tehnic pentru cercetare analitică și dezvoltarea unor protocoale și programe noi, nu va fi nevoie de resurse umane suplimentare. Acest necesar poate fi rezolvat și cu consultanți contractați, deși ar fi de dorit să existe o oarecare capacitate internă în aceste zone. Entitățile responsabile cu controlul corupției (înăuntrul și în exteriorul sectorului), abaterile etice din cadrul sectorului și interpretările neuniforme sunt toate în mod corespunzător încadrate cu personal. ICCJ este posibil să nu fie de acord cu această părere referitor la personalul său, dar pot fi explorate alternative organizaționale și utilizarea Curților de Apel ca prim filtru, înainte să se suplimenteze locurile cu alți judecători. Unele recomandări cu privire la organismele suplimentare (un avocat al poporului) ar necesita mai mult personal (sau transferul de personal), dar acestea nu sunt priorități pe termen scurt.

TIC. În domeniul corupției, descoperirile echipei TIC se apropie mai mult de ideea creării de protocoale cu alte agenții care gestionează bazele de date, esențiale în investigarea infracțiunilor. Baze de date mai bune pentru a-și putea monitoriza acțiunile, accesul la datele pe care nu le controlează și o organizare și dezvoltare mai bună a strategiilor bazate pe rezultate sunt cerute pentru toate agențiile, dar nevoia de îmbunătățire trebuie întâi recunoscută sau toată asistența

tehnică din lume nu va ajuta la nimic. Crearea/extinderea recomandată bibliotecii de hotărâri este un alt proiect TIC, dar date fiind unele dubii cu privire la beneficiile imediate și întrebări legate de care ar fi cel mai util format, ar putea fi adoptate treptat, în același timp urmărindu-se alte alternative mai puțin dezvoltate tehnologic, pe termen mai scurt.

3.8 Accesul la justiție

Problema

Cei intervievați nu au menționat accesul ca o problemă și în timp ce CADI (2010) o face, nici acesta nu este un punct principal de focalizare. Accesul nu pare a fi o problemă majoră din punct de vedere statistic: rata anuală de litigii se apropie de o valoare relativ ridicată de 10.000 per 100.000 locuitori. Din păcate, nu ne putem da seama dacă cei aproximativ 1 din 10 români care depun cazuri în fiecare an sunt aceeași indivizi (sau organizații) cu depuneri repetate sau câte dintre cazurile acestora sunt numărate de două ori. Câteva sunt, în mod evident, numărate de două sau de mai multe ori, unde, spre exemplu, o revizuire a procedurii de executare implică o hotărâre a instanței în prealabil, spre deosebire de un titlu executoriu sau a unei cauze penale din stadiul executării pedepsei, numărate drept caz separat.

Cu toate acestea, indiferent de numărul celor care ajung în instanță, întrebarea care rămâne este dacă toți cei care au nevoie de servicii judiciare le pot accesa și, dacă o fac, cât de satisfăcătoare sunt rezultatele. Satisfăcător nu poate însemna, evident, că aceștia câștigă dispute, ci că primesc tratament corect, echitabil și, în timp ce suntem cel mai mult interesați de situația cetățenilor săraci, aceeași întrebare se aplică și pentru cei mai înstăriți.

Sondajul din 2013 efectuat de către echipa Analizei a evaluat câteva din aceste probleme și a găsit rezultate mixte (CURS, 2013). Judecătorii și personalul instanței au primit reacții pozitive. Pe o scară de la 1 (scăzut) la 5 (ridicat), repondenții și-au evaluat mulțumirea față de imparțialitatea judecătorului la 3,68, față de atitudinea și politețea judecătorului la 3,95 și față de cea a personalului instanței la 3,97, iar față de competența personalului la 3,92.

Sondajul a descoperit că nivelul de mulțumire printre repondenți legat de modul în care instanța tratează cazurile nu este prea ridicat. Pe o scară de la 1 (scăzut) la 5 (ridicat), mulțumirea la toate nivelurile de jurisdicție a fost doar de 2,69. Interesant este faptul că, rezultatul printre cei care au câștigat cazul nu a fost mai semnificativ mai ridicat (2,91) decât printre cei care au pierdut cazul (2,36). Mulțumirea față de ușurința în a găsi informații folositoare legate de drepturile lor a fost puțin peste medie la 3,32, asemănătoare cu mulțumirea față de ușurința de a ajunge în instanță și de claritatea informațiilor oferite de către instanță (ambele 3,19). Semnele din interiorul instanțelor au primit o rată de mulțumire ușor mai bună de 3,89.

Membrii sistemului judiciar românesc au exprimat importanța pe care o atașează tratării fiecărui reclamant care ajunge în instanță cu același efort. Echipa nu este sigură că acest lucru este suficient și înțelept. Nu este suficient să abordezi într-un sens larg problemele privind accesul la justiție. Pe lângă mulțumirea de tratament, există și problema posibilelor impedimente în folosirea instanței în primul rând și este curios faptul că atât de puțină atenție pare a fi concentrată aici. În legătură cu înțelepciunea, ar trebui acordată puțină atenție impactului asupra celerității (ca efort depus asupra plângerilor care, în mod evident, nu pot fi rezolvate în instanță, iar acel efort nu mai poate fi depus pentru cei care merită), imparțialității (o valoare la fel de

importantă care este clar subminată de asistența oferită de judecător unei părți în formularea unei reclamații) și asupra drepturilor părții oponente (care poate fi victima unui atac de răzbunare).

Analiza

România cheltuiește una din cele mai mici părți din PIB pe asistență legală gratuită din cele 45 de țări europene incluse în rapoartele din 2010 și 2011 ale CEPEJ (consultați secțiunile 5.2 și 6.2). Deși alocările au crescut brusc în ultimii ani, având în vedere baza lor foarte scăzută, România rămâne printre țările care oferă cele mai puține fonduri. Sondajul din 2013 al echipei Analizei a arătat că 6 procente dintre părți au primit un avocat de la stat (CURS, 2013).⁶⁶ După cum au raportat judecătorii și procurorii, mulți indivizi îi abordează fără un avocat iar sondajul din 2013 a arătat că 21 de procente din părți nu sunt reprezentate de un avocat (CURS, 2013).⁶⁷ Conform unui studiu din 2008 (Gallup Organization România, 2008) doar 63 de procente din utilizatorii instanțelor ajung la instanță cu un avocat și doar 8 procente primesc mai târziu unul, plătit de stat. Din cei 51 de repondenți (29 de procente din total) care au raportat că s-au reprezentat singuri, 47 de procente au afirmat că acest lucru s-a datorat faptului că erau de părere că nu au nevoie de un avocat și 38 de procente au afirmat că nu și-au putut permite unul.

Judecătorii și procurorii încurajează reprezentarea fără avocat, în mod intenționat sau neintenționat. Ambele grupuri au raportat că depun eforturi extreme pentru a rezolva plângerile formulate necorespunzător, oferind mai multe servicii decât sunt oferite de obicei în altă parte – deși, în schimb, aceasta ar putea însemna o valoare mai ridicată a neplăcerii pentru cei acuzați pe nedrept, mulți dintre ei necesitând și asistență.⁶⁸ Există și griji legate de calitatea apărării și a asistenței legale atunci când este oferită de avocați finanțați de stat și posibil legate de cei care nu se califică pentru asistență și astfel depind ori de ajutor judiciar ori pur și simplu nu se prezintă la instanță.

Onorariile pentru avocații care oferă asistență subvenționată de guvern par foarte mici. Echipei i s-a spus că începând cu mai 2012, plata obișnuită pentru reprezentarea unui caz într-o instanță era în jur de 100-300 RON sau aproximativ 25-75 \$.⁶⁹ În zonele unde avocați cu vechime par a avea mai mult de lucru, sarcinile sunt de obicei oferite stagiarilor (conform informațiilor din interviuri). Din cauza lipsei arhivelor centralizate legate de această chestiune, este imposibil să ne dăm seama câți indivizi din întreaga țară primesc asistență sau câți avocați sunt angajați să o ofere. CEDO nu are multe cazuri legate de această problemă, din motive evidente (ar fi nevoie de asistență legală de un anumit fel pentru a ajunge acolo), singura excepție fiind deținuții care se plâng de lipsa accesului la avocați (probabil finanțați de stat).

Intervievații au menționat și faptul că trebuie să plătească taxele de timbru după ce un caz este înregistrat – dar înainte ca instanța să îl audieze – ca o posibilă constrângere. De obicei, sumele implicate nu ar părea destul de mari încât să descurajeze pe cineva cu un caz legitim, doar dacă, bineînțeles, o sumă mare de bani este implicată, caz în care taxele necesită ca o parte a sumei

⁶⁶ Din cele 6 procente: judecătorii 4 procente, tribunale 4 procente, curți de apel 13 procente.

⁶⁷ Din cele 21 de procente: judecătorii 20 de procente, tribunale 25 de procente, curți de apel 16 procente.

⁶⁸ Din interviuri, a fost neclară rezolvarea acestei situații—o parte nereprezentată depunând o plângere împotriva unui individ care nu și-a permis nici el să angajeze un avocat privat. În cazul unei plângeri penale, s-ar oferi un apărător subvenționat de stat, dar pentru plângeri civile, aceasta încă este o problemă.

⁶⁹ Probabil au crescut de atunci, dar ne îndoim că vorbim de sume princiare. Mai mult, avocații raportează că nu este posibilă rambursarea separată a cheltuielilor.

reclamate să fie și ea plătită. Sondajul din 2013 al echipei Analizei afirmă că 29 de procente din părți au fost scutite de plata taxelor de timbru (CURS, 2013).⁷⁰ În același timp, atunci când au fost întrebați despre nivelul de satisfacție asupra costurilor de utilizarea a instanței (excluzând onorariile avocaților), mulțumirea generală a repondenților a măsurat 2,54 pe o scară de la 1 (scăzut) la 5 (ridicat). Totuși, taxele sunt relativ mici și, din păcate, taxele mici nu sunt un obstacol prea mare pentru cei care depun plângeri nejustificate. Plângerile penale nu se taxează și ar fi interesant să se afle dacă regulile cu privire la abuzul acestui drept—în special împotriva unui caz pe care procurorul decide să nu îl urmărească—sunt aplicate (și dacă da, care sunt rezultatele) și dacă pretinsul făptaș are acces la orice fel de asistență înainte ca procurorul să ia o decizie.

Concluzie

Problema accesului trebuie explorată mai mult. Chiar dacă aproape 10 procente din români înaintează un caz în fiecare an, rămâne problema dacă aceștia sunt serviți adecvat. Mai important, cantitatea și calitatea asistenței legale oferite de stat ridică întrebări, dar am auzit puține sugestii pentru rezolvarea acestei situații. Faptul că, până și într-un sondaj limitat, 29 de procente din utilizatorii instanței au raportat că nu au angajat sau nu li s-a oferit niciodată un avocat, atinge un aspect care merită atenție suplimentară. Dacă au parte de asistență judiciară în formarea reclamațiilor, aceasta ar putea limita impactele negative asupra lor, dar aceasta ridică multe întrebări dacă acest lucru ar trebui făcut de către judecători – din punctul de vedere economic și a procesului cuvenit.

O problemă suplimentară este modul în care procedează un judecător dacă ambelor părți le lipsesc avocații. Câteva recomandări legate de cum ar putea fi adresată nevoia de asistență legală sunt incluse în secțiunea 3.9, la fel și o recomandare cu privire la faptul că trebuie efectuată mai multă cercetare pentru a determina cine ar putea fi exclus sau afectat negativ de politicile curente.

3.9 Îmbunătățirea accesului la justiție

Într-un anumit sens, multe din opțiunile listate mai jos ar putea fi tratate în cadrul primei probleme, sporirea eficienței. Asta din cauză că au ca scop reducerea volumului de lucru judiciar prin adăugarea unor servicii anterioare ajungerii în instanță pentru acele dispute care pot fi (sau nu) introduse în sistemul judiciar.

Determinați măsura în care ar exista orice fel de obstacole pentru acces, pentru cine, cu ce rezultate, și de ce. CSM sau altă entitate ar putea efectua studii legate de acest lucru, ținând cont de lipsa generală de interes pentru acces. Rata litigiilor din România pare destul de ridicată, dar aceasta nu garantează că toate persoanele au acces la justiție.

Investiți resurse financiare într-un program de educare juridică a poporului. Acesta ar informa cetățenii cu privire la activitatea instanțelor și a procurorilor, ce constituie o plângere care trebuie deferită justiției, cum să depună o plângere și de ce ar fi recomandată utilizarea unui avocat. Acest program ar trebui să includă o avertizare despre folosirea avocaților neacreditați și să insiste ca instanțele să verifice dacă orice reprezentant legal este acreditat.

⁷⁰

Din cele 29 de procente: judecătorii 29 de procente, tribunale 21 de procente, curți de apel 40 de procente.

Partea 1: Evaluarea funcționării

Oferiți un program de asistență legală pentru a informa reclamanții în prealabil în legătură cu înregistrarea unei plângeri (penale sau civile) Acest lucru ar costa ceva statul, dar nu va mai presa judecătorii și procurorii care trebuie să realizeze ce dorește reclamantul și dacă are o bază legală. Deși în unele țări (de exemplu Suedia) avocatul care revizuieste poate și prelua cazul, credem că acest lucru nu este recomandat pentru România și că asistența legală inițială ar trebui adresată reclamanților cu cazuri legitime, pe care serviciile ar trebui să îi ajute la formulare, fie de către programe de asistență, ori de o listă cu avocați acreditați.

Extindeți programul de asistență publică și programele de asistență legală astfel încât să poată acoperi mai mulți utilizatori din instanțe și să ofere servicii de calitate mai bună. Deși este în creștere, România se află încă la limita inferioară a procentajului PIB cheltuit pe acest serviciu (în ciuda unui procent mare de PIB cheltuit pe justiție în general). Sigur, judecătorii pretind că fac munca pe care un program de asistență legală ar face-o mai bine, dar aceasta nu este activitatea lor de bază și probabil este un mod mai costisitor de a atinge aceste nevoi.

Implicații privind resursele

Cea mai mare parte din implicațiile financiare și de altă natură implică crearea sau extinderea serviciilor din afara instanței: mai multe investiții în cercetarea punctuală, servicii de informare, consiliere anterioară procesului și asistență legală pentru cei care depun cazuri și mediere. Câteva dintre acestea vor implica extinderea serviciilor TIC pentru a le asista și cel puțin pentru a urmări utilizarea de către grupurile vizate și evaluarea impactului acesteia. Dacă unele din măsurile pentru „extinderea gradului de productivitate” ar fi adoptate cu succes, unii magistrați ar putea fi transferați către noile servicii descrise mai sus, ca, de exemplu, mediatorii. Acest lucru ar trebui să fie voluntar și cu garanția salariilor adecvate și șansa de promovare, dar avantajul ar fi utilizarea resurselor umane deja bugetate în sistem. Unele țări (de exemplu Costa Rica) au un sistem de carieră pe trei niveluri pentru judecători, procurori și apărători publici cu salarii comparabile și beneficii la fiecare nivel și oportunitatea de a te muta de la un nivel la altul.

4. CONCLUZII

Tranzițiile sunt dificile iar cea din România a fost în mod sigur complicată de efectele negative provocate de căderea sistemului comunist, persistența multor practici politice din acea eră și exigențele UE, atât pentru aderare cât și sub monitorizarea MCV. Într-o anumită măsură, funcționarea bună a României pentru indicatorii judiciari pe care i-a ales – timpii pentru emiterea hotărârilor, ratele de eliminare și de operativitate – și cele pentru procurori (ratele de condamnare) se contrazic cu argumentul cu privire la munca suplimentară sau cu resursele insuficiente. O rată de eliminare de 100 de procente sau mai bună și o rată de operativitate de 75 de procente sau mai mare este pe cât de bună posibil, sugerând că angajarea de personal este perfectă sau poate prea mare, în ciuda cererilor care au crescut considerabil în ultimii cinci ani.

Totuși, productivitatea sectorului este ceva mai mică decât pare, în special atunci când se ia în considerare ceea ce se procesează. Procurorii, în special, par să își dedice o mare parte a timpului explicând de ce nu vor urmări plângeri. Și judecătorii își dedică prea mult din timp (conform rapoartelor lor) lucrurilor care ar putea fi delegate grefierilor sau asistenței legale sau agențiilor administrative.

Prin urmare, România ar trebui să se concentreze pe modul în care utilizează resursele existente și noile legi și instituții mai eficiente. Punctul central ar trebui să fie valoarea adăugată față de resursele investite pentru a o atinge - eficiența. Autoritățile ar putea dori să reevalueze modul de abordare înainte de a suplimenta personalul în special și să restricționeze suplimentările din registrul de personal la grefieri și experți non-judiciari. Ar putea dori și să considere alternative pentru creșterea productivității personalului existent, prin filtre mai bune, muncă de rutină delegată mai mult grefierilor și devierea disputelor către alte foruri.⁷¹

Analiza noastră a procentului de admitere pentru diferitele căi de atac și în special pentru cele care vizează decizia de a nu pune sub urmărire penală, clarifică faptul că sunt necesare filtre mai bune. Ziua apelului bazat pe faptul că nu ești de acord cu hotărârea inițială trebuie pur și simplu să se termine și dacă nu se poate face acest lucru prin filtre, poate fi făcut prin desemnarea aspră a costurilor instanței către apelantul insistent (și avocatul ei/lui). Dacă avocații de stat și procurorii fac apel fără a fi nevoie, costurile ar trebui aplicate, de asemenea, acestora.

O altă măsură – ce este, pe drept, o recomandare controversată - poate fi reducerea unor verificări procedurale și a unor măsuri de protecție, bazându-ne pe presupunerea că instituțiile sectorului au devenit mai eficiente și, deci, nu necesită să funcționeze în contextul eforturilor redundante. De exemplu, în timp ce plângerile minore (neplăcute) afectează sistemele penale de peste tot, numărul celor care trec de poliție și ajung pe masa procurorului par excesive în România —precum și nevoia ca poliția și procurorul să indice, cu o opinie motivată, de ce nu ar trebui urmărit cazul.

⁷¹ Nevoia de filtre eficiente nu este nefirească, dar pentru a le introduce, România ar trebui să reexamineze presupunerea că orice caz care este depus merită atenție egală, chiar dacă implică acuizarea de „infracțiune imposibilă” sau o problemă civilă clar non-justițiabilă.

Cât despre pronunțările preliminare introduse de Noul Cod de Procedură Civilă, acestea ar trebui evident ajustate și organizate astfel încât să nu producă întârzieri care nu sunt necesare (și poate mai multă confuzie). Rata reală a litigiilor din România (odată ce lucrurile care nu ar trebui numărate sunt eliminate) este încă ridicată și, în timp ce recunoaștem dreptul la justiție, suntem de acord cu CADI că acest drept nu se extinde la abuzarea sistemului. Totuși, recunoaștem că înainte ca măsurile drastice să fie adoptate, ar fi bine să existe o mai bună înțelegere a ceea ce se întâmplă în sistem iar multe din opțiunile din secțiunea 1.1 vizează această direcție.

Referitor la calitate și acces, unele măsuri au fost adoptate, dar nu par a fi eliminat toate problemele raportate. Tratarea de către DNA a cazurilor de corupție se îmbunătățește, deși poate dura până ce rezultatele imediate îmbunătățesc imaginea generală a sectorului, pentru că schimbările au nevoie de timp pentru a se transforma în schimbări de percepție. Acest lucru este de așteptat; oamenii pot aprecia condamnările dar tot se pot îndoii de timpul necesar pentru rezolvare și mai pot specula că acest lucru poate fi doar „vârful aisberg-ului” și încă o dovadă că „întregul sistem este corupt”.

Rolul și obiectivele Inspecției Judiciare (pentru îmbunătățirea performanței) rămân neclare și pot fi demne de reconsiderare. Activitățile sale rezultă în puține sancțiuni iar acestea pot avea un impact contra-productiv în încurajarea formalităților judiciare și de urmărire penală. Ar fi în mod sigur util să își definească și să publice obiectivele sale, alături de rezultate.

Încurajând mai multe interpretări legale uniforme este un domeniu unde s-au făcut puține progrese, se pare, și o strategie mai bună este necesară. Obstacolul principal este o lipsă aproape completă de informare asupra dimensiunii problemei, impactului său și unde problema este frecventă și provoacă daune.

Ultimul domeniu de funcționare, accesul, este la fel de neexplorat. În baza datelor, rămâne neclar dacă și în ce măsură există grupuri de cetățeni, definite după plasarea geografică, venit, etnie, sex sau alte caracteristici, care încă întâlnesc obstacole de neînving în rezolvarea eficace a disputelor și protecția drepturilor lor legale. În ciuda finanțării mai mari pentru asistența legală, sistemul nu este perfect (în special onorariile mici plătite pentru furnizorii privați și lipsa monitorizării serviciilor acestora). Totuși, schimbările sunt recente și, astfel, o nevoie primară este să se determine dacă au avut efectul intenționat. Un bun sistem de asistență legală ar reduce timpul pe care judecătorii și procurorii îl dedică clienților *pro se* astfel li s-ar elibera timpul pentru a realiza alte sarcini.

Per ansamblu, reformele pentru planificare și testare par garantate – la fel cum pare o monitorizare mai bună – bazat pe evaluarea diferitelor dimensiuni de funcționare. Deși, a fost pe cât de empirică posibil, evaluarea a implicat, în mod necesar, o interpretare și extrapolare luând în considerare datele puține. În sectorul de justiție, explicația cea mai frecventă a observatorilor informați, pentru orice probleme prezumtive de funcționare era insuficiența resurselor. Argumentul era că prea puțini magistrați și alt personal confruntat cu cererile crescânde de servicii au dus direct la congestione și la întârzieri și dacă mai puțin direct, la interpretări legale neuniforme (lipsa de timp pentru ca judecătorii să studieze deciziile curților mai înalte), corupție și acces inadecvat. Astfel de observatori oferă altfel de explicații, dar pentru că majoritatea acestora menționează întâi resursele și uneori exclusiv din interiorul sau din afara sectorului, pare important să revizuim situația în detaliu, ceea ce facem în partea 2.

PARTEA 2: RESURSELE SISTEMULUI

Această parte revizuieste resursele sistemului în trei capitole: resurse umane (instituții de stat și profesioniștii independenți), resurse financiare și bugetare și TIC. După cum a fost anticipat, descoperirile noastre nu indică insuficiențe mari, dar sugerează că ceea ce există ar putea fi și mai bine utilizat și că alte măsuri ar putea îmbunătăți suplimentar contribuția resurselor disponibile pentru livrarea serviciilor.

5. RESURSE UMANE

5.1 Resurse umane în instituțiile de stat

Componenta de resurse umane a Analizei funcționale are menirea de a evalua adecvarea nivelurilor de resurse umane, alocarea și managementul sistemului judiciar (casetă 5.1). Aceasta se concentrează pe trei probleme: dacă nivelurile de asigurare a sistemului cu personal pentru judecători, procurori și personal auxiliar sunt corespunzătoare; dacă sistemul de recrutare, evaluare și promovare are eficiența în promovarea în sistem a personalului calificat și dacă acei candidați potriviți sunt promovați; și dacă nivelurile de salarizare sunt satisfăcătoare pentru atragerea și menținerea personalului calificat.

Casetă 5.1: Personal și performanță

Resursele umane sunt un factor cheie pentru performanța sistemului judiciar pe toate zonele de măsurare a performanței:

Management strategic. Pentru a avea succes, managementul strategic are nevoie de capacitate adecvată.

Eficiență. Combinarea corectă și cantitatea resurselor umane la locul potrivit pentru a face față eficient cererii, contribuie la eficiența generală a sistemului.

Calitate. Intrarea în sistem a judecătorilor, procurorilor și a personalului competent (și incoruptibil) este cheia supremă a performanței generale.

Acces. Resursele umane trebuie să existe acolo unde sunt cereri, pentru a asigura accesul la justiție.

Concluziile din această secțiune sunt în strânsă legătură cu alte componente ale analizei, în special în ceea ce privește problema nivelurilor de angajare a personalului. În mod constant se raportează un număr insuficient de magistrați (în special judecători), pe când calitatea datelor privind volumul de cazuri este îndoielnică. Este evident că cel puțin o parte a problemei este reprezentată de avalanșa plângerilor fără importanță pe care atât judecătorii cât și procurorii consideră că trebuie să le ia în considerare. Acestea includ plângeri care provin din ceea ce este denumit „promisiuni încălcate ale Guvernului”, cum ar fi creșterile salariale pe care Guvernul le-a acordat, dar ulterior nu le-a putut onora. (După cum a fost elaborat în capitolele 3 și 4, soluția nu este neapărat mărirea numărului de personal, ci mai degrabă reducerea din capul locului a numărului de plângeri care ajung la judecători și procurori. Această secțiune este de asemenea în strânsă legătură cu secțiunea 6.) Sistemul judiciar ca un întreg alocă majoritatea bugetului pentru salarii, structura generală a salariului în sistemul judiciar fiind stabilită prin lege. Dar capacitatea sistemului judiciar de a mai angaja personal va depinde de capacitatea acestuia de a obține finanțare suplimentară de la buget.

Sistemul judiciar privit ca un întreg pare să acorde puțină atenție situației și calității personalului non-judiciar (casetă 5.2)—adică, cei care nu sunt nici magistrați și nici grefierii acestora. Sistemul recrutează experți din domeniul TIC și manageri economici și personal de rang secundar cum ar fi șoferii sau personalul de întreținere. Totuși, în ceea ce privește alte posturi non-judiciare, sistemul tinde să susțină magistrați și grefieri detașați fără a acorda suficientă

atenție nevoii de pregătire specială pentru a performa cu destulă rigoare profesională. Numărul, calitatea și plata „specialiștilor disciplinari” sunt inadecvate și prin urmare contribuția lor la managementul general al sectorului este limitată. Vom adăuga unele mențiuni despre acest subiect mai jos, dar observați că acest lucru reprezintă un obstacol considerabil în procesul de îmbunătățire a performanței sectorului și de a utiliza mai bine resursele financiare sau de altă natură pe care acesta le gestionează.

Caseta 5.2: Notă despre specialiștii non-judiciari

Acești experți nu par a fi parte din planul de resurse umane, despre aceștia apărând foarte puține informații. Unii dintre aceștia sunt conduși și recrutați de MJ dar majoritatea par a fi angajați local, odată ce MJ autorizează pozițiile, de către instanțe și parchete. Există și o tendință de a acoperi multe din pozițiile mai înalte de către magistrați sau grefierii acestora.

Perspectivile acestor persoane sunt importante și trebuie să fie reflectate în munca departamentului de management al resurselor, pe de altă parte însă le lipsește în mod evident setul de abilități necesare pentru munca respectivă. Când se apelează la experți autentici, în general pentru managementul economic și pentru sarcini legate de TIC (inclusiv dezvoltarea TIC), salariile lor sunt adesea prea mici pentru a atrage persoane cu niveluri ridicate de pregătire. Cererile de personal care să implementeze noile coduri, de exemplu, și chiar studiile de impact efectuate de către contractorii externi nu menționează această categorie de personal.

Tendința este evidentă în întregul sector, în CSM, MJ, MP sau în orice altă entitate. În timp ce unele dintre acestea au mulți angajați, personal TIC de exemplu, exceptând personalul de bază din MJ și cei care ocupă cele mai înalte poziții în alte agenții, capacitatea lor profesională este insuficientă pentru volumul de muncă și sunt adesea transferați temporar dintre grefieri și magistrați. Aproape la fel se întâmplă și cu statisticienii, care, mai mult, ocupă deseori și o poziție în statistica TIC.

Ca un prim pas cheie, va fi de importanță crucială să se introducă în sistemul judiciar planificarea și managementul strategic și să înceapă a se recunoaște importanța altor discipline pentru a îmbunătăți performanța acestuia (și pentru tratarea managementului resurselor umane ca o funcție distinctă).

Nivelurile de angajare a personalului/Controlul organizării

Două segmente majore ale sectorului de justiție —sistemul de justiție în subordinea MJ și sistemul parchetelor în subordinea MP—angajează aproximativ 19.000 de persoane (poziții finanțate în 2012).⁷² Conform datelor furnizate de MJ, 13.251 de posturi din sistemul de justiție au fost finanțate din bugetul pe 2012 (semnificând că posturile au fost autorizate și ocupate). Dintre acestea, 4.186 erau judecători, 6.343 erau grefieri (*grefieri*), și 2.722 erau alt personal, inclusiv ofițerii de probațiune, personal de birou și șoferi. (MJ are angajate 312 persoane, care ocupă funcții cum ar fi pregătirea și aprobarea propunerilor de legislație în vederea depunerii spre aprobarea Guvernului și administrarea statelor de plată în sistemul judiciar.) Sistemul parchetelor avea 2.798 procurori finanțați conform bugetului pe 2012, 1.603 *grefieri*, și 1.308 alt personal (tabelul 5.1).

Nivelurile de angajare pentru judecători și procurori sunt, în termeni de *per capita* conform standardelor europene. Această concluzie se bazează pe proporțiile de judecători și procurori

⁷²

MP este condus de procurorul general.

raportate la numărul de locuitori, utilizând datele provenite de la Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) pentru 2008 și 2010. Numărul personalului auxiliar din sistemul judiciar, totuși, este mult mai scăzut decât mediile pe plan european în 2010, sistemul de justiție includea 39,6 (40,2 în 2008) angajați auxiliari raportat la 100.000 locuitori, în timp ce media în Europa era 62,3 (55,6 în 2008). Acest lucru semnifică, de asemenea, în mod remarcabil, că personalul din proporția magistraților rămâne la capătul inferior al intervalului European, în jur de 2,1 în 2010.

Ca o consecință a deficitului relativ al personalului auxiliar, judecătorii și procurorii preiau o sarcină administrativă majoră în plus față de funcțiile judiciare obișnuite. Schimbări planificate (sau recent introduse) în Codul Penal, Codul de Procedură Penală, Codul Civil și Codul de Procedură Civilă au generat speculații cum că – indiferent de caracterul adecvat al nivelului de personal – mai multe funcții vor fi necesare în viitorul apropiat. Conform Studiului de Impact (Țuca Zbârcea și alții, 2011), aproximativ 318 funcții noi pentru judecători și 91 funcții noi pentru procurori vor fi necesare pentru a face față noii legislații.

Tabel 5.1: Poziții finanțate în sistemul judiciar, februarie 2012

Instanțe (MJ)		Procurori (MP)	
Judecători	4,186	Procurori	2,798
<i>Grefieri</i>	6,343	<i>Grefieri</i>	1,603
Senior ^a	3,581		
Începător ^b	3,704		
Personal auxiliar	942		
Specialiști TIC	458	Specialiști TIC	112
Consilieri	448	Consilieri	290
Ofițeri de probațiune	292	Agenți proceduruali	433
Alt personal	582	Alt personal	473
Sub-total	13,251	Sub-total	5,709
Plus personalul central MJ	312		
Total	19,272		

Sursa: Elaborare a echipei bazată pe statisticile oferite de CSM, MJ, și MP.

a. Cu studii superioare. b. Cu studii medii; sursa: dosarele CSM legate de angajare de personal și salarii. Excluse 400 poziții suplimentare autorizate de Hotărârea Guvernului 1056 din octombrie 2012.

Vor fi necesare creșteri și mai mari ale numărului de grefieri, conform studiului de impact (Țuca Zbârcea și alții, 2011). Conform noului Cod de Procedură Civilă, de exemplu, părțile dintr-o cauză civilă pot cere ca audierile să fie transcrise de către grefieri. Studiul de impact estimează că dacă 10 procente din astfel de audieri sunt transcrise, vor trebui angajați 1.500 de grefieri noi. Un sondaj mai recent al administratorilor instanțelor (România, MJ, 2012) a raportat că, după părerea participanților, 1.391 judecători noi și 3.883 grefieri noi ar fi necesari numai în sistemul de justiție. Dar ambele studii pleacă de la premisa că personalul existent și volumul de muncă vor rămâne intacte, deci judecătorii și procurorii vor continua să fie asaltați de plângeri neimportante și se vor simți constrânși să le soluționeze ei înșiși, decât să le transfere grefierilor.

Dacă volumul de muncă este diminuat sau delegat, se estimează că necesitatea mai multor magistrați s-ar micșora.

Locurile de muncă vacante (care în teorie ar putea fi un indicator real al lipsei de personal) sunt dificil de definit, cu atât mai puțin de cuantificat. Toate instanțele au un număr definit de posturi autorizate. Unele dintre aceste posturi autorizate s-ar putea totuși să nu fie finanțate —adică, alocările de buget către MJ, MP și alți gestionari ai fondurilor s-ar putea să nu fie suficiente pentru finanțarea tuturor posturilor. Dintre posturile finanțate, unele s-ar putea să nu fie ocupate, din cauza pensionării sau promovării ocupanților anteriori.

Datele detaliate privind angajarea de personal în sistemul instanțelor, așa cum au fost ele oferite echipei, includ numărul de poziții pentru fiecare instanță și sunt repartizate pe două categorii: ‘*schema*’ (autorizată) și ‘*ocupate*’.⁷³ După cum indică aceste date, rata locurilor vacante pare să fie destul de modestă, în special în rândul judecătorilor și a „altui tip de personal”—o categorie care include personal care se ocupă cu arhivarea, specialiștii TIC, apozii și șoferii. Rata locurilor vacante în rândul judecătorilor pare să fie de șapte procente, în rândul „altui tip de personal” fiind de opt procente (tabelul 5.2). Aceste cifre privind locurile de muncă vacante coincid cu cifrele prezentate în raportul CSM din primăvara lui 2012 la MCV (România, CSM, 2012b), dar sunt puțin mai mari decât cifrele pentru locurile de muncă vacante raportat în cadrul raportului MJ din septembrie 2012 (România, MJ, 2012). Raportul CSM pentru MCV arată o rată a locurilor de muncă vacante mai mare pentru procurori: 16 procente.⁷⁴

Tabel 5.2: Poziții ocupate și vacante în sistemul de justiție, februarie 2012

Poziție	<i>Schema</i> (autorizate)	<i>Ocupate</i> (ocupate)	Vacante	Rata locurilor vacante(%)
Judecători	4.399	4.086	313	7
<i>Grefieri</i> —senior	3.224	3.134	90	3
<i>Grefieri</i> — începător	2.321	2.201	120	5
Alt personal	3.935	3.627	308	8
Total	13.879	13.048	831	6

Sursa: Elaborare a echipei bazată pe statisticile oferite de CSM și MJ.

Estimările pentru judecători și personal coincid și ele aproximativ cu cifrele raportate în interviurile de activitate. Conform interviurilor cu MJ, sistemul de justiție are un lot de 283 de posturi de judecători, 281 de posturi de grefieri și 145 de posturi de ofițeri de probațiune și personal administrativ - toate fiind autorizate dar nu și ocupate - astfel încât numărul total de locuri vacante finanțate este de 709.

Datele recente privind gradul de ocupare a posturilor sugerează că rata locurilor de muncă vacante este oarecum mai mare la posturile de procuror (tabelul 5.3): ratele se încadrează de la șase procente în rândul procurorilor pentru curțile de apel până la aproape douăzeci de procente în rândul procurorilor atașați tribunalelor.

⁷³ Un tabel asemănător, pentru procurori este pregătit de către autorități.

⁷⁴ Cifrele din *schema* pentru judecători și procurori sunt mai mari decât cifrele corespunzătoare pentru pozițiile finanțate în tabelul 5.1; Cifrele din *ocupate* sunt mai mici. Acest lucru sugerează că *schema* reprezintă, de fapt, numărul de poziții autorizate iar *ocupate* numărul de poziții care sunt finanțate și ocupate.

Tabel 5.3: Rata locurilor de muncă vacante, Procurori

	Poziții	Rata locurilor de muncă vacante (%)
ICCJ	584	14
Apeluri	249	6
Tribunale	646	19
Primă instanță	1.330	12
Total	2.809	14

Sursa: Elaborare a echipei bazată pe statisticile oferite de MP.

Notă: Începând cu 1 noiembrie 2012. Exclue procurorii militari.

Nivelul de locuri de muncă vacante existent, cel puțin în rândul judecătorilor, este o anomalie ce reflectă în principal comportamentul strategic recent. În 2008, un număr mare (dar încă necunoscut) de judecători care îndeplineau cerințele de pensionare (de ex. aceștia aveau cel puțin 25 de ani de serviciu în sistemul judiciar) continuau să lucreze. Aceștia se confruntau cu două amenințări: că o reformă a pensiilor mai amplă propusă la acel moment ar elimina așa numita pensie de serviciu, conform căreia pensiile pentru magistrați erau fixate la 80% din salariile finale și că bonusul de 50% care le era garantat magistraților urma să fie eliminat. Prin pensionarea imediată, judecătorii le primeau pe ambele. Dacă așteptau mai mult timp, le puteau pierde pe ambele. Se pare că atât de mulți judecători s-au pensionat, încât nu au putut fi înlocuiți deodată. După cum s-a văzut, pensia de serviciu s-a păstrat (la 80%), dar bonusul de 50% a fost desființat. Judecătorii care s-au pensionat atunci au ales înțelept.

Impactul acestor evenimente privind rata locurilor de muncă vacante va fi doar temporar. Odata ce baza de pensii a fost stabilizată, se așteaptă ca judecătorii (și procurorii) să se pensioneze în ritm normal. Pe termen scurt însă, sistemul judecătoresc va acoperi cu greu pozițiile vacante, din cauza constrângerilor referitoare la baza de recrutare (consultați secțiunile de mai jos). În august 2012, Guvernul s-a angajat să finanțeze toate posturile vacante existente autorizate în sistemul judecătoresc, ceea ce va crea o cerere imediată pentru aproximativ 800 nou veniți doar pentru sistemul judiciar.⁷⁵

Controlul personalului

Procesul de stabilire a numărului posturilor autorizate în sistemul judiciar este stabilit în principiu prin Legea 304/2004. Articolul 133 al acestei legi stipulează că „fiecare instanță și parchet vor fi prevăzute cu numărul necesar de judecători sau procurori, precum și personal auxiliar specializat și personal în cadrul departamentelor economico-financiar și administrativ.” Articolul 134 autorizează Guvernul (adică Primul Ministru și cabinetul acestuia) să stabilească un plafon pentru numărul total de poziții în instanțe și parchete, acționând pe baza „propunerii Ministrului de Justiție cu susținerea CSM”⁷⁶ Pentru a sprijini acest proces, Președintele ICCJ și președinții curților de apel, împreună cu Ministrul de Justiție, Procurorul General⁷⁷ și prim procurorul DNA trebuie să „analizeze anual volumul de muncă al instanțelor și parchetelor și, conform rezultatelor analizei, să adopte măsuri pentru a completa sau reduce numărul de posturi, cu susținerea CSM.”

⁷⁵ Hotărârea de Guvern 13/2012.

⁷⁶ Pentru ICCJ, numărul maxim de posturi este stabilit prin hotărârea guvernului, la propunerea Ministrului de Justiție și a președintelui ICCJ, cu susținere din partea CSM.

⁷⁷ Adică, procurorul general din cadrul parchetului de pe lângă ICCJ.

Procesul nu pare să fie prea sistematic. În schimb, plafonul numărului de posturi autorizate reflectă o acumulare de decizii *ad hoc* care s-au derulat pe mai multe decenii. Procesul de alocare a posturilor finanțate în rândul diverselor instanțe și parchete este de asemenea *ad hoc*. Procesul este creat de obicei la nivelul unei instanțe sau a unui parchet anumit, care trimite cererea către curtea de apel corespunzătoare. Președintele curții de apel efectuează apoi verificări pentru a decide dacă cererea poate fi rezolvată prin transferarea unui post de la o altă instanță. Dacă nu, cererea este transmisă departamentului de resurse umane al MJ. MJ nu are un criteriu explicit pentru a stabili dacă noul post este necesar. În schimb, se bazează pe „obicei”.

Conform unui raport de către Wittrup și alții (2011), au existat încercări de a stabili în mod sistematic nevoile de personal în sistemul judiciar. Se menționează aici că un parteneriat de lucru stabilit de CSM și MJ a desfășurat de două ori în ultimii ani (2009 și 2010) astfel de studii. În esență, ei susțin că judecătorii s-au confruntat cu un volum de muncă în creștere constantă, fără o creștere corespunzătoare a numărului posturilor finanțate. Aceștia mai remarcă discrepanțele majore dintre volumul de muncă din cadrul instanțelor, numărul judecătorilor care sunt supraaglomerați (928) depășindu-l cu mult pe al celor care au un volum de muncă insuficient (577).

Pe această bază, ei propun finanțarea pentru 523 posturi suplimentare pentru judecători și 921 posturi pentru grefieri. Raportul din 2010 explică, chiar dacă succint, metoda utilizată pentru a ajunge la această concluzie. Estimările numărului de dosare pentru fiecare judecător, de exemplu, se bazează pe o formulă complexă care reflectă nu doar variațiile privind complexitatea cazurilor⁷⁸ ci și numărul de volume într-un dosar al cazului și numărul de părți implicate. Estimările numărului necesar de grefieri pleacă de la prezumția că proporția de grefieri per caz va rămâne aceeași. Conform raportului CSM către MCV din primăvara 2012, numărul de posturi pentru judecători a crescut cu doar 122 între 2010 și 2011. Acest lucru sugerează că recomandările parteneriatului de lucru nu au fost acceptate în întregime.⁷⁹

Mai există în prezent un parteneriat de lucru însărcinat cu criteriile de definire pentru evaluarea nevoilor de personal. Până în mai 2012, membrii parteneriatului de lucru s-au întrunit, au prezentat propunerile proprii, dar încă nu formulară o recomandare finală. Ultima lor întâlnire a avut loc în ziua căderii Guvernului din 2010. De la formarea guvernului Ponta, nu s-au mai întâlnit.

Pe termen scurt, capacitatea Ministrului de Justiție de a mări numărul de posturi într-o instanță anume este destul de restrânsă. Deoarece numărul total al posturilor autorizate este deja aproape de plafonul stabilit de Guvern, orice mărire a numărului posturilor ar necesita aprobarea acestuia. (MJ este liber să completeze locurile vacante existente după cum dorește, cu condiția ca Ministerul de Finanțe să dorească să asigure finanțarea acestora). Legislația existentă restricționează și capacitatea MJ de a transfera posturi de la o instanță la alta. Conform articolului 2 (2) și 3 (2) din Statutul judecătorilor și procurorilor (Legea 303), judecătorii care sunt „inamovibili” și procurorii „care se bucură de stabilitate” nu pot fi transferați, delegați către o altă instanță, detașați la o altă instanță sau promovați către o instanță superioară fără acordul lor

⁷⁸ Măsurat conform unui sistem de evaluare dezvoltat de CSM și stabilit prin Hotărârea CSM nr. 830A/2007.

⁷⁹ Raportul evoluției (România CSM, 2012b) nu afirmă explicit dacă creșterea este la numărul de posturi autorizate sau la numărul de posturi finanțate. Prezumptiv, este ultima.

expres (Wittrup și alții, 2011)⁸⁰—care este rareori exprimat. Ca urmare, MJ trebuie să aștepte până când un post este vacant înainte de realocarea către o altă instanță, cu excepția cazului în care magistratul care deține postul dorește să fie transferat.

Judecătorii obțin inamovibilitate destul de repede în cariera, după o perioadă scurtă de probă la începutul atribuirii postului. În alte țări europene (cum ar fi Germania) perioada în care aceștia pot fi transferați liber este adesea mai îndelungată (în acest caz 3-5 ani). Promovarea și sistemele de carieră sunt uneori structurate astfel încât să încurajeze sau chiar să necesite transferul. Țările europene care au închis recent un număr mare de instanțe (cum ar fi Marea Britanie, Franța și Olanda) e clar că au descoperit o metodă de abordare a acestei probleme (magistratul inamovibil), care ar merita să fie analizată.

În România, totuși, eforturile recente de a închide instanțele care sunt prea puțin utilizate nu au fost încununate de prea mult succes până în prezent. Legea 148/2011 asigură autorizarea legală în acest sens. Dar eforturile de implementare a acesteia s-au lovit de opoziția membrilor Parlamentului care reprezintă jurisdicțiile (majoritatea pe plan rural) unde instanțele ar fi închise. Conform persoanelor intervievate, 25 de instanțe au fost inițial propuse pe lista pentru închidere. Până la această dată, doar trei instanțe active au fost închise. Alte nouă, care oricum nu erau funcționale, au fost închise de asemenea în mod oficial. Din nou, experiența altor țări europene merită analizată, fiindcă, într-un mod sau altul, închiderea unei instanțe întâmpină opoziție de obicei.

Recrutare, Promovare și Evaluare

Judecătorii și procurorii, precum și grefierii acestora sunt recrutați de CSM. Magistrații sunt evaluați de o comisie formată din președintele instanței/șeful parchetului și doi judecători/procurori. Grefierii sunt evaluați de către președintele instanței/șeful parchetului. Contestațiile pentru aceste evaluări sunt soluționate de CSM. Magistratura propune două căi de acces. Prima este prin Institutul Național al Magistraturii—INM—în cadrul căruia accesul este foarte selectiv și include admitere și examene de absolvire dificile. Până de curând, ambele examene erau cu teste grilă și axate mai ales pe cunoștințe teoretice. La testele grilă se adaugă acum interviuri, care reprezintă 25 procente din nota candidatului. La absolvire, candidații la magistratură efectuează un an de stagiatură, după care urmează un al treilea examen de „capacitate.” Apoi ei sunt eligibili pentru a merge direct în magistratură, în calitate de judecători și procurori în judecătorii.

Cea de a doua cale ocolește INM, permițându-le candidaților să fie angajați direct din sectorul privat. Candidații care aleg această cale trebuie să dețină licența în drept și să aibă o experiență de cel puțin cinci ani într-o profesie juridică. Articolul 33 din Legea 303 precizează profesiile care se califică: avocați, precum și notari, executori judecătorești și juriști care lucrează pentru agențiile guvernamentale. (Consultați următoarea secțiune despre resursele umane ca liber profesioniști pentru o explicație a proceselor de acreditare pentru aceste profesii, pentru toate fiind necesară licența în drept.) Candidații care aleg această cale trebuie de asemenea să promoveze un examen scris care se intenționează a fi echivalentul examenului pe care candidații INM trebuie să îl dea la absolvire. (Până în anul 2012, examenul scris a fost considerat a fi mai simplu decât examenul INM; în 2012 a fost conceput să fie identic cu examenul INM). În trecut,

⁸⁰ Raportul nu prevede definiția pentru „inamovibil” sau „stabil.” Se estimează că legislația relevantă conține această definiție.

candidații mai erau eligibili dacă aveau licență în drept, 10 ani de experiență într-o profesie juridică și doar treceau de un interviu. Se consideră că această cale este sursa unor judecători mai puțin competenți care profesază în prezent. În 2008, metoda recrutării pe bază de interviu a fost desființată.

După numirea în funcție ca judecător sau procuror, candidații care au ales această cale, trebuie, de asemenea, să treacă printr-o sesiune de pregătire de șase luni la INM (Legea 303/2004, articolul 33), însă persoanele intervievate și-au exprimat scepticismul că acest lucru este suficient. O sursă a declarat că „o licență în drept, cinci ani experiență ca stagiar într-un birou de avocatură, precum și câteva săptămâni de pregătire nu instruiesc o persoană pentru a deveni procuror”. În prezent se examinează posibilitatea reintroducerii unei perioade de șase luni de stagiatură⁸¹ și creșterea dificultății (din nou) examenului de admitere. Candidații care ar urma această cale ar fi obligați să promoveze examenul de capacitate, în loc să se utilizeze examenul de absolvire a INM.

În mod asemănător, persoanele care doresc să devină grefieri, pot urma două căi: o cale e cea de a urma cursuri la Școala Națională de Grefieri (SNG), cealaltă, prin recrutare directă din sectorul privat. Ambele impun examinări. Conform Curții de Apel din Cluj, examenul pentru angajarea directă este cu aproximație identic cu cel de absolvire a SNG. Se spune că SNG, ca și INM, produce absolvenți foarte bine pregătiți.

De la INM și de la SNG rezultă un număr limitat de absolvenți în fiecare an. INM produce 100 de judecători și 100 procurori, SNG 100 de grefieri (din care 70 procente sunt distribuiți pentru a lucra cu judecători și restul cu procurori). Această capacitate ar fi insuficientă pentru a suplini creșterea temporară (dacă e cazul) a numărului de judecători și grefieri noi, necesari pentru a ocupa locurile libere existente precum și pentru a face față cerințelor noilor coduri civile și penale.

Cu toate acestea, CSM ezită să se bazeze prea mult pe calea alternativă. Am fost informați că în anul 2012 acesta ofera doar 50 de posturi pentru persoanele care nu provin de la INM—însă deținem informații că CSM se află în incapacitate de a ocupa chiar și aceste 50 de posturi, din cauza faptului că prea puțini candidați promovează examenul. Acest fapt se poate datora faptului că examenul este prea dificil, sau cel puțin mai dificil decât e necesar. Dar se mai poate datora și faptului că alternativa celor care nu provin de la INM nu reușește să atragă candidați de calitate. Membrii cu profesii juridice, care au deja o reputație bună, ar putea considera că perspectiva începerii unei noi cariere de la baza sistemului judiciar este puțin atractivă, mai ales că, după cum s-a raportat, candidații externi pot opta printre ultimii pentru poziția dorită. Pentru a rezolva această problemă, cel puțin în cazul tribunalelor, MJ își propune să etapizeze creșterea numărului de personal în următorii trei ani (2013–15). Chiar și acest fapt va necesita ca cel puțin 150 de judecători să fie recrutați prin căi alternative (România, MJ, 2012).

Sistemul de alocare de noi membri către posturi este strict mecanic. După promovarea examenului de absolvire al INM, absolventul cu media cea mai mare are prioritate în alegerea dintr-o listă cu toate posturile libere, după cum s-a formulat și aprobat de plenul CSM. Apoi, al

⁸¹ Înainte de 2000, candidații erau obligați să treacă printr-o instruire de șase luni urmată de șase luni de stagiatură, perioadă în care nu aveau drept de semnătură.

doilea absolvent poate alege din lista cu posturile rămase, și tot așa până când toți absolvenții INM și-au ales posturile. Candidații care au urmat căi alternative pot alege apoi din posturile rămase, conform clasificării lor la examenul susținut. Astfel, cel mai puțin vizate posturi sunt, în final, ocupate de către candidații cu cele mai mici medii, care nu provin de la INM. CSM nu pune la dispoziție, în mod obligatoriu, toate posturile libere finanțate. Poate propune ca posturile finanțate neocupate să rămână libere (deci permițând o micșorare temporară).

Judecătorii sunt supuși evaluărilor la fiecare trei ani de o comisie formată din președintele instanței unde lucrează și doi alți judecători numiți de CSM.⁸² Conform CSM, aceștia sunt evaluați în baza „calității (deciziilor judecătorești, conduitei în ședința de judecată) și a eficienței, plus integritatea și obligația de formare.” Evaluările de performanță pentru promovare includ un test de teorie juridică. Amendamentele recente (2011) ale Legii 303/2004 în legătură cu statutul judecătorilor și al procurorilor au crescut importanța acordată pentru calitatea deciziilor judecătorești. Datorită faptului că judecătorii sunt supuși evaluării de către colegii lor direcți, calificativele sunt în general mari, și este consemnat că 99 de procente din toți judecătorii primesc calificativul de „foarte bine.”

În același timp, penalizările pentru o performanță nesatisfăcătoare sunt blânde. Judecătorilor cu performanțe care se află sub nivelul satisfăcător doar li se interzice depunerea dosarelor pentru posturi la instanțe superioare și li se poate cere să urmeze cursuri de formare. Judecătorii sunt de asemenea supuși Inspecției Judiciare, care investighează cazurile din propria inițiativă sau pe baza reclamațiilor provenite de la public. Dar investigațiile efectuate de Inspeția Judiciară au dus rareori la sancțiuni: în 2011 au fost înregistrate 3.886 de notificări, dar numai 12 s-au soldat cu sancțiuni.

Pentru promovarea în cadrul unei instanțe superioare, judecătorii trebuie să primească cel puțin calificativul de „foarte bine” la evaluarea de performanță cea mai recentă. Ei trebuie să susțină un examen special, care evaluează cunoștințele din domeniul dreptului și raționamentul juridic. Promovează candidatul cu nota cea mai mare.

În general, încrederea României în rezultatele testelor pentru a determina cine este admis în sistemul judiciar și cine promovează în cadrul acestuia ridică o problemă: poate că țara a creat un sistem judiciar compus din persoane care se descurcă bine la testări dar care nu au capacitatea și temperamentul pentru a conduce procesele și a judeca dosarele în mod eficient. Am fost informați că această tactică a venit ca răspuns la abuzul de metode mai subiective din trecut. Merită remarcat faptul că DNA, care se presupune că utilizează personalul de varf din rândul procurorilor, completează totuși examenul cu un interviu, ca și în cazul ICCJ. Schimbările recente privind examenele de admitere și absolvire a INM și legile care guvernează evaluarea judecătorilor au rolul de a aborda această problemă.

Există o propunere de schimbare a locului și a periodicității pentru evaluările performanței. Acestea ar putea avea loc la nivelul curților de apel, prin urmare, judecătorii din curțile de prima instanță și tribunale ar fi evaluați nu de către colegii lor, ci de către superiorii lor. Evaluările ar fi efectuate la un interval de cinci ani, și nu la un interval de trei ani. Însă candidații la promovare

⁸² Există un test separat pentru a deveni președintele (adică, conducătorul) instanței. Este inclus un interviu și o examinare psihologică. Conform celor intervievați, încă generează rezultate “neobișnuite”.

ar fi evaluați la momentul când se pune în discuție promovarea. Dacă aceste lucruri ar putea aduce îmbunătățiri calității evaluării (și ar reduce numărul judecătorilor care primesc calificativul de „foarte bine”) rămâne de văzut. Până în prezent este vorba doar de o propunere tehnică.

Conform Ministerului Public, procedura de evaluare a procurorilor este foarte asemănătoare cu cea a judecătorilor. Procurorii sunt evaluați la un interval de trei ani, cu evaluări temporare în perioada interimară.

Salarii

Salariile judecătorilor, procurorilor și personalului auxiliar sunt toate stabilite de legislația ordinară care se aplică tuturor angajaților din sectorul public (sau mai precis, tot personalul plătit din bugetul Guvernului). Salariile individuale sunt stabilite prin înmulțirea valorii de referință comune cu un coeficient specific fiecărui post, plus respectivele bonusuri.⁸³ Sistemul actual de coeficienți a fost stabilit în 2006. Deși valoarea de referință a fost modificată, coeficienții nu au fost schimbați, prin urmare, salariile au fost schimbate din 2006 în termeni absoluți, dar nu în termeni relativi.

Bonusurile includ o creștere automată pentru vechime în muncă, acordate la intervale de cinci ani. Până de curând, angajații din sistemul judiciar au primit un bonus în valoare de 25 procente pentru factorul de stres și un bonus de 15 procente pentru ocuparea unor posturi ce necesită confidențialitate. Acest sistem a fost desființat. Există, de asemenea, bonusuri atribuite fiecărui nivel din sistemul judecătoresc. De exemplu, grefierii primesc un bonus în valoare de 3% în curți de primă instanță, un bonus de 5% în cadrul tribunalelor, un bonus de 7% în cadrul curților de apel și un bonus de 10% procente în cadrul ICCJ.

În anii 1990, nivelurile salariale scăzute au dus la demisii (în special în rândul judecătorilor) pentru a ocupa posturi mai profitabile din sectorul privat. De atunci, salariile au fost mărite. Deși măsurile de austeritate care au intrat în vigoare în luna iulie 2010 au inclus o reducere salariilor de 25 de procente pentru angajații din sectorul public, aceste reduceri salariale au durat doar șase luni. Începând de la data de 1 ianuarie, 2011 toate salariile din sectorul public au fost mărite cu 15 procente. Salariile au fost mărite cu încă 8 procente în luna mai 2012 și 7,4 procente începând cu 1 ianuarie 2013. Această creștere a ridicat nivelul salarial peste cel de pre-austeritate, cel puțin în termeni nominali. Salariile judecătorilor sunt printre cele mai mari din sectorul public.

Datele preliminare sugerează faptul că salariile din sectorul judiciar sunt competitive cu cele din sectorul privat: un judecător cu 20 de ani de experiență câștiga 7.600 RON pe lună în 2012. (tabelul 5.4). Această valoare este de aproximativ 2,5 ori media salariului persoanelor angajate în domeniile „profesionale, științifice și tehnice” în ianuarie 2012, conform celor mai recente sondaje referitoare la forța de muncă. Chiar și grefierii de nivel 1 cu doar cinci ani de experiență câștigă mai mult decât acești angajați.

⁸³ Valoarea de referință din 2010 a fost de 705 RON.

Tabel 5.4: Salarii lunare, Posturi alese din sistemul judiciar, 2012(RON)

Durata serviciului (ani)	Judecător	MJ grefier^a	Procuror	PM grefier^a
> 20	7.600	3.678	8.235	3.628
15-20	7.250	3.599	7.765	3.402
10-15	6.800	3.441	7.322	3.366
5-10	6.300	3.204	6.040	3.154
3-5	4.931	3.047	5.433	2.740
< 3	3.173	3.047	4.830	2.740
<i>stagiar</i>	2.468		3.393	

Sursă: Elaborare a echipei în baza datelor statistice furnizate de CSM, MJ și MP.

a. *Grefier*, *grefier*-statistician, sau *grefier*-documentarist, nivel 1, absolvent de universitate.

Judecătorii și procurorii beneficiază și de pensii generoase. Ca beneficiari ale așa-numitelor „pensii de serviciu”, se pot pensiona cu toate beneficiile, după 25 de ani în serviciu, indiferent de vârstă. Prin urmare, mulți judecători sunt calificați pentru pensionarea în jurul vârstei de cincizeci și ceva de ani. Totuși, mulți judecători continuă să lucreze și după împlinirea vârstei legale de pensionare, probabil deoarece sunt îngrijorați că pensiile lor ar putea fi reduse prin promulgarea unor legi ulterioare (un risc considerat ca fiind instabilitate legislativă). Înainte de 2010, *grefierii* aveau dreptul să se pensioneze cu beneficii depline după 25 de ani de serviciu, însă începând cu acel an, ei trebuie să îndeplinească criteriile adiționale aplicate pentru majoritatea celorlalți pensionari: vârsta minimă de 60 de ani (pentru femei) sau 65 (pentru bărbați).

Ca urmare a nivelurilor relativ generoase de compensare, se presupune că sistemul judiciar ca întreg nu întâmpină dificultăți prea mari în atragerea și menținerea personalului calificat. După cum a fost remarcat anterior, rata locurilor de muncă vacante în sistemul judecătoresc este destul de scăzută, deși aceasta este considerabil mai ridicată în cadrul parchetelor. Se specifică faptul că DNA întâmpină dificultăți deosebite în atragerea personalului. Ca și în restul sistemului judiciar peste nivelul curților de primă instanță, DNA se bazează în întregime pe promovarea internă pentru ocuparea posturilor. Salariile procurorilor din DNA sunt echivalente cu cele ale procurorilor care aparțin ICCJ. Procurorii de la nivelurile superioare ale sistemului judiciar se pare că se împotrivesc transferului la DNA, fiindcă pozițiile sunt extrem de stresante și generează o atenție nedorită din partea mass-media. Funcțiile DNA sunt, prin urmare, ocupate în mare parte de personal începător, pentru care transferul în DNA reprezintă o creștere semnificativă a salariului. După mai mulți ani, aceștia au posibilitatea de a se transfera înapoi la parchetele obișnuite. Până de curând, acești angajați aveau dreptul să-și păstreze salariile la nivel de DNA (dar acum acest lucru nu mai este posibil).

Acum se ia în discuție un plan pentru restructurarea întregului sistem de plăți și gradații pentru sectorul public. Acest plan a fost pregătit îndelung (stimulat de o serie de politici de dezvoltare ale Băncii Mondiale) și urmează a fi implementat. Legea 330 din luna noiembrie 2009 stabilește principiile unui nou sistem de plăți și de gradații, uniform și simplificat. Posturile ar fi clasificate pe nivele bazate pe gradul de complexitate, importanță și studiile și competențele necesare. Fiecarui nivel i-ar fi atribuit un coeficient salarial corespunzător. Majoritatea bonusurilor ar fi integrate în salariul de bază.

Legislația care autorizează reforma a fost promulgată în ianuarie 2010 prevăzând ca reforma să fie realizată în etape pe parcursul perioadei 2010-2015 și stabilind măsurile detaliate necesare pentru tranziție. Între altele, persoanele cu funcții pentru care se prevăd reduceri salariale vor fi ‚aparate’, adică vor fi protejate împotriva oricărei reduceri absolute din salariu (de la nivelul din decembrie 2009). Dar Guvernul a refuzat până în prezent implementarea noului sistem, probabil din cauza faptului că nu își permite - ‚apărarea’, de exemplu, poate fi costisitoare—și pentru că este restricționat la nivel macroeconomic. Conform Legii responsabilității fiscale din 2010, Guvernul trebuie să reducă fondul total de salarii ca procent din PIB.⁸⁴ În teorie, acest lucru ar putea fi realizat prin reducerea salariilor, reducerea numărului de personal sau creșterea PIB. Dar, în cazul în care creșterea înregistrată pentru PIB nu este substanțială și tăierile de personal se dovedesc a fi un proces dificil, ar putea dura foarte mult până ce Guvernul să fie într-un stadiu fiscal de implementare a noii structuri de plată. Impactul pe care l-ar putea avea asupra salariilor personalului din sistemul judiciar și prin urmare asupra capacității sistemului judiciar de a atrage și reține personalului calificat rămâne de văzut.

Concluzie

Numărul de magistrați, salariile lor și pregătirea lor inițială pentru activitatea profesională par a fi cel puțin suficiente și poate chiar mai mult decât adecvate. Există unele rezerve cu privire la formarea în utilizarea sistemelor de informații ca ECRIS și în managementul general al instanțelor, precum și cu privire la pregătirea pentru a gestiona probleme legale mai specializate. Numărul de grefieri este mic și, deși cei care sunt formați în SNG par a fi suficient de bine pregătiți, poate chiar supra-calificați, au apărut întrebări cu privire la cei angajați din afara sistemului pentru a ocupa funcțiile din anumite instanțe și parchete. Referitor atât la debutanți, cât și la formarea continuă, capacitatea limitată a ambelor institute de formare constituie un blocaj. Dacă, din cauza constrângerilor financiare, capacitatea lor nu poate fi mărită, trebuie găsite sisteme mai bune pentru recrutarea externă. Pe de o parte, în ceea ce privește magistrații, sistemul actual probabil că descurajează intrarea în magistratura a unor juriști buni. Pentru grefieri, pe de altă parte, controlul calității este o problemă, dar poate fi rezolvată mai sistematic și strategic.

Se pare că există alte lipsuri importante cu privire la profesioniștii nejudiciari și practica magistraților și grefierilor detașați pe aceste funcții nu numai că lasă mai multe locuri libere în unitățile lor inițiale, dar nici nu poate garanta cele mai bune rezultate. Managementul de personal al CSM se concentrează în mare parte pe recrutare și managementul carierei și nu are o planificare evidentă a resurselor umane, fie pentru a identifica modul în care practicile noi și schimbarea cerințelor vor afecta tipurile de aptitudini și personal necesar, fie pentru a găsi modalități de a folosi personalul existent mai eficient. Acest lucru este evident în mod special cu privire la introducerea celor patru noi coduri, în care cererea de personal se bazează în mare parte pe presupunerea că și mai mulți oameni vor face și mai mult din aceeași treabă, în ciuda unor modificări evidente în procesele de lucru.

Din cauză că managementul resurselor umane nu este coordonat cu alte date (de exemplu TIC) sau pentru că nu se urmărește impactul bugetar pe termen mai lung, finanțarea fiscală pentru alte

⁸⁴ Legea responsabilității fiscale în sine nu stabilește aceste obiective. Pur și simplu se cere ca Guvernul să reducă cheltuielile pentru personal la un anumit procent din PIB în 2011 și 2012, stabilite în cadrul strategiei fiscale guvernamentale.

tipuri de investiții continuă să se micșoreze. Aceasta nu numai din cauză că fondul de salarii reprezintă o parte mare și relativ permanentă a bugetului total, ci și pentru că noul personal ar avea nevoie automat de spațiu și echipamente. În perioadele de creștere economică rapidă și bugete în creștere aceasta nu era o problema, dar acum aceasta este o provocare.

5.2 Resursele umane ca liber profesioniști

Acest segment tratează oarecum detaliat⁸⁵ liberii profesioniști, deoarece acțiunile lor sunt vitale pentru funcționarea generală a sistemului. Ei reprezintă interfața dintre mulți actori privați și sistemul de stat, făcând activități care, altfel, ar fi fost delegate actorilor de stat, și au propriile viziuni asupra problemelor din sistem și a cauzelor acestora. Sunt și aceștia autorizați și, într-o măsură mai mică sau mai mare, supravegheați de MJ.

Cele mai importante categorii sunt avocații, notarii, executorii judecătorești și, de curând, practicienii în insolvență. Conform practicii europene comune (CEPEJ, 2012), toate aceste categorii trebuie să fie licențiate în drept și să aibă o acreditare ulterioară, de obicei conferită de asociația profesională din care fac parte. În analiză sunt evaluate numai primele trei.

Făcând o paralelă cu situația magistraților, debutul în oricare din aceste profesii necesită (cu câteva excepții, după cum s-a spus) ca solicitanții cu licență în drept să dea un examen de admitere, să efectueze un stagiu de practică pe lângă un profesionist cu experiență și să promoveze un examen final înainte de acreditarea completă⁸⁶. Organizațiile naționale și camerele locale care gestionează acest proces sunt de asemenea responsabile pentru controlul performanței, pentru primirea și anchetarea plângerilor și pedepsirea indiscriplinaților. Cazurile în care conduita implică activitatea infracțională, ar trebui raportate, teoretic, către MP⁸⁷, cu toate că unii dintre cei intervievați și-au manifestat scepticismul că acest lucru se întâmplă, precum și că procedura disciplinară internă este eficientă⁸⁸.

În umbra dificultăților economice din ultimii ani, toate cele trei organisme sunt înclinate să controleze și mai mult admiterea. Notarii au procedat așa dintotdeauna, dar aceasta este o noutate pentru avocați și executori judecătorești. Examenele de admitere au devenit mai grele, tendința de a-i lăsa pe magistrați să se califice pentru admitere cu mult înainte să își părăsească funcțiile curente s-a diminuat și modalitățile alternative de admitere s-au redus. Avocații au cea mai dură atitudine în această privință, insistând asupra faptului ca un magistrat să demisioneze din funcția sa în cele două luni și jumătate după admiterea în profesie. Executorii judecătorești se pare că

⁸⁵ Nu sunt accentuate în continuarea analizei.

⁸⁶ De remarcat faptul că intrarea în oricare dintre profesiile legale (pe lângă cele listate aici, se mai adaugă și juristul intern pentru instituții publice și/sau private) nu necesită admiterea în baroul național. Astfel se explică de ce, așa cum se întâmplă în multe alte state europene, organizațiile naționale (inclusiv magistratura) au cerințe mai simple de admitere pentru cei care vind deja acreditați în altă profesie juridică.

⁸⁷ Este o urmărire penală comună, sau de către organismului specializat DIICOT, care se ocupă de problemele de terorism, trafic de droguri și crimă organizată, sau DNA, care investighează și urmărește penal faptele de corupție.

⁸⁸ Această problemă raportată nu se referă la caracterul adecvat al cadrului legislativ (deși acesta poate avea unele puncte slabe), ci mai degrabă la ce se întâmplă în practica propriu-zisă.

încă le permit magistraților să își „rezerve un loc” prin promovarea unui examen, chiar dacă acest magistrat nu are planuri imediate de pensionare sau demisie⁸⁹.

Avocații

Cei aproape 28.000 de avocați practicanți reprezintă puțin peste 150 de avocați la 100.000 de locuitori, o valoare medie pentru Europa (statele membre UE și non membre) (CEPEJ, 2010). Mai mult de jumătate dintre aceștia sunt femei (ca și în cazul studenților la drept). Membrii unei firme private de avocatură au sugerat, pe jumătate în glumă, că ar avea nevoie de un program activ de afirmare pentru bărbați, deoarece au dificultăți în recrutarea unor candidați calificați. Cu toate acestea, ca și în cazul celorlalte profesii independente analizate, liderii asociațiilor naționale și locale vizitate erau, în mare măsură, bărbați.

În teorie și conform legii (Legea 51/1995) avocații din practica privată sunt toți acreditați de unica Uniune Națională a Barourilor din România și de barourile locale, deși (a se vedea mai jos) un anumit număr (estimat în interviuri la aproximativ 3.000 de avocați) sunt afiliați cu o a doua organizație paralelă (caseta 5.3) sau pur și simplu practică fără acreditare oficială—situație ilegală dar aparent necontrolată corespunzător (a se vedea mai jos)⁹⁰. Mulți avocați și birouri locale intervievate au susținut că nu există destul de muncă pentru a se descurca, parțial din cauza concurenței ilegale (baroul paralel) și pe de altă parte din cauza tendinței părților de a merge în instanță fără reprezentare juridică și a judecătorilor de a-i primi pe reclamanții și pârâții *pro se*, în această situație⁹¹.

Caseta 5.3: O asociație paralelă

⁸⁹ Motivul aparent este premiza că examenele de admitere vor deveni mai dificile, deoarece organizațiile fac eforturi susținute pentru a limita calitatea de membru.

⁹⁰ Legislația relevantă stipulează pedepse destul de serioase pentru cei care lucrează în afara condițiilor legale oficiale – închisoare între 6 luni și 3 ani, plus o amendă. Totuși, avocații intervievați, toți afiliați legal la Uniunea Națională, au susținut că aceste practici ilegale continuă.

⁹¹ Judecătorii au estimat că 50-60 de procente din cei care ajung în instanță au venit fără reprezentare juridică. Din nefericire, baza de date judiciară este incompletă cu privire la înregistrarea acestora. De asemenea, câțiva din cei care au venit fără reprezentare au contractat ulterior un avocat (din oficiu sau pe banii proprii), dar s-a raportat că de multe ori aceste schimbări nu se fac în baza de date.

Specialiștii din sectorul privat au raportat problema unei uniuni barou paralel (“Baroul Constituțional”)¹ al cărei statut legal nu pare foarte clar².

Formată inițial din foști magistrați care au intrat în practica privată după pensionare, se spune că acum aceasta include absolvenți ai universităților particulare (unele dintre acestea, ceva mai mult decât niște „fabrici de diplome”), fără abilitați sau intenția de a trece printr-un proces riguros de acreditare. Se spune că unii dintre ei lucrează în economia gri (cu firme ilegale sau pur și simplu neînregistrate); totuși, alții oferă asistență clienților obișnuiți și—după cum declară Uniunea Națională a Barourilor și barourile sale (în interviuri)—reușesc să reprezinte clienții în instanță din cauză că judecătorii nu se informează dacă sunt înregistrați la “baroul legal”³.

1. Acesta a fost numele folosit de intervievați și recunoscut și de alții care nu l-au menționat spontan. Totuși nu este clar dacă toți „avocații independenți” aparțin unei astfel de organizații sau dacă acesta este un termen folosit pentru orice avocat care practică meseria fără acreditare din partea Uniunii Naționale.

2. În interviuri ni s-a spus că este legal, ilegal sau „nu contează”.

3. Din nou, comentariile MJ insistă asupra faptului că judecătorii sunt obligați prin lege să verifice dacă un avocat este înregistrat la barou, iar membrii baroului insistă ca ei știu acest lucru. Gradul de implementare a acestei legi, totuși, nu este clar și se poate ca aprofundarea acestui subiect să fie de folos.

Programul de apărare din oficiu și de asistență juridică din România le dă de lucru unor avocați, plătindu-i pentru a-i apăra pe acuzați în cazurile penale sau pentru alte părți care se califică pentru asistență printr-un test de eligibilitate. Sumele pentru aceste servicii sunt incluse în bugetele pentru justiție, deși judecătorii care distribuie cazurile par a nu ști foarte bine dacă se încadrează sau nu în plafonul bugetar. Dacă este nevoie de finanțare mai mare, aceasta se solicită în bugetele suplimentare. Nu am găsit înregistrări centralizate cu privire la câți oameni au beneficiat de acest serviciu sau cât a costat, deși unele Curți de Apel și barouri ale uniunii naționale a barourilor au putut să ofere câteva cifre.

Este clar că tarifele obișnuite de 100–300 RON pentru reprezentarea unui acuzat într-un proces de fond (pentru apeluri se plătesc taxe suplimentare) nu sunt mari. Totuși, această constatare nu se potrivește cu reclamațiile făcute într-o instanță (și conform relatărilor bazată pe un studiu al unui judecător de la curtea de apel) cum că apărătorii publici câștigă mai mult decât judecătorii. Avocații independenți sunt angajați și ei de către organismele de stat pentru a le reprezenta în anumite litigii. Aici onorariile sunt mult mai mari și observatorii au susținut că procesul este departe de a fi transparent. Reprezentanții baroului și ai judecătorilor par a avea păreri împărțite cu privire la calitatea serviciilor oferite și, în unele cazuri, atât judecătorii cât și procurorii au recomandat reducerea onorariilor.

Avocații sunt singurii profesioniști independenți din domeniul juridic (cu excepția celor care lucrează ca juriști interni) ale căror onorarii nu sunt stabilite printr-un acord cu MJ. Într-un efort de a asigura veniturile minime pentru membrii săi, Baroul Cluj a raportat o tentativă de a stabili niște onorarii minime, dar a declarat că aceasta nu s-a putut realiza deoarece erau întotdeauna avocați dornici să lucreze pentru sume mai mici. Faptul că atât de mulți judecători pensionați s-au alăturat baroului sugerează că persoanele competente (sau cu contacte) pot trăi din această

muncă, dar cererea actuală probabil că nu va sprijini numărul în creștere de avocați care absolvă școlile de drept care se află în continuă expansiune⁹².

Notarii

La fel ca în țările care respectă sisteme continentale, notarii sunt văzuți ca un grup relativ privilegiat. Ei au fost singurii actori intervievați din sectorul juridic care nu s-au plâns de volumul excesiv de lucru, lipsa clienților sau onorarii mici. Conform Uniunii Naționale a Notarilor Publici din România, în prezent sunt 2.364 de notari în funcție și aproape două treimi sunt femei. Absolvenții facultăților de drept pot deveni notari la fel cum pot deveni avocați sau executori judecătorești – printr-un examen inițial, un stagiul de practică și un examen final. Pentru membrii altor profesii juridice specializate cu minim cinci ani experiență, este necesar un singur examen. Deoarece numărul și locul notarilor sunt stabilite prin lege, intrarea în profesie este limitată și notarul trebuie să rămână în locul care i s-a atribuit. Dacă acea locație nu îi oferă un volum suficient de lucru din cauză că există mai mulți notari, unul sau mai mulți se pot muta în alta parte (presupunând că există locuri libere), dar ultimul venit rămâne acolo sau se pensionează în locul respectiv.

Notarii îndeplinesc funcții care pot fi îndeplinite de judecători sau de agențiile administrative și, în unele cazuri, chiar sunt. Diferența constă în onorariile cu mult mai mari și, conform notarilor, în viteza mai mare de prelucrare. Pentru observatorii cu studii în dreptul anglo-saxon, rolul notarului din dreptul civil este câteodată neclar, dar nu trebuie uitat faptul că și în țările lor sunt oferite contra unui onorariu, multe din aceste servicii de către alți actori privați cum ar fi brokerii și agenții imobiliari în tranzacțiile cu proprietăți.

Funcția principală a notarilor este autentificarea documentelor legale (de ex. procuri, contracte, transferuri de proprietate), dar se pot ocupa și de unele probleme necontroversate, cum sunt divorțurile necontestate și partajul de la acestea. De asemenea, pot întocmi contracte și alte documente legale pentru clienți, pot verifica ce conțin documentele concepute de alții și pot face eforturi pentru a urmări proveniența altor documente legale. Totuși, din interviuri s-a observat faptul că în cazul actelor și titlurilor de proprietate, serviciul nu acopera investigarea dreptului de proprietate, presupunându-se că actele emise de un registru de stat se bazează pe informații corecte.

Onorariile notarilor sunt stabilite de MJ, pe baza propunerilor prezentate de UNNPR. Acestea includ tarife nete și, în cazul transferului de proprietate, un procent din valoarea estimată. De asemenea, impozitele aferente acestor tranzacții sunt returnate statului. Deși Asociația a redus de curând tarifele nete prin revizuirea protocolului MJ, notarii și-au menținut procentajul încasat la transferurile de proprietate și aceasta este o problemă sesizată cu insistență atât de utilizatorii reali, cât și de cei potențiali. De asemenea criticii raportează și cerințe redundante pentru autentificarea documentelor — de exemplu, pentru împuternicire multiplă legată de etape diferite dintr-un singur proces judiciar. Totuși, celor care își permit, notarii le oferă o alternativă rapidă la instanțele considerabil mai lente care oferă servicii similare și, astfel, notarii contribuie la reducerea aglomerației care afectează alte entități.

⁹² Mai mulți dintre cei intervievați au sugerat că multe dintre facultățile noi de drept sunt doar fabrici de diplome. Nu am fost în măsură să investigăm cum sunt acreditate, dar conexiuni politice ale celor care finanțează aceste facultăți sunt suspectate a juca un rol.

Capacitatea Uniunii Naționale și a camerelor sale de a supraveghea acțiunile membrilor săi a fost pusă la îndoială de unii observatori, la fel ca și calitatea garanțiilor oferite de autentificarea notarială. Exista cazuri în care notarii au autentificat, cu intenție sau nu, documente false. Problema este dacă sunt depistate suficient de multe cazuri frauduloase și dacă autorii acestora sunt pedepsiți. MJ raportează că această situație a fost remediată prin Legea 77/2012, care modifică Legea 36/1995, dar deoarece modificarea este recentă nu ne putem pronunța dacă reformarea conceptului de răspundere disciplinară a liber-profesioniștilor a avut impactul dorit pentru reducerea cazurilor de malpraxis.

Executorii judecătorești

În prezent sunt aproximativ 880 executori judecătorești licențiați care operează în România, aproape 200 din aceștia lucrând în București. Spre deosebire de celelalte două categorii, majoritatea executorilor sunt bărbați. Funcția pe care o îndeplinesc – aplicarea coercitivă⁹³ a sentințelor și ceea ce se numesc titluri executorii⁹⁴ – sunt vitale pentru administrarea justiției, deoarece fără aplicarea eficientă a sentinței sau a unui titlu legal, acestea nu valorează mai mult decât hârtia pe care sunt scrise.

Așa cum au remarcat mulți observatori (CEPEJ, 2012; Kennett, 2000), există diferențe enorme în modul în care profesia aceasta este îndeplinită în interiorul UE. Executorii judecătorești români seamănă cu un *huissier* francez (un profesionist independent, asigurat în regim sindicalizat), dar înainte de 1995 ei erau angajați în cadrul MJ. În alte țări europene, punerea în executare a sentințelor poate fi făcută de funcționari judiciari sau se face în modalități mixte. Nu există un acord privitor la un sistem unic, și acolo unde instanțele nu se ocupă direct de executare, există un dezacord considerabil cu privire la rolul lor în supravegherea execuției, înainte sau după fapt. În România, ca aproape oriunde, un debitor (sau creditor) poate contesta modul în care are loc executarea, dar problema este măsura în care se face și perioada de supraveghere ulterioară efectuate de justiție sau de organele executive.

Ca și avocații și notarii, executorii judecătorești români au propria organizație națională, Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești care, împreună cu camerele sale locale are, printre altele, rolul de a acredita debutanții, de a monitoriza performanța și de a reprezenta interesele membrilor săi în fața Ministerului Justiției, care efectuează un fel de supraveghere imparțială a profesiei.

Onorariile pentru serviciile executorilor judecătorești sunt stabilite printr-un protocol semnat între organizația națională și MJ. Executorii judecătorești susțin că onorariile lor sunt rezonabile, dat fiind volumul de lucru pe care trebuie să-l efectueze, cu toate că unii utilizatori intervievați ai serviciilor acestora au identificat procentul din valoare pe care îl aplică la recuperarea unor sume

⁹³ Coerciția nu trebuie luată prea ad litteram. Pur și simplu înseamnă că debitorul a refuzat să plătească sau chiriașul refuză să părăsească spațiul închiriat. În cazurile de debit, executorii judecătorești fac ceea ce este descris ca aplicare directă (de ex. reintrarea în posesie a proprietății mobile și imobile dată ca garanție sau ca obiect al debitului) și ca aplicare indirectă (de ex. poprirea pe conturi, poprirea pe salarii, sau sechestrul și vânzarea bunurilor); de asemenea conduc acțiuni de evacuare și repunere în posesie a proprietății pentru care nu s-a efectuat plata completă (aplicare directă).

⁹⁴ Ca și în alte părți din Europa, titlurile executorii sunt definite în cadrul codurilor civile respective și includ de obicei contracte, cecuri și alte documente care constituie dovada unei creanțe lichide, fără a fi nevoie de verificare judiciară.

mari ca fiind o problemă majoră.⁹⁵ Deși proporția scade pentru valori mai mari, creditorii încă o consideră a fi prea mare.⁹⁶ Au existat dispute recente și cu băncile, problema fiind dacă onorariile executorilor judecătorești ar trebui rambursate separat. Aceasta era practica obișnuită până când criza financiară a pus băncile în dificultate. În cele din urmă, există câteva sute de cazuri sub observație la CEDO, care se referă la executarea ineficientă, multe dintre ele apărute din presupusa lipsă de interes a executorilor judecătorești pentru executările mai mici.

Cu excepția a vreo 40 de oficiali care înainte erau atașați instanțelor (care au devenit executori judecătorești în 2000 și toți apropiindu-se de vârsta pensionării), executorii judecătorești trebuie să aibă diplomă în drept și, pe lângă aceasta, au la dispoziție două moduri comune de a intra în profesie: un examen, doi ani practică și examenul final sau, pentru licențiații în drept deja acreditați în altă profesie juridică, un examen (care înainte avea ca bibliografie legea referitoare la executorii judecătorești, dar care de curând a devenit mai complex).

Există și o excepție la această regulă, care poate fi aplicată o singură dată — cei peste 300 de executori bancari care au fost introduși în 2009. Toate aceste persoane au licență în drept, dar au devenit executori bancari prin intermediul a ceea ce s-a considerat un proces mult mai simplu, de multe ori bazat numai pe un interviu cu banca angajatoare. Nu s-a stabilit încă dacă acești executori suplimentari provoacă probleme prin posibila calitate slabă a muncii lor sau prin presupusa uzurpare a locurilor de muncă și așa puține. Executorii judecătorești care au fost admiși pe baza unui examen și a unui stagiu de practică au indicat includerea acestora ca fiind o problemă, dar nu au putut numi alte motive specifice dincolo de „nedreptatea” faptului că aceștia nu sunt obligați să se pregătească în același mod laborios.

Practicienii în insolvență, a patra categorie de liber-profesioniști, sunt analizați mai în amănunt într-un studiu separat al Băncii Mondiale referitor la insolvență. Totuși, două aspecte ale muncii lor îi afectează pe executorii judecătorești și de aceea merită menționate. Primul, interviuații care au fost implicați ca părți ale procedurii de insolvență aveau impresia că intrarea în această profesie se face foarte ușor. Deși există o organizație națională (echipa Analizei funcționale nu s-a întâlnit cu aceasta), observatorii externi credeau că „acreditarea” este destul de liberă și că numirea într-un anumit dosar (de către judecătorul cazului) nu este destul de transparentă, implicând adesea conflicte de interes (mai ales în cazurile în care debitorul propune în mod special un expert).

Al doilea aspect, noua lege a falimentului, deoarece îngheață colectarea oricăror creanțe, a fost contestată de ambele grupuri pe motiv că oprește acțiunile executorilor judecătorești și, conform creditorilor (băncile și firmele private), la finalul acțiunii le rămâne foarte puțin, deoarece în timpul lungului proces de lichidare sau în timpul perioadei prelungite de declarare a stării de insolvență, bunurile tind să „dispară” în timp ce lichidatorii continuă să încaseze onorariul pentru serviciile lor⁹⁷.

⁹⁵ Același mecanism se aplică și pentru notari.

⁹⁶ Formula este 10 procente din suma recuperată, până la 50.000 RON și 3 procente din orice sumă suplimentară.

⁹⁷ O problemă similară este raportată în SUA (New York Times, 6 iunie 2012; 10-SR) când au fost atacate onorariile mari și nu foarte transparente ale avocaților de faliment, în special fiindcă aceștia sunt primii plătiți, chiar dacă angajații își pierd locul de muncă și creditorii descoperă că primesc numai „mărunțiș”.

Executorii judecătorești au menționat alte probleme — lipsa accesului la diverse tipuri de registre necesare pentru identificarea activelor, întârzierile și taxele percepute pentru utilizarea multor registre și baze de date, unele probleme legate de competența teritorială (deoarece este posibil să acționeze împotriva unui debitor cu proprietăți în mai multe jurisdicții) și, în cele din urmă, decizia Curții Constituționale din 2009, conform căreia toate procedurile de executare să fie revizuite mai întâi de un judecător (control *a priori*). Aici trebuie să remarcăm doar că aceasta nu este o practică universală sau standard în UE, unde continuă dezbaterile cu privire la necesitatea sa și posibilele sale efecte negative (în mare parte întârzierile)⁹⁸.

O posibilă categorie nouă—Grefierii judiciari

În cursul anului 2012, Parlamentul a analizat o propunere legislativă de a transforma personalul auxiliar juridic (grefierii judiciari care lucrează atât în instanțe, cât și la Ministerul Public) într-o altă categorie de liber profesioniști. Echipa încă nu s-a lămurit cu privire la raționamentul din spatele acestei inițiative, care pare a fi sprijinită masiv de sindicatul grefierilor (care nu include toți grefierii, ci numai, conform surselor, aproximativ o treime dintre aceștia), de MJ (care ar controla și negocia direct cu acest grup și ar prelua responsabilitatea pentru funcționarea Școlii Naționale de Grefieri) și posibil și de alții.

CSM s-a opus legii, deoarece grefierii lucrează pentru și în cadrul instanțelor și parchetelor, pe motiv că dacă li s-ar conferi un statut independent ei nu ar mai răspunde în fața nimănui, poate doar în fața MJ. Părerea echipei este că propunerea susține recunoașterea diferitelor tipuri de grefieri cu tipuri diferite de responsabilități, dar unele din aceste responsabilități sunt cvasi-juridice, acesta fiind un motiv în plus pentru a se afla sub controlul instanțelor, a MP și a CSM. Mai mult, dată fiind supravegherea, se pare, neadecvată a altor liber-profesioniști de către propriile lor organizații naționale, nu este clar cât de bine ar funcționa formatul acesta pentru grefieri.

Concluzie

România dispune de efectivul de liber-profesioniști juridici care se găsesc de obicei în sistemele de drept civil. Organizarea și regulile lor de funcționare sunt aliniate la practicile UE (deși, după cum s-a spus, unele din aceste practici variază considerabil de la un stat membru la altul). Problemele raportate de și pentru aceste profesii nu sunt nici ele atipice – volum redus de lucru pentru numărul în creștere de avocați independenți, utilizatori care semnalează onorarii mari și (în cazul notarilor) cerințe pentru serviciile lor care sunt privite câteodată ca fiind redundante și îndoiala unora cu privire la volumul de lucru preluat de pe umerii instituțiilor de stat – fie din cauză că sunt priviți ca având servicii prea scumpe, fie din cauză că magistrații sunt prea doritori să intervină.

Unele modificări legale recente au complicat și mai mult lucrurile. Decizia Curții Constituționale din anul 2009 este cea mai importantă dintre acestea. Problema finală este cât de bine supraveghează respectivele organizații profesionale naționale și camere locale activitatea membrilor lor, iar persistența problemelor ridicate în cadrul interviurilor sugerează că este loc de îmbunătățiri. Per total, aceste profesii independente par a fi cea mai mică dintre problemele care să justifice nemulțumirile legate de activitatea acestui sector.

⁹⁸ Consecințele deciziei sunt revizuite în capitolul 3.

6. RESURSELE FINANCIARE ȘI BUGETAREA

Componenta de management financiar a Analizei funcționale este menită a evalua eficacitatea managementului de resurse financiare din sistemul judiciar (caseta 6.1). Aceasta se axează pe patru probleme: aranjamentele instituționale și procesul de bugetare; tendințele în alocările bugetare, generarea de venituri și cheltuieli de sector; managementul bugetului curților și planificarea financiară și performanța. Scopul analizei este de a identifica oportunitățile de consolidare a sistemelor bugetare și procedurile care guvernează alocarea resurselor, pentru a se asigura că alocările bugetare sunt efectuate ca răspuns la nevoile manageriale și că sunt realizate în mod productiv și eficient.

Caseta 6.1: Importanța resurselor financiare și a bugetării pentru managementul strategic

Resursele financiare și bugetarea marchează toate domeniile de măsurare a performanței. Totuși ele reprezintă un aspect deosebit de important al managementului strategic: pentru ca managementul strategic să aibă succes, alocarea resurselor financiare trebuie să fie legată de obiectivele de performanță ale sectorului.

Ar fi o profundă neînțelegere să se considere că centrul de interes principal ar trebui să fie recompensarea entităților cu performanțe mai bune, cu mai multe resurse și pedepsirea celor mai puțin performante cu mai puțin. Acesta se referă la stabilirea unor obiective de performanță pentru eficiență, calitate și acces și la alocarea resurselor financiare într-un mod care permite atingerea acestor obiective.

6.1 Aranjamente instituționale și procesul de bugetare

Procesul de bugetare urmează procedurile detaliate în Legea finanțelor publice 500/2002 (caseta 6.2) și în prevederile Legii de responsabilitate fiscală 69/2010, care stabilesc împreună regulile pentru formularea bugetelor; planificarea financiară din timpul anului și deblocarea fondurilor; procesarea plăților; contabilitatea și raportarea; control financiar intern; auditul intern. În baza acestor legi, Ministrul Finanțelor Publice (MFP) stabilește plafonul de cheltuieli pentru fiecare autoritate primară responsabilă cu cheltuielile din sectorul judiciar – MJ, MP, ICCJ și CSM. Plafioanele derivă din cheltuielile anului anterior și sunt actualizate pentru a reflecta situația la nivel macroeconomic.

Caseta 6.2: Programul anual pentru pregătirea bugetului

Partea 2: Resursele sistemului

Până la 31 martie – Indicatorii macroeconomici atât pentru bugetul anului următor cât și pentru următorii trei ani sunt dezvoltați de organisme relevante.

Până la 15 mai – MFP depune obiectivele politicilor fiscale și bugetare pentru anul bugetar și pentru următorii trei ani, înaintând plafoanele de cheltuieli ale autorităților primare responsabile cu cheltuielile pentru aprobarea guvernului. Guvernul își prezintă principalele politici macroeconomice și direcția politicii finanțelor publice comitetelor pentru bugetul parlamentar, finanțe și banci.

Până la 1 iunie – O adresă care stabilește circumstanțele macroeconomice în care bugetul va fi conceput, metodologiile pentru formularea acestuia și plafoanele de cheltuieli aprobate de guvern este trimisă de MFP ministerelor de resort. Dacă schimbările din circumstanțele macroeconomice necesită ajustarea plafoanelor de cheltuieli, acestea trebuie efectuate de guvern, la propunerea MFP.

Până la 15 iunie – MFP notifică autoritățile principale responsabile cu cheltuielile cu privire la plafoanele de cheltuieli ajustate pentru a permite finalizarea propunerilor bugetare.

Până la 15 iunie – Autoritățile principale responsabile cu cheltuielile trebuie să depună la MFP propunerile lor bugetare și anexele pentru bugetul anului următor. Propunerile trebuie să respecte plafoanele de cheltuieli și să ofere estimări pentru următorii trei ani, cu informații generale și documentație detaliată.

Până la 1 august – MFP examinează propunerile de buget și discută cu autoritățile principale responsabile cu cheltuielile. În cazul în care apar neînțelegeri, MFP decide asupra propunerilor pentru bugetul final.

Până la 30 septembrie – MFP, cu propunerile bugetare ale autorităților principale responsabile cu cheltuielile, elaborează planul legii cu privire la buget și planurile de buget pentru a fi prezentate guvernului pentru confirmare.

Până la 15 octombrie – Parlamentul aprobă bugetele ca întreg, pe secțiune, capitol, subcapitol, titlu, articol și paragraf (după cum este cazul), și pe fiecare autoritate principală responsabilă cu cheltuielile, pentru anul bugetar, și creditul de garantare pentru programele multianuale.

Sursa: Guvernul României, 2002.

Cele mai mari două autorități responsabile cu cheltuielile din sectorul judiciar, MJ și MP, utilizează un proces de bugetare „ascendent” pentru a-și dezvolta propunerile lor bugetare și elaborează inițial un buget bazat pe „nevoile” identificate de unitățile din nivelurile inferioare. Autoritățile terțe responsabile cu cheltuielile (tribunale pentru MJ și parchetele de pe lângă tribunale pentru MP) își pregătesc propriile lor bugete și pe cele ale instanțelor districtuale din jurisdicția lor. Totuși, aceste propuneri deseori depășesc în mod semnificativ volumul anterior de cheltuieli și nu prevăd nicio măsurare a performanței. Acestea sunt apoi trimise autorităților secundare responsabile cu cheltuielile (curțile de apel pentru MJ și parchetele de pe lângă curțile de apel pentru MP), ce își elaborează propriile lor bugete (ce, deseori, depășesc limitele realiste) și adună toate bugetele de la tribunalele de sub jurisdicția lor. Această propunere de buget consolidat este apoi trimisă birourilor naționale ale MJ și ale MP.

MJ și MP adună apoi bugetele de la toate autoritățile secundare responsabile cu cheltuielile și își adaugă propriile lor bugete pentru administrare și programele naționale. Bugetele totale sunt apoi trimise către CSM, ceea ce este o cerință legală, iar apoi MJ depune cererea pentru întregul buget la MFP, asemănător cu celelalte ministere de resort.

În această etapă, MFP respinge aceste propuneri de buget deoarece ele depășesc în mod semnificativ plafoanele respective și forțează agențiile din sector să își reducă bugetele. Aceste tăieri sunt realizate de departamentele de management financiar din cadrul MJ și MP, ce aplică următoarele criterii: tendințele istorice ale cheltuielilor; cheltuielile preliminare pentru anul curent și media cheltuielilor lunare pentru fiecare administrator de cont secundar. Deoarece nivelurile salariilor sunt stabilite prin lege, tăierile sunt aplicate bunurilor și serviciilor și cheltuielilor capitale.

Un buget care respectă plafonul inițial stabilit este apoi retrimis către MFP pentru aprobare. Dacă MFP aprobă bugetul agenției, acesta este trimis comitetelor parlamentare, care trebuie să îl aprobe înainte ca Parlamentul să îl voteze. În timpul ultimelor două etape, șeful fiecărei agenții sectoriale poate solicita resurse suplimentare de la comitetele parlamentare, ce îi pot fi acordate.⁹⁹

Deși structura de buget aplicată în sectorul public din România este organizată pe funcții, propunerile de buget de la ministerele responsabile sunt depuse în formă programată (momentan, bugetul MJ include estimări pentru nouă programe). Totuși, această abordare programată este în principal teoretică, în practică fiind limitată ca utilizare, deoarece fiecare autoritate responsabilă cu cheltuielile gestionează și monitorizează execuția bugetului în principal pe baza capitolelor, titlurilor și posturilor, în loc de utilizarea programelor. Astfel, chiar dacă bugetul este depus cu estimări pentru programele care vor fi implementate în următorul an bugetar, nu există niciun stimulent pentru a analiza performanța unor astfel de programe.

În 15 zile de la aprobarea legii cu privire la bugetul anual și de la publicarea acesteia în Monitorul Oficial, autoritățile principale responsabile cu cheltuielile depun planuri trimestriale pentru implementarea bugetului pentru aprobarea MFP. După ce se aprobă obiectivele trimestriale, creditele bugetare sunt distribuite între nivelurile ierarhiei piramidale ale unităților responsabile cu cheltuielile: principalele entități responsabile cu cheltuielile împart creditele bugetare aprobate între propriul lor buget și bugetul autorităților secundare subordonate: în același mod, agențiile secundare responsabile cu cheltuielile împart creditele bugetare între bugetul propriu și autoritățile terțe constituente responsabile cu cheltuielile.

Numerarul este eliberat lunar prin „deschideri de credite” depuse de autoritățile responsabile cu cheltuielile la MFP. Deschiderile lunare de credit sunt aliniate la plafoanele de cheltuieli trimestriale și sunt însoțite de o anexă ce detaliază activitățile care vor fi finanțate. După ce se aprobă cererile, numerarul este eliberat către autoritățile principale responsabile cu cheltuielile și deschiderile de credit sunt înregistrate în sistemul de plată al trezoreriei.¹⁰⁰

Resursele nu pot fi realocate între direcțiile de buget în timpul primelor șase luni ale anului bugetar fără aprobarea expresă a MFP.¹⁰¹ Totuși, ministerele pot realoca resurse între agențiile subordonate câtă vreme acestea rămân în aceeași linie de buget. În jurul datelor de 1 iulie și 1 octombrie, se aplică un proces de rectificare prin care bugetul fiecărei agenții responsabile cu

⁹⁹ Comitetele parlamentare de obicei oferă resurse suplimentare în cazurile în care nevoia unor cheltuieli urgente și neprevăzute a apărut după elaborarea planului de buget.

¹⁰⁰ Plățile sunt procesate prin intermediul sistemului informatic al Trezoreriei, în general într-o zi, și se bazează pe ordinele de plată aduse de autoritățile responsabile cu cheltuielile la filiala Trezoreriei. Această procedură este solicitată prin Legea finanțelor publice 500/2002 și implică multă muncă de birou, din cauza absenței unei autorizații legale pentru semnăturile electronice.

¹⁰¹ Această prevedere a fost stabilită de Legea cu privire la responsabilitatea fiscală 69/2010.

cheltuielile poate fi mărit sau micșorat.¹⁰² În general, MFP realocă resursele pe baza ratelor de execuție a bugetului din timpul anului, deși în ultimii ani majorității agențiilor li s-a redus bugetul ca urmare a condițiilor din mediul macroeconomic.

Execuția bugetară este monitorizată în fiecare lună de MJ și MP prin intermediul rapoartelor cu privire la cheltuieli elaborate atât de instanțe cât și de parchetele din țară.¹⁰³ Departamentele de management financiar ale acestor agenții analizează de asemeni modelele curente ale cheltuielilor față de cheltuielile anterioare și de bugetul curent, și elaborează situații financiare trimestriale și anuale.¹⁰⁴

Mediul de control intern urmează cadrul Controlului financiar intern public, în conformitate cu cerințele UE.¹⁰⁵ Dar funcția de audit intern din sistemul judiciar se confruntă cu o serie de provocări, cum ar fi un număr redus al personalului (după cum s-a explicat echipei de către fiecare agenție judiciară), bugetele reduse pentru instruire, și perioada scurtă de timp pentru implementarea rezultatelor auditurilor. De exemplu, MJ nu are suficient personal pentru a audita execuția bugetelor pentru fiecare instanță în fiecare an, astfel că trebuie să se bazeze pe auditurile realizate chiar de instanțe. MP se confruntă cu aceleași constrângeri. Este de asemeni necesar ca toate autoritățile judiciare să-și definească în mod clar obiectivele și planurile de lucru anuale, ceea ce i-ar ajuta pe auditorii interni să monitorizeze evoluția și performanța. Un prim pas în această direcție ar fi dezvoltarea unor planuri strategice multianuale ce ar putea fi discutate și susținute în comun de către toate entitățile principale responsabile cu cheltuielile din sistemul judiciar.

Curtea de Conturi – instituția supremă de audit – auditează de asemeni anual fiecare autoritate responsabilă cu cheltuielile.¹⁰⁶ Ultimele sale trei rapoarte anuale (2008, 2009, și 2010) nu au înregistrat probleme semnificative în sectorul judiciar, dar ultimul raport pe anul 2010 a inclus în

¹⁰² Legea cu privire la responsabilitatea fiscală din 2010 specifică faptul că un maxim de două rectificări pot avea loc în timpul unui an bugetar și numai în prima jumătate a anului.

¹⁰³ Proiectul Băncii Mondiale aflat în desfășurare cu privire la reforma judiciară va finanța implementarea unui sistem de management al resurselor IT din sectorul judiciar. Software-ul va gestiona resursele umane, materiale și financiare și va fi implementat în întregul sistem judiciar (MJ, MP, CSM, ICCJ, instanțe și parchete). Se prevede că software-ul va îmbunătăți încrederea și punctualitatea datelor financiare și, în acest fel și gestionarea și monitorizarea alocării de resurse.

¹⁰⁴ Rapoartele financiare includ un bilanț, contul rezultatelor de patrimoniu, situații de numerar și conturi de execuție a bugetelor ce indică toate tranzacțiile efectuate în perioada curentă. MFP pune la dispoziția publicului rapoartele cu privire la condiția execuției bugetului trimestrial și a planurilor de implementare a bugetelor până la finalul lunilor aprilie, iulie și octombrie, și un raport preliminar semi-anual până la finalul lunii iulie. Rapoartele cu privire la execuția bugetului și măsurile propuse pentru corectarea oricăror deviații sunt supuse reviziei Consiliului fiscal, un organism de consultanță independent stabilit odată cu adoptarea Legii cu privire la răspunderea fiscală din 2010.

¹⁰⁵ Legea 672/2002 cu privire la auditul intern public, republicată la 5 decembrie 2011, a stabilit audituri obligatorii în cadrul autorităților principale responsabile cu cheltuielile. Unitățile de audit intern sunt monitorizate de Unitatea centrală de armonizare pentru audituri interne a MFP, ce revizuieste planul de lucru și metodologiile pentru auditurile interne, asigură activități de instruire regulate și participă la auditurile sectoriale ce implică anumite ministere. Toate activitățile, inclusiv proiectele cu finanțare externă, sunt supuse unui audit cel puțin o dată la trei ani.

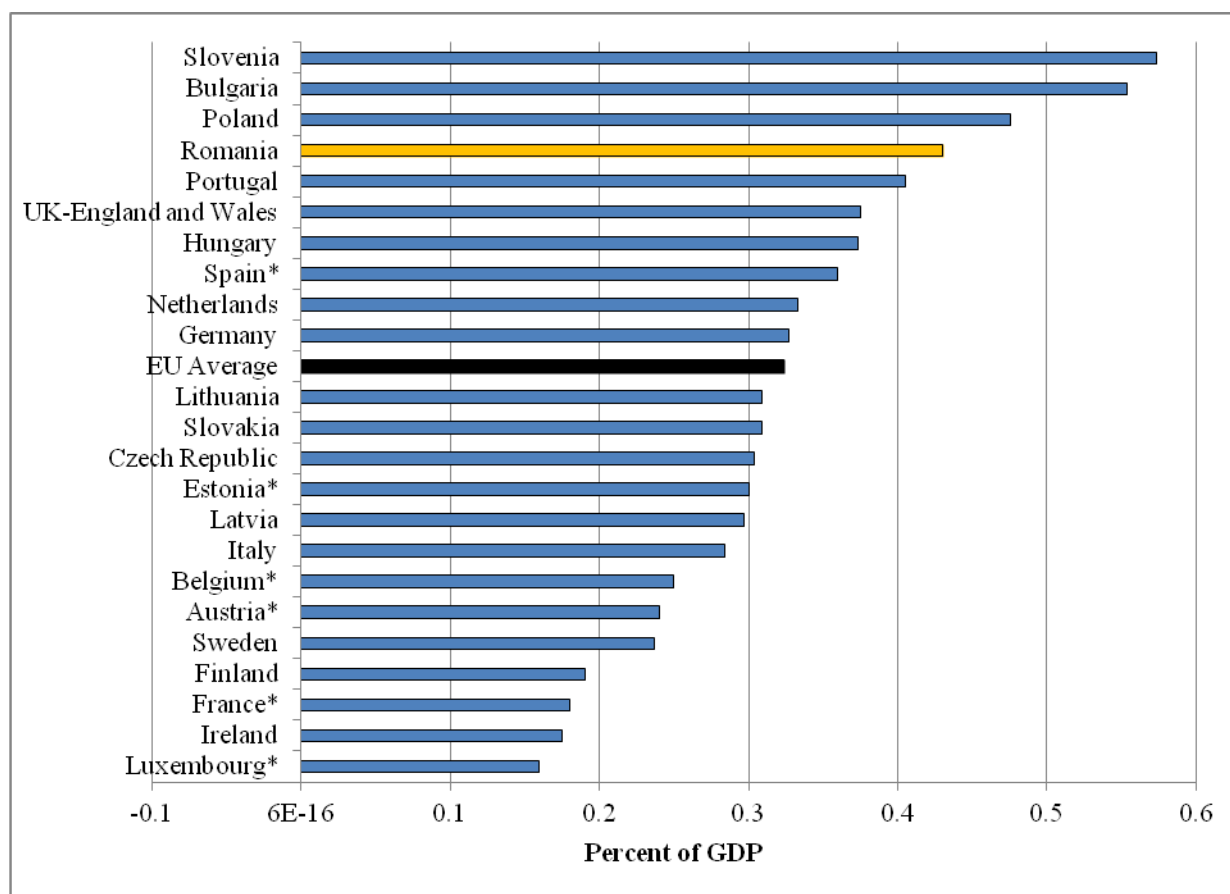
¹⁰⁶ Auditul unei agenții principale responsabile cu cheltuielile include și unitățile secundare și terțiare subordonate. De exemplu, auditul financiar al MJ din 2010 a inclus și auditul a nouă curți de apel (Alba, Pitești, Oradea, Brașov, Bacău, Timișoara, Ploiești, București și Suceava) și a 27 tribunale. Auditul evaluează și funcționarea auditului intern al entităților.

auditul său al MJ faptul că existau anumite deficiențe cu privire la integritatea și gradul de încredere în informațiile financiare, în special cu privire la evaluarea activelor fixe.

6.2 Tendințe cu privire la alocările bugetare, generarea de venituri și cheltuielile din sector

Bugetul general al sectorului de justiție din România se încadrează în intervalul superior al țărilor UE. În raportul CEPEJ din 2012 cu privire la sistemele judiciare din Europa, România a alocat 0,43 procente din PIB-ul său instanțelor, serviciilor publice de urmărire penală și asistență legală în 2010, cu mult peste media UE de 0,32 procente din PIB (CEPEJ, 2012). Această concluzie sugerează faptul că sectorul de justiție deține suficiente resurse (graficul 6.1).

Grafic 6.1: Instanțe, urmărire penală și asistență legală în Europa, 2010



Sursa: CEPEJ 2010 și 2012.

* date din 2008.

Conform datelor de la MFP, bugetul din sectorul de justiție al României – definit ca și totalul cheltuielilor celor patru agenții principale (MJ, MP, CSM și ICCJ) fără costurile pentru administrarea închisorilor (care face parte tot din bugetul MJ) – a fluctuat între 0,38 – 0,47 procente din PIB în perioada 2008 – 11 (tabelul 6.1). În 2008, resursele au crescut în mod semnificativ în timpul anului bugetar, dar în perioada 2009 – 11 bugetul executat a fost mai mic

decât bugetul inițial. Bugetul judiciar executat ca o parte din bugetul de stat total executat a scăzut de la 2,76 procente în 2008 până la 1,95 procente în 2011, în parte ca urmare a planului de stimulare fiscală a guvernului, care a mărit bugetul general.

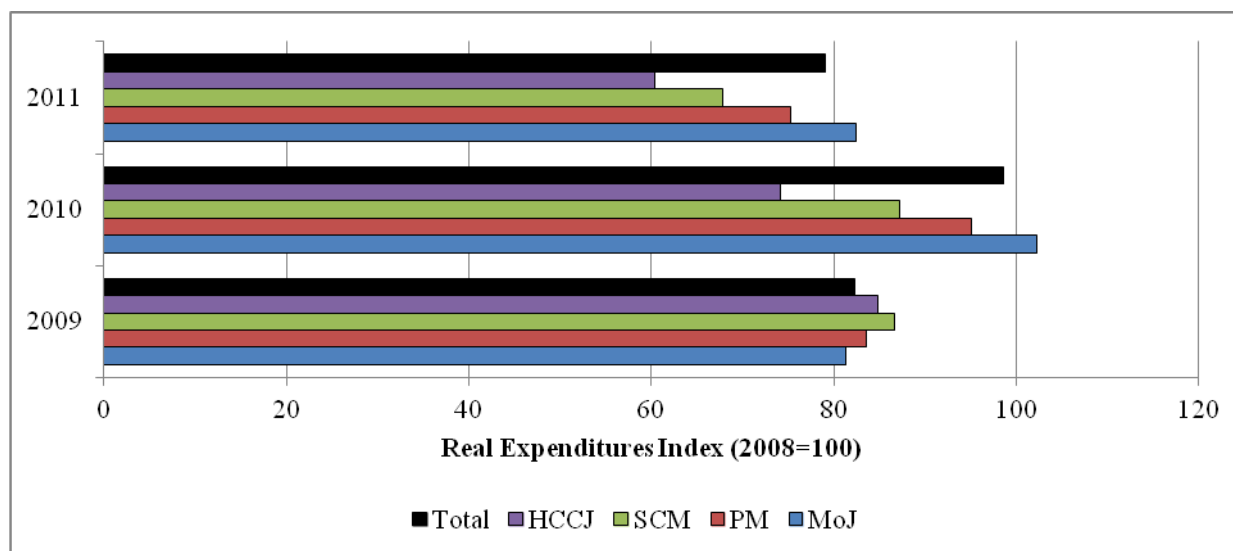
Tabel 6.1: Cheltuielile din sectorul de justiție al României, partea din PIB și bugetul de stat, 2008–12

Budget	Parte din PIB (%)		Parte din bugetul de stat (%)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011
Bugetul inițial	0,33	0,41	0,52	0,40	0,35	2,13	2,15	2,69	2,03
Bugetul final	0,45	0,42	0,49	0,39	—	2,75	2,14	2,38	1,90
Bugetul executat	0,44	0,39	0,47	0,38	—	2,76	2,16	2,40	1,95

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice.
— = nu este disponibil.

Cheltuielile din sector au înregistrat o scădere semnificativă în termeni reali după 2008, ceea ce reflectă presiunile crizei financiare și economice, care a afectat bugetele din toate sectoarele publice, nu doar din sectorul de justiție. Cheltuielile totale ale sectorului de justiție au scăzut cu aproximativ 20 procente în termeni reali după 2008 (graficul 6.2), an în care creșterea PIB a ajuns la 9,43 procente. ICCJ-ul și CSM-ul au fost agențiile cel mai afectate. În 2009, PIB-ul a scăzut cu 8,50 procente, a crescut cu 0,95 procente în 2010 și apoi a scăzut din nou în 2011 cu 0,37 procente. Dată fiind noua realitate economică, este mai adecvat să se considere anul 2009, primul an de criză, ca fiind linia de referință. În acest caz, cheltuielile au crescut pentru toate agențiile din justiție (cu excepția ICCJ-ului) în termeni reali în 2010, înainte de a scădea la toate nivelurile în 2011, reflectând mica scădere a PIB-ului.

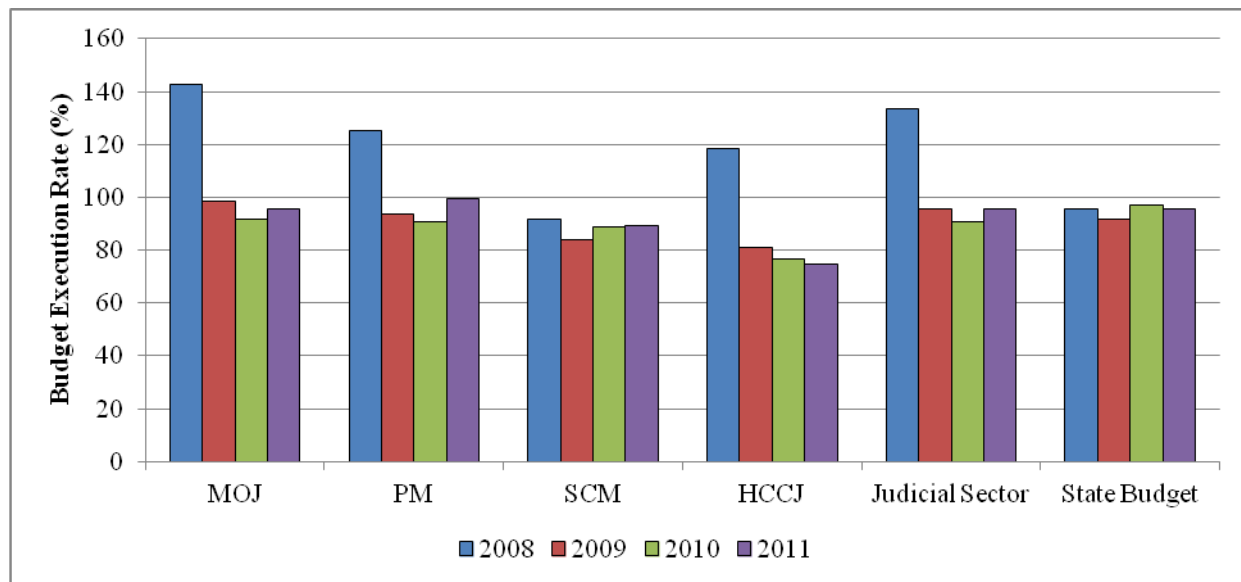
Grafic 6.2: Bugetul executat pentru sectorul de justiție, 2009–11 (RON)



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice.

Pentru sectorul de justiție în general, s-a observat o variație semnificativă în rata de execuție bugetară (definită ca și diferența dintre bugetul inițial și bugetul executat). În 2008, procesul de rectificare a prevăzut resurse suplimentare iar sectorul judiciar a cheltuit 134 procente din bugetul său inițial (grafic 6.3). Totuși, odată ce criza economică s-a instalat în 2009, bugetul din sector a revenit la nivelurile normale, iar rata de execuție a variat între 91 – 96 procente, asemănător cu bugetul de stat în general. Și agențiile judiciare individuale au înregistrat variații asemănătoare. Această performanță puternică indică faptul că autoritățile responsabile cu bugetul pot executa bugetele alocate.

Grafic 6.3: Rata de execuție a bugetului din sectorul de justiție, 2008–11



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice.

Marea parte a bugetului sectorului de justiție – aproximativ 65 procente – este executată de MJ, ce administrează bugetele instanțelor. MP este a doua cea mai mare entitate care realizează în medie aproximativ 30 procente, iar ICCJ și CSM fiecare aproximativ câte 3 procente. Aceste raporturi au fost relativ constante din 2008. Costurile pentru personal constituie aproximativ 80 procente din cheltuielile totale, bunurile și serviciile reprezintă aproximativ 10 procente, iar cheltuielile de capital finanțate intern numai 3 procente (tabelul 6.2.). Subvențiile externe și venitul generat de instanțe (amenzi recuperate, taxe de timbru etc.) însumează numai 1 – 3 procente.

Instituțiile din sectorul de justiție depind complet de MFP pentru finanțare. Toate veniturile generate de instanțe – mai puțin de 1 procent din buget – ajung direct la bugetul de stat, în conformitate cu Legea finanțelor publice 500/2002. Deoarece ponderea categoriilor de cheltuieli este menținută relativ constantă, creșterile bugetare pentru sectorul de justiție provin aproape în totalitate din modificările costurilor cu angajații (politicile de personal sau cele de salarii).

Tabel 6.2: Componența cheltuielilor din sectorul de justiție (%)

Tip de cheltuieli	2008	2009	2010	2011	2012 ^a
Buget de stat	98,54	97,12	97,81	99,10	98,66
Costuri pentru personal	84,65	77,85	80,52	78,14	82,10
Bunuri și servicii	9,01	11,98	10,12	11,64	10,31
Dobândă pe împrumuturi	0,37	0,02	0,00	0,00	0,00
PHARE ^b	0,17	0,15	0,26	0,17	0,47
Proiecte naționale cofinanțate cu subvenții externe	0,00	0,93	1,91	1,18	0,77
Alte cheltuieli (burse școlare, programe comune pentru promovarea principiilor legale, ale democrației și ale statului de drept)	1,19	0,47	0,41	0,41	0,51
Alocații sociale	0,05	1,51	0,17	0,01	0,14
Proiectul de reformă judiciară susținut de Banca Mondială	0,00	1,01	1,81	4,46	1,24
Investiție de capital	3,10	3,21	2,62	3,08	3,12
Fonduri pentru subvenții externe	1,42	2,77	2,14	0,78	0,80
Venit generat de instanțe	0,04	0,10	0,05	0,12	0,54
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

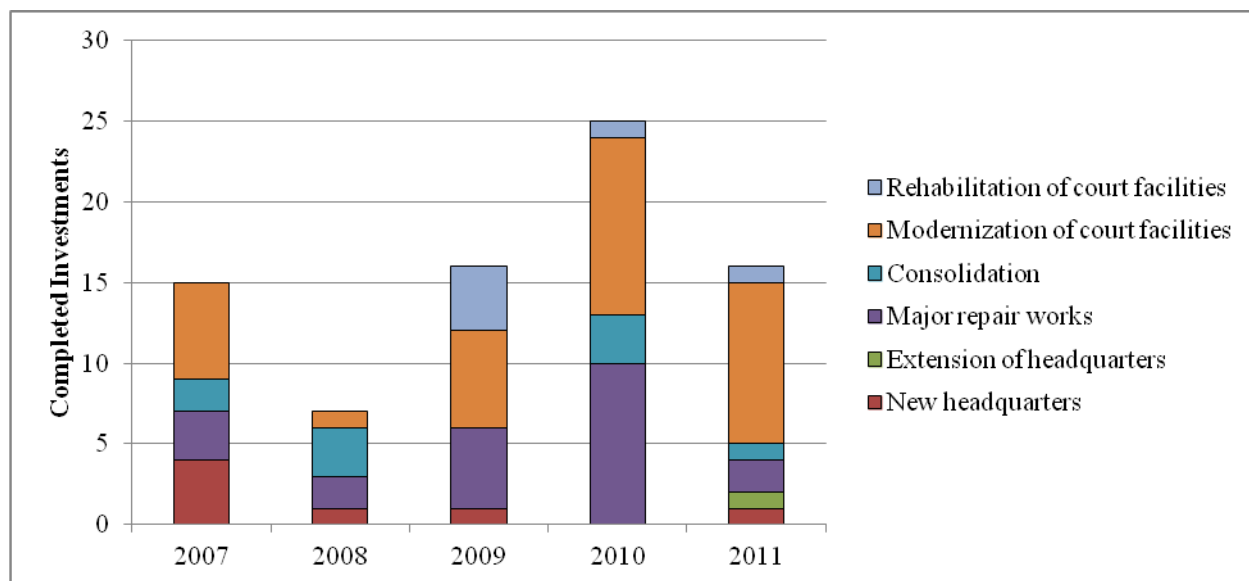
Sursa: Ministerul Finanțelor Publice.

a. Aprobate. b. Un instrument anterior aderării, finanțat de Uniunea Europeană.

În ciuda constrângerilor mediului macroeconomic, proiectele capitale au crescut după 2008, deoarece guvernul a utilizat un împrumut de la Banca Mondială pentru a cofinanța investiții pentru instanțe,¹⁰⁷ în principal pentru a moderniza facilitățile instanțelor și pentru a efectua reparații majore (graficul 6.4). UE a mai anunțat și că există fonduri suplimentare care vor putea susține astfel de modernizări între anii 2014–20.

¹⁰⁷ În cadrul primei componente a Proiectului cu privire la reforma judiciară, 19 sedii de instanțe din țară vor fi reabilitate, construite sau dotate.

Grafic 6.4: Investiții de capital în sectorul de justiție, 2007–11

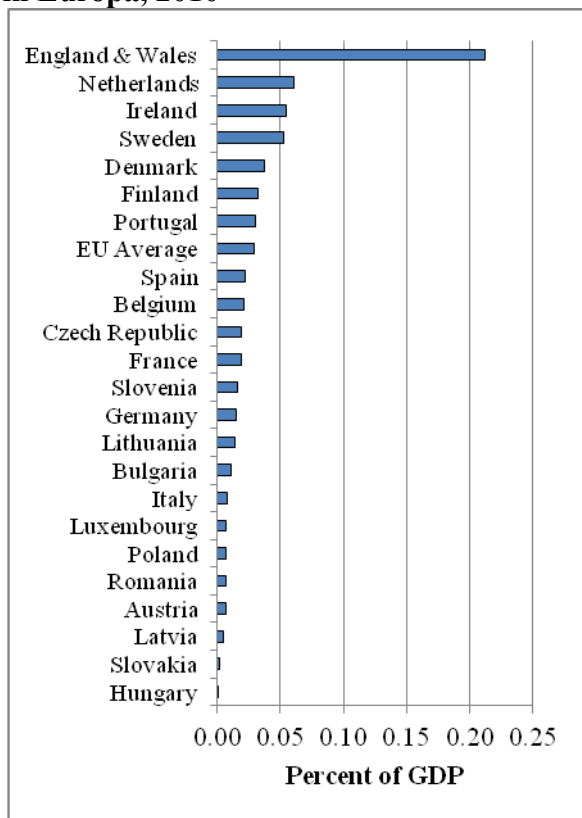


Sursa: Ministerul Finanțelor Publice.

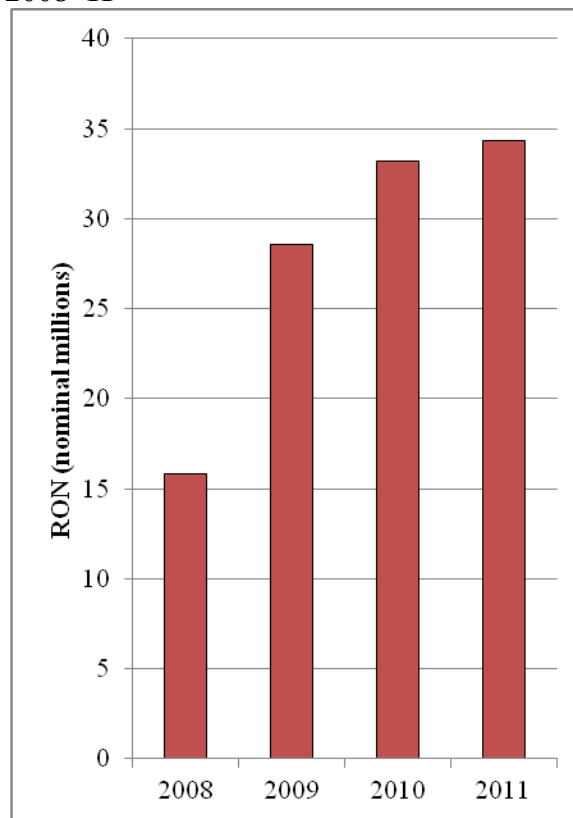
Bugetul pentru asistența judiciară se încadrează în treimea inferioară a țărilor UE și a reprezentat numai 0,006 procente din PIB-ul României în 2010, cu mult mai puțin decât media UE de 0,029 și mult mai mic decât performanții de top din regiune (graficul 6.5). Totuși, este încurajator faptul că bugetul a crescut după 2008 cu o valoare mai mare decât dublul în termeni nominali până în 2011 (graficul 6.6).

București primește cea mai multă asistență judiciară, justificând 25 procente din finanțarea totală din 2011, urmat de Cluj, Craiova și Timișoara. Creșterea asistenței judiciare a fost inegală pe teritoriul României: Cluj a înregistrat cea mai mare creștere, cu un buget pentru asistență judiciară atingând o valoare aproape triplă în termeni reali, urmat de Ploiești, Galați, București, Târgu Mureș și Timișoara, ale căror bugete pentru asistența judiciară aproape că s-au dublat din 2008 până în 2011.

Grafic 6.5: Bugetul pentru asistența judiciară în Europa, 2010



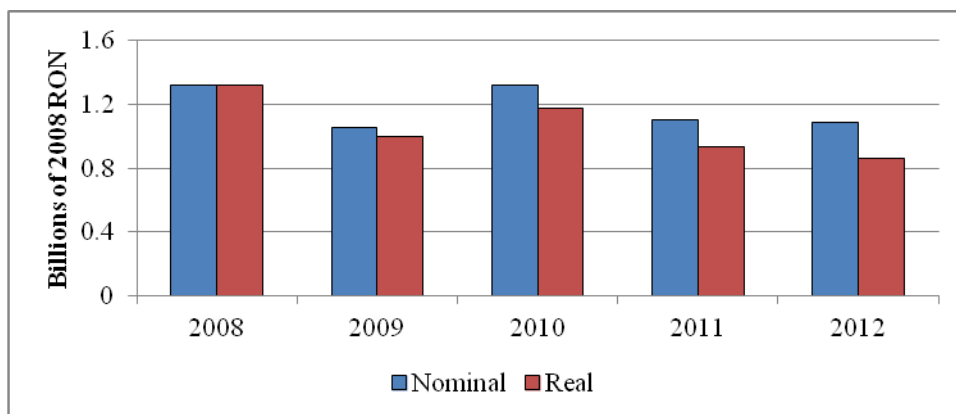
Grafic 6.6: Asistența judiciară din România, 2008–11



Sursa: CEPEJ 2012.

Bugetul pentru funcționarea instanțelor a scăzut din 2008, în termeni nominali și reali, reflectând din nou efectele crizei financiare din 2008 – 09 (graficul 6.7). În termeni reali, bugetul instanțelor a scăzut de la 1,32 miliarde RON în 2008 până la 0,93 miliarde RON în 2011, o scădere de aproximativ 30 procente. Totuși, din 2009, bugetul a fost mai puțin volatil iar bugetul aprobat pentru 2012 reflectă bugetul executat din 2011. Costurile pentru personal însumează aproximativ 90 procente din bugetul pentru instanțe, urmate de bunuri și servicii cu aproximativ 8 procente. Distribuția bugetului pentru instanțe nu a înregistrat diferențe majore față de bugetul pe anul 2008.

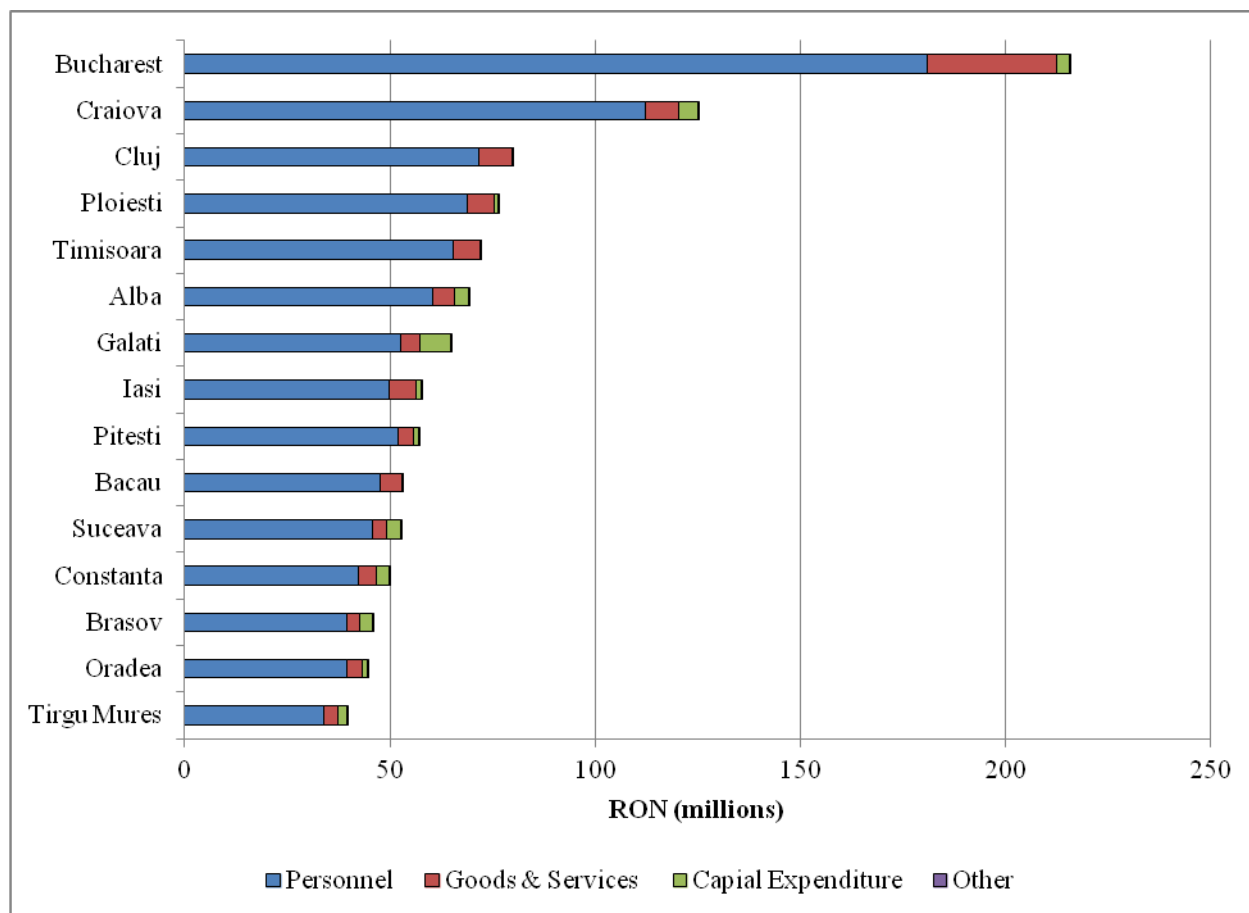
Grafic 6.7: Bugetul pentru instanțe, 2008–12



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice.

București primește cea mai mare parte din bugetul pentru curțile de apel, urmat de Craiova, Cluj și Ploiești (graficul 6.8). Această alocare corespunde în mare cu volumul de cazuri, dar tinde să ofere sume disproporționat de mari instanțelor care sunt mai puțin aglomerate – unul dintre argumentele pentru închiderea instanțelor mici. Împărțirea proporțională a bugetului în cadrul curților de apel nu s-a schimbat cu mult din anul 2008.

Grafic 6.8: Cheltuielile Curților de apel, 2011



Sursa: Ministerul de Justiție.

6.3 Gestionarea bugetului pentru instanțe

În baza Legii 304/2004, gestionarea bugetului pentru instanțe urma să treacă de la MJ la ICCJ în 2008, pentru a asigura independența financiară a sistemului judiciar. Totuși, transferul încă nu a avut loc, deoarece ar include mutarea a cel puțin patru departamente din cadrul MJ către ICCJ, iar aceasta nu are capacitatea adecvată.

Echipa consideră că gestionarea bugetului pentru instanțe nu ar trebui decuplată de gestionarea resurselor umane (stabilirea nivelurilor de personal, șabloanelor și a distribuției, dar nu neaparat și funcțiile de recrutare și de gestionare a carierei conduse de CSM) sau de cea a altor resurse (în principal investițiile pentru TIC și infrastructură). Este mult mai dificilă asigurarea gestionării strategice corespunzătoare a sectorului atunci când deciziile cu privire la diferite resurse sunt împărțite, în special în aceste timpuri de spațiu fiscal restrâns. Aceeași logică se aplică și pentru MP care, în ciuda faptului că își gestionează propriul buget, depinde de alte agenții pentru planificarea resurselor umane.

Nu există o singură practică infailibilă pentru alocarea instituțională a funcției de bugetare, țările adoptând diferite aranjamente instituționale (caseta 6.3).

Caseta 6.3: Un echilibru solid între independența judiciară și responsabilitatea financiară

Se poate face o distincție în Europa între modelul Europei de sud (Franța, Italia, Portugalia și Spania) și modelul Europei de nord (Danemarca, Irlanda și Suedia).

În modelul sudic, consiliile judiciare îndeplinesc numai obligațiile principale pentru protejarea independenței, în timp ce în modelul nordic acestea au un rol important și pentru gestionarea bugetului instanțelor (stabilirea bugetului, alocarea resurselor, verificarea și controlul cheltuielilor). Modelele sunt diferite și în ceea ce privește abordările MP și ale sistemului judiciar. MJ poate gestiona operațiunile instanțelor și ale procurorilor, dar în cazul în care o entitate separată (o curte înaltă sau consiliul judiciar) are control sau o putere de decizie mai mare în gestionarea judiciară, fie MP își gestionează propriul său buget, fie MJ face acest lucru.

Aproape toate țările s-au îndepărtat de practica tradițională în care MJ este instituția care gestionează ambele bugete. Totuși, indiferent de localizarea funcției de bugetare, experiența indică faptul că o coordonare eficientă între entități, mecanisme clare de verificare și indicatori sunt esențiale pentru a gestiona cu eficacitate bugetul judiciar.

Dacă bugetul instanțelor va fi transferat de la MJ la ICCJ în România, anumite probleme vor trebui soluționate, cum ar fi modul în care guvernul va aloca resursele în sector și modul în care sistemul judiciar va fi tras la răspundere pentru utilizarea fondurilor publice. În alte țări, cum ar fi Marea Britanie, Franța și Olanda, s-au utilizat metode de bugetare îmbunătățite care favorizează creșterea autonomiei manageriale, ca un tip de contract de servicii pentru a asigura servicii mai eficiente și un raport mai bun calitate-preț. Aceste acorduri s-au dovedit a fi extrem de eficiente în gestionarea tensiunii generate de nevoia executivului de justificare a fondurilor publice pe de o parte și părerea sectorului judiciar că aceasta este o încălcare a independenței sale pe de altă parte. (Webber, 2007). O condiție necesară a acestui proces este colectarea eficientă și aplicarea unor rezultate măsurabile, iar cele patru agenții judiciare din România au o gamă largă de posibilități de a îmbunătăți procesul de bugetare prin programe, adăugând la bugetele anuale indicatori de performanță și un cadru justificativ a serviciilor bine definit, ceea ce ar da și mai multa orientare procesului de bugetare către o direcție de gestionare strategică¹⁰⁸

6.4 Planificarea și performanța financiară

Lipsa unor finanțări predictibile de la MFP – la începutul anului și în timpul celor două perioade de rectificarea bugetului – împieteză asupra gestionării strategice a instituțiilor individuale și a sectorului în general. În 2008, bugetul pentru sector a înregistrat o creștere în timpul anului de 40 procente din bugetul inițial în timpul rectificării, în timp ce, în ultimii ani, ajustarea generală a fost negativă, cu diferite agenții gestionându-se în moduri diferite (graficul 6.9). După 2009, bugetele pentru ICCJ și CSM (într-o măsură mai puțin semnificativă) au fost reduse. Amendamentele din timpul anului au fost o combinație dintre mediul macroeconomic aflat în schimbare, previziunile sumbre și autoritatea excesivă a MFP de a realoca resursele. Este nevoie de un grad mai mare de predictibilitate a bugetului pentru a oferi managerilor siguranța necesară

¹⁰⁸ Consultați și Webber (2007) pentru o dezbateră mai detaliată a bugetării bazate pe rezultate din sistemele judiciare ale altor țări.

de a lua decizii bugetare, ceea ce va necesita eforturi din partea agențiilor din sectorul de justiție și a MFP.

Grafic 6.9: Amendamentele din timpul anului la bugetul pentru sectorul de justiție, 2008–11



Sursa: Ministerul finanțelor publice.

Există loc și pentru îmbunătățirea previziunilor bugetare referitor la asistența legală, care a crescut în mod vizibil în ultimii ani (consultați figura 6.6). Deoarece MJ, în propunerile sale pentru bugetul inițial, nu prevede în mod adecvat numărul utilizatorilor de asistență legală, acesta are rareori resurse suficiente, și trebuie să depindă masiv de amendamentele din timpul anului. Astfel, plățile avocaților pentru asistență legală au fost de obicei efectuate cu mare întârziere, ceea ce a cauzat o frustrare semnificativă și a afectat calitatea serviciilor oferite. Așadar, sugerăm ca MJ să îmbunătățească metodele sale de previziune pentru a evalua mai corect pachetul cerințelor anuale pentru asistență legală.

Conectarea măsurilor de eficiență măsurabile la cererile bugetare ar putea îmbunătăți considerabil managementul strategic al sectorului de justiție (Webber, 2007). Bugetul continuă să fie elaborat în principal pe baza modelelor istorice și rareori reflectă suficient de corect schimbările de volumul de lucru sau de distribuire. Autoritățile de creditare secundare și terțiare continuă să depună bugete bazate pe „nevoi,” ceea ce subminează managementul strategic și forțază unitățile centrale de management financiar să aplice reduceri, bazate adesea pe extrapolări ale sumelor alocate în anii anteriori.

O problemă o reprezintă sistemul de gestionare a datelor. Acesta nu permite planificatorilor să determine componența cheltuielilor între tribunale și instanțe locale; dacă alocarea resurselor se potrivește cu cererile utilizatorilor; sau dacă resursele sunt utilizate în mod eficient. Din moment ce nu se stabilesc obiective de performanță (de exemplu, îmbunătățirea indicatorilor normali, cum ar fi ratele de achitare și timpul pentru emiterea dispozițiilor, sau în cazul unor variabile monitorizate în rapoartele standard ECRIS) este imposibil de determinat dacă adăugările etapizate produc schimbări pozitive. În același mod, repartizația bugetului bazat pe nevoi nu este

bazată pe explicarea motivului pentru care sunt necesare resursele – cu excepția completării golurilor în nivelurile istorice de personal.

Indicatorii de monitorizare cum ar fi eficiența cu care sunt adjudecate cazurile (costuri per caz), cât de rapid sunt adjudecate cazurile (timp pentru emiterea dispozițiilor) și cât de mulțumitor sunt adjudecate cazurile (numărul apelurilor finalizate cu succes, sondaje în cadrul utilizatorilor etc.) ar ajuta semnificativ procesele de planificare, ar ajuta a se stabili dacă resursele sunt îndreptate către și folosite eficient la obiective majore și ar oferi o justificare mult mai puternică creșterii resursele de la MFP. În plus, trebuie depuse eforturi pentru a se asigura că datele sunt corecte, colectate la timp și că managerii sunt dispuși să utilizeze informațiile de performanță în luarea deciziilor.

6.5 Concluzie

Sistemul financiar actual din România este în tranziție – foarte fragmentat, atât în ceea ce privește elaborarea și administrarea bugetelor, cât și în ceea ce privește legăturile lor cu managementul altor resurse. Transferul bugetului judiciar la ICCJ ar reduce acest efect, deși a fost deja amânat timp de câțiva ani și tot nu ar include responsabilitățile pentru planificarea resurselor umane, dezvoltarea TIC și managementul altor resurse. Bugetele – fie că acestea sunt prezentate MFP și Parlamentului, fie că sunt create din listele de „nevoi” ale unităților de lucru – se bazează în general pe modele istorice și nu sunt legate de rezultate. Monitorizarea este relativ slabă, de asemenea.

Bugetele sectorului de justiție, ca și cele din restul administrației publice, au fost afectate în mod negativ de proasta evoluție economică, iar adaptarea la această situație este și mai dificilă din cauza proporției ridicate a costurilor fixe ale sectorului, în mare parte cele de personal. Cu toate acestea, în comparație cu mediile europene, instanțele și parchetele se descurcă relativ bine cu resursele pe care le primesc (ca parte din PIB). Asistența judiciară, în ciuda majorărilor recente, rămâne la limita inferioară a intervalului european (provocând o cantitate mai mare de muncă pentru magistrați atunci când lucrează cu părți nereprezentate sau reprezentate necorespunzător). În cele din urmă, managementul financiar nu pare a fi ghidat de un cadru multianual sau un plan de dezvoltare sectorial. Deși bugetul este depus în baza acestor principii, managementul de zi cu zi al acestuia nu funcționează conform principiilor de performanță pe termen mediu. Într-o perioadă de restricții bugetare acest cadru se recomanda a fi urmat.

7. TEHNOLOGIA INFORMAȚIEI ȘI A COMUNICAȚIILOR

Secțiunea TIC a Analizei funcționale intenționează să evalueze mediul și arhitectura TIC a sectorului de justiție român din perspectiva contribuției acestora la funcțiile critice de activitate (casetă 7.1). Folosind o Metodologie a arhitecturii organizaționale,¹⁰⁹ echipa Analizei funcționale a examinat sectorul nu numai din punctul de vedere al tehnologiei, ci și din cel al componentelor sale cheie: strategie, persoane, informații și procese de afaceri. Aceste puncte de vedere influențează în mod colectiv maturitatea mediului TIC al unei organizații.

Casetă 7.1: TIC drept o bază pentru îmbunătățirea funcționării

Eficiență

Automatizarea și standardizarea procesului de justiție (cum ar fi automatizarea fluxurilor de muncă) poate duce la eficientizarea proceselor;

Documentele standard pot fi generate rapid și redirecționate părții interesate;

Prin completarea electronică, se oferă răspuns aproape în timp real, astfel reducând întârzierile din cadrul proceselor procedurale; și

Părțile interesate interne pot avea acces facil la informațiile de care au nevoie pentru a-și susține munca prin intermediul ECRIS.

Calitate

TIC permite desemnarea aleatorie de cazuri judecătorești pentru a minimiza posibilitatea de influențare a deciziilor; și

Accesul la informațiile referitoare la deciziile anterioare poate contribui la o aplicare mai uniformă a legii.

Acces

Prin intermediul portalurilor de justiție, cetățenii și mediul de afaceri pot accesa regulile procedurale și cele mai recente informații cu privire la programarea cauzelor.

Prin completarea electronică, cetățenii și avocații pot depune cu ușurință documentația corespunzătoare în loc să se deplaseze la instanțe și să completeze formularele manual.

Echipa Arhitecturii organizaționale a realizat o serie de vizite în mai multe instanțe din România, s-a consultat cu mai multe părți interesate, a organizat ateliere și a realizat o analiză pentru a

¹⁰⁹ Arhitectura organizațională este o practică managerială de aliniere a resurselor pentru a îmbunătăți funcționarea activității și pentru a ajuta agențiile guvernamentale să își execute mai bine misiunile de bază (Biroul pentru managementul programelor de arhitectură a întreprinderilor federale din S.U.A., 2007).

formula rezultatele și a trage concluziile. La baza acestei analize au stat peste 230 de cerințe,¹¹⁰ rezumate în 21 de lacune funcționale, care au fost exprimate de către părțile interesate. Lacunele funcționale și cadrele tehnologice pe care se sprijină analiza TIC sunt elaborate într-un raport tehnic însoțitor, pentru a asigura structura și transparența dezvoltării recomandărilor, adică o arhitectură de stat țintă și un plan de migrare¹¹¹.

Instituțiile judiciare din România au făcut pași importanți pentru valorificarea TIC în scopul îmbunătățirii funcționării sistemului judiciar. Investițiile din ultimii ani au dus la îmbunătățiri ale productivității, eficientizarea proceselor și o mai mare transparență a funcțiilor judiciare. Personalul TIC devotat și motivat și managementul de la MJ, MP, DNA, CSM și ICCJ sunt apreciați pentru adoptarea bunelor practici în dezvoltarea și sprijinirea TIC. În ciuda resurselor limitate, echipele TIC ale acestor organisme au realizat pașii necesari pentru a moderniza în mod oportun sistemele TIC în scopul îndeplinirii cerințelor specifice de activitate. Sectorul de justiție din România este în mijlocul unei tranziții pentru a-și îmbunătăți serviciile pentru cetățeni și eficiența guvernamentală, în timp ce sistemele de justiție din alte țări s-au orientat către automatizarea proceselor lor judiciare.

Dar simpla automatizare a proceselor existente nu va elimina problemele și nici nu va crea o creștere notabilă a productivității. Modificările cadrului de reglementare, a politicilor și a directivelor, a modelului proceselor de activitate, contribuția participativă și adoptarea de către părțile interesate, capacitatea resurselor umane și o sumă de abilități adecvate sunt esențiale pentru a realiza eficientizarea viitoare a proceselor – și acest tip de beneficii. Lipsurile funcționale prezentate mai jos scot în evidență zonele cheie care necesită îmbunătățiri.

7.1 Strategie

Nevoia unei strategii TIC mai coordonate și integrate. Lipsa unei strategii TIC complexe, bine definite și limpede comunicată, precum și a unei structuri de guvernare solide a dus la investiții IT sub nivelul optim, cu mai multe soluții fragmentate și asemănătoare care sprijină aceleași funcții de activitate.

Strategia TIC pentru Sistemul judiciar pentru 2010 – 15 exprimă limpede tendințele de activitate și tehnologie și prezintă toate investițiile TIC active și planificate. Douăzeci și șase de proiecte în valoare de aproximativ 60 milioane € sunt prezentate ca fiind în derulare sau propuse dar, dată fiind lipsa unei strategii generale pentru sectorul judiciar, nu este clar dacă aceste investiții sunt centrate pe nevoile critice ale sectorului.

Așadar, Strategia TIC trebuie să fie ancorată într-o definiție complexă a scopului, a obiectivelor principale, a obiectivelor de activitate și a zonelor de concentrare ale sistemului judiciar din România. Aceasta trebuie aprobată și susținută la cel mai înalt nivel de management. Ea trebuie să includă și următoarele componente: definirea și comunicarea priorităților strategice, un plan de acțiune complex pentru toate eforturile și investițiile TIC cu concesiile definite în mod clar; și acorduri de sprijin (de ex. politici și reglementări organizaționale, resurse umane și financiare) pentru executarea strategiei.

¹¹⁰ De departe cele mai mari cerințe și lacune au fost descoperite în domeniul informatic (49 procente), urmat de Procese (21 procente), Tehnologie (14 procente), Strategie (11 procente) și Resurse umane (10 procente).

¹¹¹ A se vedea Raportul însoțitor: Sistemul Judiciar din România: Analiza Arhitecturii Tehnologiei Informației

În septembrie 2012, MJ a lansat o inițiativă ce vizează raționalizarea și consolidarea portofoliului TIC la nivelul tuturor instituțiilor din sistemul judiciar. Au fost organizate în acest sens mai multe ateliere cu părțile interesate. Strategia TIC a sistemului judiciar pentru 2013-17 reflectă consensul la care s-a ajuns în urma acestei inițiative; ea a fost aprobată și susținută de managementul superior al tuturor instituțiilor din sistemul de justiție din România.

Nevoia de mecanisme de guvernare TIC. Managementul investițiilor TIC este reactiv, tactic și nu avantajează suficient economia scalabilității. S-au identificat suficiente fragmentări și suprapuneri la nivelul TIC, inclusiv introduceri multiple pentru aceeași aplicație, platforme multiple de e-mail și numeroase soluții locale care realizează aceleași funcții (de ex. resurse umane și sisteme de finanțe). Cheltuielile TIC și implementarea sunt administrate separat de instituții, care nu au nicio sursă centrală de fonduri alocate pentru investițiile TIC ce rămân astfel dispersate între MJ pentru instanțe, MP pentru procurori, CSM și ICCJ. În același timp, aplicațiile organizaționale ce susțin funcțiile vitale sunt gestionate prin colaborare de echipe TIC.

Dat fiind cadrul organizațional curent și modelele de finanțare (în care fiecare instituție este un deținător unic de buget), niște mecanisme puternice de guvernare TIC vor poziționa sectorul judiciar din România astfel încât să direcționeze cheltuielile TIC către zone aprobate, de mare prioritate, cu un impact maxim asupra îmbunătățirii serviciilor, sporirii răspunderii, cu reducerea eforturilor inutile și o mai mare colaborare și transparență. Mutarea către o structură de guvernare de dimensiunea unei întreprinderi și pe mai multe niveluri va permite sectorului judiciar să realizeze o economie a scalabilității și să elimine soluțiile unice separate.

Recunoscând această problemă, în septembrie 2012, MJ, prin intermediul instituțiilor din sistemul de justiție, a validat rolul Comitetului de guvernare TIC, un comitet de conducere la nivel înalt al conducerii superioare (atât la nivel de activitate cât și TIC) în cadrul instituțiilor judiciare. Comitetul susține Strategia TIC și asigură alinierea acesteia la strategia generală de activitate; acesta stabilește prioritățile investițiilor TIC pentru a asigura direcționarea cheltuielilor TIC către zonele aprobate, de mare prioritate, cu un impact maxim asupra îmbunătățirii funcțiilor din sectorul judiciar.

Acest nou sistem de guvernare ar trebui să aibă un model de servicii IT integrate pentru proiectarea serviciilor organizaționale comune (de exemplu, servicii de infrastructură și servicii de aplicație la nivel central). Modelul de livrare a serviciilor trebuie să vizeze atât procesul și relațiile funcționale din cadrul diferitelor unități operaționale ale sistemului judiciar, cât și strategia de finanțare. Atribuțiile Comitetului de guvernare TIC trebuie să includă deciziile cu privire la standardizarea proceselor de activitate, stabilirea serviciilor integrate ce susțin funcții comune și abordarea structurilor instituționale pentru a optimiza valoarea economică a investițiilor tehnologice.

7.2 Personal

Necesitatea de a consolida capacitatea TIC. Există peste 700 de angajați TIC în sectorul de justiție, incluzând Oficiul Național al Registrului Comerțului (ONRC) și sistemul penitenciarelor. Echipele TIC se concentrează în principal pe managementul și administrarea tehnologiilor informatice. Dezvoltarea aplicațiilor este realizată de firme externe.

Deși s-au făcut progrese, TIC nu a fost încă omologat ca și carieră profesională. Angajații TIC sunt supuși în general tot mai multor solicitări de asistență, nu au pregătirea profesională adecvată pentru a face față evoluției permanente a sistemului și se luptă cu tehnologii depășite. Aceștia se bazează pe firme din afară pentru a rezolva problemele de software, ceea ce duce la întârzieri mari pentru „rezolvări rapide,” costuri mai ridicate și mentalitatea acceptată a utilizatorului care așteaptă schimbări și actualizări mai degrabă simpliste. Capacitatea internă și cunoștințele limitate (a nu se confunda cu talentul) sunt exacerbate și mai mult de lipsa documentației tehnice (de ex. arhitectură software, proiectare de baze de date și specificații de configurare). Lipsa unui personal TIC intern (cu diferite niveluri de abilități profesionale) și a resurselor corespunzătoare duce la costuri mai mari, la recurgerea la comercianți, și la o capacitate limitată de a îmbunătăți performanța sistemelor TIC.

Data fiind dimensiunea investițiilor și contribuția importantă a acestora la eficiența sistemului de justiție, este necesar un cadru solid de profesioniști TIC pentru a supraveghea dezvoltarea și operațiunile proiectelor sectoriale, integrarea întreprinderilor și alinierea la strategia generală de activitate. Carierele TIC din zonele importante, cum ar fi gestionarea proiectelor și arhitectura organizațională¹¹² sunt recomandate pentru a fi siguri că interesele sectorului de justiție sunt bine administrate în parteneriat cu actori privați și alți parteneri. Mai mult, finanțarea pentru instruirea personalului TIC este esențială pentru a menține o informare constantă cu privire la modificările tehnologiilor și pentru a obține noi abilități în domeniile critice care susțin o organizație contemporană bazată pe IT.

Nevoia de a îmbunătăți instruirea utilizatorilor IT. Data fiind absența unei finanțări stabile pentru proiectele/investițiile TIC, este dificil pentru instituțiile juridice să definească și să urmeze un plan și o strategie continuă și integrată de instruire. Instruirea în domeniul IT face parte din finanțarea de proiect. Din informațiile noastre reiese că nu există prevederi pentru instruirea TIC în cadrul bugetelor operaționale.

S-a raportat în permanență că instruirea nu a fost prevăzută în mod corespunzător în timpul implementării ECRIS. Din informațiile noastre reiese că acest contract cu partenerul de implementare a fost încetat înainte de finalizarea instruirii. Astfel, în locul trainerilor profesioniști, personalul TIC a fost cel care a asigurat în permanență instruirea utilizatorilor TIC pentru ECRIS. Totuși, nu toți angajații TIC din instanțe au abilitățile necesare pentru a asigura instruirea utilizatorilor atât din punct de vedere tehnic (cu privire la modul de utilizare a sistemului) cât și din punct de vedere al activităților (implicațiile și impactul sistemului asupra funcțiilor judiciare). Instruirea la fața locului poate fi eficientă într-o anumită măsură; materialele utilizate în timpul instruirii (cum ar fi manuale și materiale video de la alte instruirii) nu sunt complete.

Nu există o capacitate suficientă pentru a îndeplini cerințele de instruire, în special cea a grefierilor. SNG include acum în curriculum pregătirea ECRIS. Cu toate acestea, sunt necesare cursuri de recapitulare pentru a asigura faptul că noile caracteristici furnizate de ECRIS sunt utilizate la nivel optim. În timpul interviurilor s-a observat că uneori funcționalitățile ECRIS nu sunt utilizate la capacitate maximă deoarece membrii personalului pur și simplu nu știu ce poate

¹¹² Inclusiv managementul de proiect, arhitectura organizației, integrarea sistemului, gestionarea aplicațiilor, gestionarea infrastructurii și a operațiunilor, securitatea informațiilor, analiza proceselor de activitate, gestionarea informațiilor, documentație tehnică și achiziție publică TIC.

face sistemul; iar alții au declarat că sunt reticenți la schimbare. Instruirea ECRIS structurată special pentru judecători ar fi de ajutor pentru a-i face pe aceștia să încurajeze introducerea de date corecte de către grefieri și pentru a le arăta acestora cum să utilizeze ECRIS ca instrument de management.

Pregătirea continuă pe tema tehnologiilor și sistemelor este esențială pentru a fi siguri că schimbările se adoptă și sistemele sunt folosite la nivel optim. Este necesară o pregătire personalizată și complexă a personalului judiciar pentru a fi siguri că funcțiile disponibile sunt utilizate în mod corespunzător. Ministerul Justiției lucrează la implementarea unei platforme de învățare on-line care să ofere cursuri personalizate pentru instanțe în ECRIS, Microsoft Office și securitate informatică.

7.3 Informații

Necesitatea îmbunătățirii accesului pentru a completa informațiile dosarului de caz de către personalul juridic. Informația exactă, promptă și accesibilă constituie baza pentru luarea deciziilor și îmbunătățirile proceselor. Personalul juridic susține că accesul la legislația generală și la legile relevante pentru caz este mulțumitor. Totuși, accesul corespunzător la informația completă despre caz – date, statistici, documente, fișiere audio – a constituit o problemă majoră. De exemplu, judecătorii și grefierii nu au putut accesa cu ușurință hotărârile judecătorești și nu au putut ajunge la deciziile și informațiile istorice din cadrul diferitelor instanțe pentru a cerceta modul de interpretare al legilor relevante în dosar.

Informațiile legate de caz (date, documente, material audio) sunt păstrate în dosare de hârtie, sisteme organizaționale precum ECRIS și instanțele sale locale, Sistemul de Arhivare al Organizației (SAO), SIHSJ,¹¹³ sau localizat în calculatoarele utilizatorilor TIC și în unități comune. Nu există un spațiu central pentru stocarea tuturor cazurilor, care să fie accesat cu ușurință. Mai mult decât atât, mecanismele automate de replicare a datelor pentru datele consolidate ale cazurilor se aplică la nivel național numai în câmpuri ale cauzei (de exemplu, ID unic de caz, materia și obiectul dosarului, părțile). Doar un număr limitat de date (precum deciziile instanțelor) sunt disponibile online pe plan național și nu există un singur punct de căutare/acces pentru datele tuturor instanțelor.

Pentru a cita o persoană din sistemul instanțelor: „Sistemul ECRIS a adus multe îmbunătățiri, dar imposibilitatea de a căuta este și mai frustrantă, deoarece datele există.” În cadrul sistemului ECRIS și al depozitelor de informații ale cauzelor, este necesară îmbunătățirea funcției de căutare în termeni de opțiuni (de căutare) și funcționare. Deși există filtrarea rezultatelor, calibrarea suplimentară a capacității de căutare este necesară pentru a îmbunătăți relevanța rezultatelor obținute, dar aceasta trebuie efectuată în același timp cu politicile îmbunătățirii accesului. Nici măcar magistrații și grefierii nu ar trebui să aibă acces la majoritatea informațiilor referitoare la cauzele în derulare, gestionate de către un alt magistrat.¹¹⁴ Vor trebui să fie stabilite limite de accesare a documentelor referitoare la cauzele închise (eventual - cu excepția apelurilor- limitate numai la hotărârile judecătorești și datele din ECRIS). Pentru protecția

¹¹³ Sistemul Informatic Integrat de Înregistrare a Ședințelor de Judecată, care este în proces de instalare.

¹¹⁴ Aceasta este o chestiune rezolvată în secțiunea Procurori a ECRIS, urmând cerințele utilizatorului.

părților este necesară confidențialitatea. Posibilitatea de a căuta informații despre o cauză trebuie să se bazeze pe modelele de permisiune în funcție de utilizator, care oferă facilitatea de a crea grupuri multiple de utilizatori cu grade diverse de acces și de vizualizare a informației din dosar.¹¹⁵

La ICCJ, sistemul de înregistrare audio pentru audierile din instanță este funcțional și a fost utilizat în cauzele penale din momentul intrării în vigoare a Legii nr. 304/2004 cu privire la Organizarea Judiciară.¹¹⁶ Totuși, în cazul unor instanțe în cadrul cărora există proceduri de înregistrare audio, CD-urile sunt păstrate în arhive. Se pare că nu există un mod automatizat de a accesa aceste înregistrări. Sistemul SIISJ care se dezvoltă în prezent va trata aceasta problemă. În cadrul SIISJ, înregistrările audio vor fi stocate într-un sistem de management al fișierelor bazat pe numărul dosarului și ședința de audiere. SIISJ se va conecta de asemenea la ECRIS.

Accesul la și managementul centralizat al informațiilor cauzei (date, documente și material audio) prin intermediul Infrastructurii de Integrare a Informațiilor Organizației poate ajuta personalul judiciar să identifice eficient, să acceseze, să gestioneze și să facă legătura dintre datele relevante ale cazului și documentele instanței de-a lungul procesului din instanță. O altă cerință stringentă este de a li se permite utilizatorilor să efectueze o singură căutare pentru toate informațiile relevante, atât din surse interne cât și din surse externe. Cu toate acestea, informațiile despre cauză trebuie să fie centralizate, la fel ca și dreptul de accesare și control adecvat, inclusiv confidențialitatea și separarea funcțiilor.¹¹⁷

Necesitatea de a îmbunătăți facilitățile de management al documentelor electronice. Deoarece documentele referitoare la cauze sunt împărțite în dosare de caz pe suport de hârtie și depozite electronice (precum ECRIS pentru managementul de caz și EAS pentru arhive), personalul instanței și personalul judiciar nu poate extrage aceste documente cu ușurință. De exemplu, dacă o cauză se află în derulare și cineva dorește să obțină un document oficial, trebuie să se adreseze la arhiva cauzei pe suport de hârtie, deoarece varianta electronică este posibil să nu fie încă actualizată.

În timp ce EAS este instalat în fiecare instanță, această soluție digitală este utilizată doar după ce cauza este închisă și nu este integrată în ECRIS. Arhivele paralele pe suport de hârtie sunt de asemenea păstrate și considerate ca fiind sistemul oficial de înregistrare. Unele instanțe, parchete, ICCJ și DNA scanează documentele esențiale precum hotărârile finale și le salvează în arhivele electronice. Alte instanțe nu procedează la fel.

Funcțiile de Creare a Documentului și de Urmărire în ECRIS au fost proiectate în principal pentru a oferi formulare electronice/șabloane pentru documentele esențiale din activitate, care permit utilizatorilor să le completeze cu date și să imprime copii pentru a fi revizuite și semnate.

¹¹⁵ Această caracteristică a fost dezvoltată pentru secțiunea Procurori a ECRIS urmând cerințele utilizatorului.

¹¹⁶ De exemplu, SIISJ la ICCJ stochează înregistrările audio în baza de date; datele principale despre audieri (numele martorilor, data audierii) provin automat din ECRIS; comunicarea bidirecțională dintre ECRIS și SIISJ nu este încă implementată (faza de testare).

¹¹⁷ Înțelegem că deciziile CSM stipulează că fiecare instanță este proprietara datelor existente în datele de bază locale, limitându-se astfel interferența în procesul juridic. Eforturile de centralizare a informațiilor pentru a îmbunătăți accesul trebuie să fie echilibrate cu necesitatea de a asigura integritatea procesului judiciar.

Șablonul citației în ECRIS, de exemplu, este utilizat adesea de către grefieri (dar nu toate formularele). Unii grefieri utilizează șabloanele proprii, taie și lipesc informații din sistemul ECRIS în aceste șabloane, stocând aceste documente în calculatoarele lor, sau taie și lipesc informații din documentul în format Word în șablonul ECRIS și stochează informația în ECRIS, aceste documente devenind inaccesibile online pentru alte părți interesate. Pentru alte șabloane (precum Ordonanța de Plată) s-a cerut standardizarea acestor formulare, facilitarea accesului la acestea și urgentarea procesului. Se pare că nici grefierii, nici procurorii din parchete nu utilizează formularele electronice din ECRIS.

Ministerul Justiției dezvoltă un Sistem Informațional Integrat pentru Accesul Electronic în Justiție (SIIAEJ) pentru a permite reclamanților să înainteze documente în format electronic pentru cauzele aflate pe rol în instanță, precum și pentru a îndeplini anumite acte de procedură. Acest sistem va oferi de asemenea posibilitatea de a consulta documentele cazurilor, arhivate electronic, în baza drepturilor de acces oferite judecătorilor, grefierilor instanței, avocaților, părților sau altor persoane interesate. Documentele electronice vor fi stocate prin intermediul unui modul centralizat de stocare de date, cu meta-datele tuturor cauzelor.

Necesitatea de a îmbunătăți calitatea informațiilor. Pentru ca sistemul ECRIS să fie sigur și eficient, datele cauzelor introduse în sistem trebuie să fie exacte și complete. Sunt implementate bune practici de gestionare corectă a datelor. Toate cauzele din sistemul ECRIS au identificare unică, iar ECRIS generează și desemnează un număr de caz care este unic, în scopul utilizării, bazat pe un format definit (ID caz local /ID instanța/An). Există practici de management al Datelor de Referință și al Datelor Principale¹¹⁸, menținute la nivel central de către Direcția TIC a MJ și guvernate prin intermediul Grupului de Lucru ECRIS.

Totuși, au fost scoase în evidență o serie de chestiuni, care afectează direct introducerea și calitatea datelor:

Utilizarea limitată sau clasificarea eronată a listelor de referință esențiale în interfețele utilizatorului TIC (de exemplu, Obiect Principal, Motiv pentru Amânare).

Meniuri/taxonomii verticale ineficiente, care ilustrează necesitatea pentru o mai bună opțiune de extragere și selectare de către utilizator (precum gruparea informațiilor în categorii și subcategorii, inclusiv posibilitatea de a efectua selectări multiple).

Lipsa câmpurilor cu informații (de exemplu, data primei înregistrări a procesului, data suspendării cauzei, motivul suspendării, vechimea dosarului cauzei).

Lipsa definițiilor standard ale datelor (adică un dicționar de date) pentru atributele colectate în ECRIS. De exemplu, numărul cauzelor soluționate este unul dintre indicatorii cheie de performanță într-un sistem judiciar. Aceste date nu sunt ușor de dedus, dacă definiția pentru „Închis” variază în rândul angajaților judiciari. Consultanții raportează că diverse criterii sau combinații de criterii sunt folosite pentru a considera un dosar închis, precum data din rubrica soluției, prezența concluziilor sau o indicație din concluzii.

¹¹⁸ Datele de referință păstrate includ obiectul principal și chestiunea legală, identificatorii codului instituțional, (curte de primă instanță, curte de apel, Curtea Supremă), identificatorii de localizare geografică a instanței (codul orașului și al județului, de exemplu) pentru instanța în care cazul este îndosariat și motivul amânării.

Mai mult decât atât, când un caz este transferat de la o instanță la alta, instanța receptoare primește în format electronic doar datele primare și convenite¹¹⁹ ale cazului, informațiile statistice și documentele din dosar. Setul primar de documente poate fi reintrodus în sistem doar dacă transferul fișierului electronic eșuează. De fiecare dată când aceleași date sunt reintroduse, există posibilitatea de a introduce greșeli, omisiuni sau contradicții în datele instanței, fără a mai menționa pierderea productivității și dublarea eforturilor.

Calitatea și deplinătatea datelor din ECRIS s-au îmbunătățit prin adoptarea versiunii ECRIS 4.0 în ianuarie 2011. Doar această versiune a făcut obligatorii atributele esențiale ale cauzelor. Totuși, nu există planuri de a include și introduce informații despre dosare mai vechi în sistem.

Nu există nicio dovadă a unor activități organizate referitoare la revizuirea și remedierea calității datelor primare. O excepție o constituie cazul ICCJ și MP. Echipele TIC a ICCJ și a MP au efectuat un audit comprehensiv al datelor ECRIS în 2011 în cadrul tuturor secțiunilor și a încercat să remedieze problemele identificate referitor la datele primare. MP a dezvoltat scenarii/proceduri pentru a monitoriza exactitatea și deplinătatea datelor din ECRIS. Ei lucrează acum pentru a integra această aplicație în secțiunea Procurorii a ECRIS.

Deținerea unui program integrat de calitate al datelor este esențială. Acest lucru ar trebui să constituie o temă de discuție la nivel strategic pentru nou-formatul Comitet de Guvernanță TIC. Responsabilități precise, finanțare și resurse trebuie să fie alocate pentru a permite departamentelor TIC să efectueze regulat audit de calitate a datelor, inclusiv audit ale proceselor de activitate care pot contribui la probleme de calitate a datelor.

Necesitatea de a îmbunătăți accesul publicului la informațiile de caz: Portalul MJ oferă online informații descriptive despre toate instanțele și o bază de date accesibilă a dosarelor din instanță cu informațiile de bază și deciziile. Info-chioșcurile¹²⁰ ECRIS oferă de asemenea informații de bază despre o cauză și programarea înfățișărilor, cu posibilități limitate de căutare. Un avantaj al sistemului ECRIS constă în capacitatea de a publica aproape în timp real date esențiale despre caz și detalii ale înfățișării, pentru a fi accesate de public din portalul MJ, portalul ICCJ și Info-chioșcurile ECRIS. Totuși, aceste facilități permit căutarea informației numai în cadrul fiecărui portal al instanței separat. În plus, informațiile de la aceste info-chioșcuri sunt limitate și nu sunt adaptate diferitelor tipuri de public (publicul sau părțile implicate în caz), pentru situația în care ar fi necesare date mai detaliate sau diferite și unde ar fi necesară o politică de accesare a informațiilor.¹²¹

În acest domeniu s-a realizat progres. Acum se derulează un proiect care automatizează procedurile care vor facilita accesul la informații referitoare la dosarele în derulare din instanțele din România, atât pentru cetățenii români cât și pentru cetățenii altor state membre UE. Acest proiect va oferi cetățenilor UE o versiune îmbunătățită a portalului instanței cu capacități suplimentare (citarea electronică a persoanelor a căror reședință este necunoscută) și caracteristici îmbunătățite (precum un motor general de căutare).

¹¹⁹ Un grup de lucru din comunitatea de utilizatori definește cerințele/standardele de informații și îmbunătățirile sistemului pentru ECRIS.

¹²⁰ Fiecare instanță are de la unul până la șase terminale Info-chioșc.

¹²¹ Instanțele fără politici de acces au trecut prin experiențe neplăcute, mai ales când s-au autentificat în rețeaua de internet, înregistrându-se descărcări robotizate ale numelor părților pentru a pregăti liste negre ale debitorilor sau angajaților din cadrul conflictelor de muncă. Chiar și în cadrul unui Info-chioșc, a permite tuturor să caute cazuri după numele părții nu este o bună idee.

Necesitatea de a consolida schimbul de date cu instituțiile de justiție și partenerii. Există necesitatea de a automatiza schimbul sau accesul la informații din surse interne și externe, pentru a sprijini activitatea judecătorilor, procurorilor, grefierilor. Schimbul automat de date între instanțe, de exemplu, trebuie să fie îmbunătățit pentru reducerea introducerii manuale a datelor în cadrul instanțelor superioare (câmpurile de dosar nou transmise atunci când un caz este transferat). În același fel, sistemele procurorilor și DNA necesită interfețe automate către Datele de Caz ale Instanțelor (precum hotărârile din dosare). S-au înregistrat progrese la facilitarea schimbului de date dintre parchete și instanțe.

Datele din trei baze de date naționale sunt accesibile online: Evidența Populației, ONRC și baza de date pentru Permise de Conducere. Parchetele au acces la 20 baze/registre de date externe. Informații din alte baze de date trebuie să fie solicitate prin intermediul unor cereri formale, pe suport de hârtie.

7.4 Procese de activitate

Dependența de procedurile manuale și pe suport de hârtie: Procedurile efectuate în paralel în mod manual și automat, din cadrul sectorului, cresc volumele de muncă și întârzie procesarea. Majoritatea instanțelor au renunțat la registrele manuale, deși unele birouri ale instanțelor și toate parchetele păstrează încă registrele manuale în paralel cu sistemul ECRIS. Mai semnificativ este faptul că, deși documentele sunt create în sistemul ECRIS, pentru înregistrări oficiale în instanță este necesară imprimarea și semnarea lor. Aceste proceduri paralele măresc timpul de procesare a cazului și volumul de muncă al angajaților.

O serie de aspecte legale și procedurale ale utilizării documentelor și semnăturilor electronice au fost stabilite prin intermediul adoptării legislației arhivelor electronice (Legea 135/2007 din 15 mai 2007 cu privire la arhivarea documentelor electronice) și a semnăturii electronice (Legea 455/2001 din 18 iulie 2001 cu privire la semnătura digitală). Nu este totuși clar dacă legislația a fost adoptată pentru a introduce utilizarea documentelor electronice, a semnăturilor și așa mai departe, ca fiind înregistrări oficiale și admisibile în instanță. Ni s-a spus că noul Cod de Procedură Civilă – de exemplu, articolul 148 (2) și articolul 199 paragraf (1) – susține depunerea reclamațiilor electronice. Până când fișierul electronic al dosarului nu va fi introdus ca înregistrare oficială în instanță, va fi foarte dificil să se renunțe la sistemul pe suport de hârtie (numai completare electronică).

Procesele intense din punct de vedere al muncii și al timpului pentru raportarea managementului și statisticii. Multe raportări de management intern din cadrul instanțelor locale sunt simple și nu sunt obligatoriu utilizate pentru planificarea strategică. Înțelegem, totuși, că CSM utilizează rapoarte statistice ca instrument de planificare pentru a determina pozițiile personalului din instanțe pe baza volumului de cazuri și pe alți indicatori.

Cererea susținută de rapoarte de la centru (MJ, CSM) necesită din partea grefierilor de la instanțele locale foarte mult timp. Este nevoie de mult timp suplimentar și de muncă manuală pentru a face față acestor cereri; de exemplu datele trebuie verificate/validate din diferite surse din cauza problemelor de calitate a datelor și acestea trebuie solicitate manual de la diverse surse din cadrul organizațiilor și de la parteneri externi. Se pare că majoritatea utilizatorilor folosesc Excel pentru prelucrarea și pentru reconcilierea datelor.

Raportarea și datele analitice sunt adunate printr-o combinație de rapoarte manuale, rapoarte de la sistemul de Control al Accesului Bazat pe Atribute (ABAC), foi de calcul Excel, interogări ale Limbajului Structurat de Interogare și modulul statistic al ECRIS (care va înlocui treptat ABAC). Modulul de raportare ECRIS are 60 de rapoarte predefinite pe care le-a introdus versiunea 4.2. Acesta este utilizat acum la curțile de apel precum și la ICCJ (începând din 2013), cu o lansare mai largă în alte instanțe programată în următorii doi ani. Modulul Instanțelor ECRIS are propriile rapoarte statistice predefinite, dar se pare că nu este utilizat pe scară largă. Pentru a asigura adoptarea pe scară largă a acestor rapoarte, relevanța și ușurința în utilizarea lor vor trebui să fie revizuite.

Conținutul și formatul ambelor seturi de rapoarte au fost standardizate de către utilizatorii selecționați, în calitate de experți (la CSM, de exemplu); judecătorii și grefierii nu au fost implicați foarte mult. Grefierii statisticieni sau grefierii șefi inițiază și oferă rapoarte statistice, dar majoritatea lor nu sunt statisticieni ca profesie și pregătire. Utilizatorilor nu le este clar care sunt regulile economice din spatele rapoartelor predefinite, atât pentru Modulul de Raportare ECRIS cât și pentru Modulul Instanțelor ECRIS. Se pare că datele adunate la instanțele locale nu sunt congruente cu necesitățile de raportare ale centrului (CSM, MJ), date fiind procedurile manuale împovărătoare, necesare în completarea acestor rapoarte.

Este nevoie de un program mai bun de instruire pentru judecători, grefieri, procurori etc., pentru a înțelege cum raportarea statistică le va îmbunătăți munca. Există de asemenea necesitatea de a standardiza rapoartele statistice din surse multiple (de exemplu, modulul ECRIS pentru Institutul Național de Statistică și modulul statistic al Instanțelor ECRIS).

Utilizarea inconsistentă a sistemului ECRIS și funcționalitatea incompletă. ECRIS este proiectat pentru a susține funcțiile judiciare esențiale din cadrul tuturor instituțiilor.¹²² În a patra versiune, ECRIS este utilizat pe scară largă de grefieri pentru introducerea datelor de caz iar un președinte de instanță foarte motivat poate da sistemului adevărata sa valoare atunci când acesta este utilizat. Mutarea de la registrul pe suport de hârtie la registrul electronic al dosarelor, ca punct primar de intrare a constituit o îmbunătățire majoră subliniată de judecători și grefieri.

Funcția de desemnare a cazului din ECRIS este de mare ajutor pentru majoritatea instanțelor. Cazurile sunt atribuite judecătorilor și completelor în mod aleatoriu, printr-un algoritm care ține de complexitatea¹²³ dosarului și/sau de numărul maxim de dosare. Se pare că mai multe instanțe păstrează desemnarea aleatorie dar preferă să nu utilizeze scorul de complexitate. Pe lângă aceasta, mai multe instanțe și-au exprimat dorința de a avea un control mai mare asupra programării înfățișărilor. În baza discuțiilor cu utilizatorii, se pare că este necesară o anulare manuală a programării automate (precum înfățișările zilnice bazate pe maximul estimat) pentru a permite grefierilor să efectueze modificări necesare într-un timp scurt. Această caracteristică va trebui discutată și validată cu utilizatorii din instanțe.

¹²² Aplicația acoperă fluxul complet al dosarului în instanță, înregistrarea electronică, desemnarea programării și a resurselor, crearea de documente, schimbul de informații și raportarea pentru management. Este susținut de o rețea de profesioniști TIC care gestionează suportul, întreținerea și îmbunătățirile și care lucrează zilnic inter-organizațional și în relația cu utilizatorii (precum judecători, grefieri și procurori).

¹²³ Scorurile de complexitate ale unui dosar bazate pe obiectul principal, numărul de părți etc.

Activitățile conexe introducerii hotărârii instanței sunt înscrise în ECRIS și diseminate către publicul larg prin intermediul portalurilor instanțelor. Totuși, se pare că un mecanism oficial pentru a notifica persoanele interesate despre deciziile instanței nu există.

7.5 O mai bună instituționalizare a schimbării de management

Procesele economice automate solicită eforturi substanțiale de schimbare a managementului, deoarece afectează modul în care judecătorii, grefierii, procurorii și alți actori angrenați în proces își efectuează operațiunile zilnice. Acest lucru înseamnă deseori renunțarea la vechile practici de muncă.

Suntem de părere că acest proces trebuie dus mai departe și dezvoltat pentru a instituționaliza schimbările de practici manageriale cu referire la toate aspectele TIC din sectorul judiciar. Este imperios necesară implicarea în eforturile de schimbare a tuturor utilizatorilor TIC din instanțe, precum și a părților interesate, pentru a o face posibilă. Pentru a explica modificările, rațiunea pentru care s-au efectuat și beneficiile acestora este necesară o comunicare permanentă.

Este posibil ca noile coduri să sporească volumul de muncă și complexitatea deoarece atât vechile cât și noile coduri vor fi în vigoare în perioada de tranziție.

7.6 Tehnologie

Din punct de vedere tehnic, sectorul de justiție este complex, date fiind structurile sale de organizare și de finanțare existente. Standarde tehnologice nu există; serviciile de sistem și operațiunile TIC sunt limitate; soluțiile instituționale precum managementul dosarelor, arhivarea etc. nu susțin pe deplin funcționarea internă a subsistemelor judiciare, iar integrarea între multitudinea de sisteme este, în cel mai bun caz, sub nivelul optim. Unele dintre acestea ar putea fi evident îmbunătățite de un minister TIC puternic, dar în lipsa acestuia sectorul va necesita cel puțin introducerea unor standarde coordonate.

Implementarea continuă a soluțiilor organizaționale și integrarea mecanismelor ce sprijină funcționarea sistemului. ECRIS (managementul dosarelor), EAS (arhivare), viitorul Sistem de Management al Resurselor Instituționale,¹²⁴ și SIISJ, portalurile web și instrumentele locale de productivitate (poștă electronică, procesare word, foi de calcul etc.) sunt soluții organizaționale cheie adoptate sau în curs de adoptare în sectorul de justiție. Deși aceste sisteme au îmbunătățit modul de operare a funcțiilor juridice, mai sunt necesare îmbunătățiri majore. De exemplu, ECRIS și EAS nu sunt interconectate, nici nu există planuri pentru a integra fișierele audio din instanțe în SIISJ cu alte informații ale dosarului din ECRIS și EAS. Lipsește o politică și o soluție completă de management a înregistrărilor și a documentelor electronice. Ca urmare, este dificilă accesarea datelor complete ale dosarului, a documentelor și informațiilor audio, întrucât fiecare sistem trebuie accesat separat.

¹²⁴ Multe soluții software susțin resursele umane și funcțiile de management financiar și necesită consolidarea manuală a datelor pentru raportare și analiză. De aceea, este dificil de accesat toată documentația cazului, întrucât trebuie căutat în fiecare sistem în parte. Sistemul judiciar se află acum în procesul de implementare a soluției de planificare a resurselor instituționale (adică, Sistemul de Management al Resurselor) pentru a susține aceste funcții. Acesta va înlocui sistemele fragmentate actuale.

Soluții multiple pentru poșta electronică din instituții. Instrumentele de mesagerie instant, de exemplu, sunt disponibile în unele organizații sau instanțe, dar nu și în cadrul altora. Asemenea soluții multiple au dus la creșterea costurilor de întreținere și de autorizare. În plus, deși sistemul judiciar utilizează câteva metode de integrare, inclusiv servicii web și transferul de fișiere, este necesară o soluție cuprinzătoare pentru înregistrarea și monitorizarea evenimentelor de integrare și tranzacție și expunerea consecventă a acestor înregistrări. Această soluție va permite personalului TIC să gestioneze volumul de muncă și să rezolve procesele de integrare a loturilor de fișiere.

Organizarea depozitelor de date specifice (precum Depozitul Național de Statistică și Căutarea Globală a Persoanelor pentru persoanele acuzate de MP). Absența unui depozit de date la nivel de sistem judiciar pentru a stoca date curente și anterioare din întregul sistem de aplicații limitează totuși capacitatea de a monitoriza, raporta și analiza informațiile din cadrul proceselor organizaționale. Este nevoie să se stabilească un proces cuprinzător de management al metadatelor pentru a identifica informația și să se dezvolte un dicționar de date pentru a defini datele adunate, stocate și utilizate pentru raportare și analiză.

Necesitatea de a îmbunătăți capacitățile pentru serviciile sistemului și operațiunile TIC. Soluțiile aplicației se desfășoară în mai multe locuri. Procesele de management de schimbare există, dar solicită o abordare mai cuprinzătoare pentru a se asigura că modificările efectuate asupra mediilor nu dăunează serviciilor. Infrastructura generală a aplicației nu are medii separate pentru a susține dezvoltarea programelor de soft, testarea și producția. Nu există un spațiu virtual de recuperare în caz de dezastru și astfel se crează riscul pierderii datelor și împiedică accesul la informații în timp util.

Necesitatea de a consolida definirea politicii de securitate și implementarea de referințe. Deși există o politică de securitate a informației, ea nu este atotcuprinzătoare și implementată la nivel global în instituțiile judiciare. Utilizatorii finali TIC nu sunt conștienți de aceste politici și de responsabilitatea lor de a securiza informațiile (de exemplu, parolele pentru a accesa sistemele sunt scrise pe hârtie și transmise colegilor) și nu există proceduri pentru a îmbunătăți practicile de securitate a informației.

Clasificarea informației – confidențială, grad înalt de confidențialitate și așa mai departe – este deficitară. Acesta este un aspect cheie al procesului politicii de securitate al instanțelor și ar trebui să fie aplicat uniform. Procesele de autorizare din cadrul aplicațiilor ar trebui să ia în considerare metodele standardizate pentru a accesa documente în temeiul unei metode standard de clasificare a informației.

Lipsa managementului regulilor organizaționale și fluxul de lucru intra și inter-sistemic. Procesele standardizare ale fluxului de lucru și regulile organizaționale nu sunt încorporate în cadrul aplicațiilor, nici nu sunt partajate ca procese. De exemplu, fluxurile de lucru implementate în sistemul ECRIS nu împărtășesc un set comun de reguli organizaționale. Nu există fluxuri automatizate de lucru pe toate aplicațiile. Ciclul de viață complet al unui dosar necesită aplicații multiple pentru a fi implementat.

7.7 Concluzie

Există două arii principale care necesită atenție. Mai întâi, sectorul de justiție din România trebuie să-și evalueze direcția strategică TIC și modul în care se poate alinia mai bine directivelor economice și obiectivelor, precum și cerințelor care își au originea la părțile externe interesate, inclusiv UE și publicul. Explorarea unui model mai solid de guvernare și de operare pentru serviciile TIC ar trebui să constituie prioritatea cheie pentru întregul sistem judiciar și pentru fiecare instituție. Practica actuală de implementare a soluțiilor unice TIC în fiecare domeniu organizational (MJ, DNA, parchete etc.) creează date și anomalii funcționale, mărește costurile de întreținere și de operare și adaugă un grad de dificultate. În al doilea rând, modul de creare al proiectelor trebuie îmbunătățit. Mai multe dintre cele 26 de proiecte menționate mai sus par a fi redundante. A continua cu acestea poate duce la exces de funcții și date în și între domeniile organizaționale.¹²⁵ În al treilea rând, realizarea modelului țintă de arhitectură a tehnologiei de stat va necesita următoarele măsuri:

1. Evaluarea TIC ca disciplină profesională și adăugarea arhitecturii de sistem și a altor abilități conexe, echipei,
2. Îmbunătățirea mecanismelor de furnizare a informației, atât în interiorul, cât și în exteriorul organizației,
3. Stabilirea unor structuri ale procesului organizațional și alinierea soluțiilor la acestea,
4. Furnizarea unei soluții integrate de management al dosarelor, datelor și documentelor,
5. Îmbunătățirea infrastructurii și sistemelor tehnologice și a procesului de management TIC.

Va trebui să se cadă de acord asupra schimbărilor, a priorităților și a ordinii acțiunilor, întrucât nu se pot face toate deodată. Planul țintă al arhitecturii de stat și de migrație trebuie revizuit, completat și pus în practică în organizație, așa după cum se vede în documentația suplimentară. O reformă TIC poate începe cu adevărat dacă există voință la nivel național, dublată de o schimbare de sus în jos asupra modului cum este privită tehnologia în sectorul justiției.

¹²⁵ Consultați raportul complet anexat: „Sistemul Judiciar din România: Revizuirea Structurii Tehnologiei Informației.”

8. CONCLUZII

Membrii echipei Analizei Funcționale s-au concentrat asupra resurselor, nu doar pentru că li s-a solicitat să procedeze așa, ci și pentru că în România există impresia generală că resursele insuficiente explică multele deficiențe de funcționare. Această părere nu este neobișnuită în rândul judecătorilor și procurorilor (cu toate că sunt și unii cu opinii separate) și este împărtășită de către mulți observatori externi, inclusiv aceia care au modelat ultimele reforme. Cele menționate mai sus ar trebui să clarifice că „resursele insuficiente” nu constituie o descriere exactă a situației, ci că desfășurarea și organizarea acestora ar trebui îmbunătățite pentru a ameliora eficiența, calitatea și accesul.

Această interpretare nu este o noutate în rândul observatorilor străini. S-a consemnat acest aspect într-un raport anterior despre raționalizarea judiciară (Lord și Wittrup, 2005) și într-o analiză a ABA/CEELI (2007)¹²⁶ referitoare la familie și alte cauze civile. Totuși, aceste păreri nu sunt împărtășite la scară largă, așa după cum un membru al sectorului, care nu a fost de acord cu opinia majorității despre numărul insuficient al magistraților, ne-a spus: „Spun acest lucru de trei ani [perioada de activitate a respectivei persoane] și nimeni nu ascultă.”

Sectorul de justiție din România dispune de un buget relativ generos, dar gradul ridicat al costurilor fixe și spațiul foarte redus pentru experimentele inovative fac ca programarea utilizării resurselor într-o manieră coordonată și țelul de a îmbunătăți performanța generală (livrarea serviciilor către cetățeni), în conformitate cu obiectivele stabilite de la cele mai înalte niveluri ale managementului sectorului, să fie de maximă importanță. Aceste obiective se aplică atât la fiecare tip de resurse (umane, financiare, TIC și – neluate în calcul în acest document, dar la fel de importante – de infrastructură și materiale) și la utilizarea lor combinată. Coordonarea între grupurile de resurse este imperativă nu numai pentru a obține un maxim de beneficiu din noile investiții (fie că e vorba de personal, sisteme de informații sau clădiri) ci și pentru că schimbările oricărui tip de resurse implică schimbări în cadrul altora. Mai mult personal înseamnă mai multe echipamente, spații de amplasare și instruire. Schimbările aduse TIC implică nevoia de instruire suplimentară și posibil mai mult personal pentru a gestiona programe software mai sofisticate.

La modul ideal, chiar bugetul și planificarea actuală ar trebui să se ghideze după o strategie de dezvoltare a sectorului pe termen lung, care ar putea reduce în timp bugetul dedicat costurilor fixe sau cel puțin să îl distribuie în mod diferit. Mai întâi, datorită faptului că multe dintre costurile fixe sunt costuri de personal și în al doilea rând, dacă situația economică nu se va îmbunătăți rapid și nu vor mai fi fonduri pentru sector, va fi important să se angajeze cu grijă personalul (adică magistrații) care sunt inamovibili și care, în plus, vor necesita automat fonduri pentru instruire, echipamente hardware și infrastructură.

Investițiile pentru toate resursele ar trebui evaluate cu grijă, pentru a se asigura că ele contribuie, individual și colectiv, la îmbunătățirea reală a performanței și să nu reproducă - ca în cazul unor proiecte TIC- funcțiile, sau să complice o situație care este deja relativ destabilizată. După cum sistemul judecătoresc și restul sectoarelor publice au descoperit în multe țări, anii de belșug par a fi pe sfârșite – sperăm că doar temporar - și de aceea provocarea viitorului apropiat va consta în modul de utilizare a resurselor existente, pentru a crește valoarea serviciilor.

¹²⁶

Asociația Barourilor de Avocați din America/Inițiativa Juridică pentru Europa Centrală și Eurasia.

PARTEA 3: RISCURI

9. UN PLAN PENTRU IDENTIFICAREA ȘI DIMINUAREA RISCURILOR

9.1 Introducere

Autoritățile din România au solicitat ca Analiza Funcțională să includă o strategie sau un plan pentru identificarea și diminuarea riscurilor pentru funcționarea din sectorul judiciar. A fost concepută în două părți:

O abordare schematică pentru a identifica, măsura și explica problemele de funcționare (secțiunea 9.2).

O metodologie însoțitoare pentru a identifica și diminua riscurile (secțiunea 9.3).

Problemele de funcționare au de obicei cauze, nu riscuri, dar programele de îmbunătățire a funcționării (sau chiar programele de menținere a performanței) adesea se confruntă (de obicei exogen) cu riscurile care compromit obiectivele lor. De aceea, pentru a îmbunătăți (sau a menține) performanța, trebuie mai întâi să se identifice chestiunile și cauzele care reies din acestea; apoi să se protejeze împotriva riscurilor care pot preveni ca un plan să se desfășoare cu succes.

Conceptul potrivit căruia instanțele și alte instituții din sectorul judiciar ar trebui să-și asume responsabilitatea în procesul de îmbunătățire a performanțelor proprii este relativ nou; acesta a avansat cel mai mult în națiuni mai dezvoltate, în lumea dreptului anglo-saxon. În mod tradițional, membrii sistemului judiciar tind să opereze în calitate de colectivități de persoane și să își asume cel mult responsabilitatea comună pentru calitatea— mai puțin frecvent pentru promptitudinea—deciziilor membrilor săi. Eforturile relativ puține de a îmbunătăți aceste caracteristici se bazează pe instruire, sisteme disciplinare și, dacă este posibil, adăugarea mai multor resurse umane, financiare și materiale. Abordarea membrilor din sistemul judiciar a altor factori care modelează performanța tinde să fie pasivă. De aceea, au identificat aceste chestiuni ca fiind riscuri sau forțe care nu pot fi controlate și care sunt adesea imprevizibile.

În ultimele decenii această părere a început să se schimbe. Cei din cadrul instituțiilor sectorului judiciar au început să înțeleagă că pot fi mai activi în evaluarea calității serviciilor lor, în modificarea acestor servicii și că pot lua măsuri de diminuare a impactului factorilor adverși din gama mai largă de elemente care îi afectează. (Ei revăd frecvent, de exemplu, organizarea internă și procesele, legislația procedurală și materială, dimensiunea și conținutul volumelor lor de lucru, coordonarea în cadrul instituțiilor sectorului și din afara acestuia, regulile care definesc și filtrează accesul la serviciile lor). Acest rol mai vast a însemnat punerea în discuție a unora dintre regulile stabilite de către alte ramuri ale guvernului, deprinderea de a comunica cu utilizatorii sistemului de justiție pentru a le înțelege necesitățile și adoptarea unei atitudini auto-critice față

de unele tradiții și practici care tindeau să restricționeze accesul cetățenilor la justiție sau care îi împiedicau chiar pe ei să răspundă la circumstanțele în schimbare.

Este necesară o structură pentru a gestiona aceste schimbări. Aceasta poate consta într-un consiliu judiciar (Olanda), o curte supremă (Suedia) sau instanțe medii sau sub-naționale (Germania), dar oriunde s-ar afla, ea necesită o gamă de perspective și aptitudini. Ministerele justiției pot de asemenea îndeplini acest rol, deși se pare că guvernele au tendința (mai dezvoltată în sistemele anglo-saxone) să transfere atât puterile administrative și de management, cât și responsabilitățile de la executiv către instituțiile sectorului de justiție.¹²⁷ Scopul de bază – fie că este conceput pentru a adăuga responsabilitate independenței instituționale sau pur și simplu pentru a redefini aceasta independență — este acela de a cuprinde responsabilitatea pentru calitatea rezultatului, iar dacă practicile actuale, regulile și tradițiile subminează acea funcționare, atunci instituția trebuie să schimbe ceea ce se poate schimba pe cont propriu și să intervină pe lângă alte agenții și ramuri guvernamentale pentru a le solicita sprijin.

Accentul pus pe îmbunătățirea funcționării a generat sporirea importanței unor servicii de bună calitate pentru utilizator. Cadrul Internațional pentru Excelența Instanței,¹²⁸ de exemplu, prezintă șase valori esențiale – corectitudine, competență, imparțialitate, accesibilitate, integritate și promptitudine - și șapte arii în care performanța pe aceste obiective poate fi urmărită: managementul și conducerea instanței; politicile instanței; resursele umane, materiale și financiare; procedurile instanței; necesitățile clientului și satisfacerea lor; servicii de instanță accesibile și disponibile; încrederea publicului.

Cadrul nu oferă un sistem de măsurare sau de evaluare, dar sugerează un mijloc pentru ca instanța să determine cât de bine funcționează în fiecare arie. De asemenea, accentuează necesitatea unei varietati de indicatori cheie de performanță, diferiți de cei de mai sus, începând de la cei obișnuiți (numărul cazurilor noi și în derulare), până la cei mai puțin utilizați, cum ar fi procentul de apeluri, numărul și tipul hotărârilor judiciare și timpii de așteptare (perioada când într-un caz nu se întâmplă nimic).

Acești indicatori conduc la informații pe care se pot întemeia îmbunătățirile din cadrul celor șapte arii. Dacă timpii de așteptare îndelungați duc la întâzieri inutile, instanțele (sau parchetele) pot găsi adesea propriile căi de a le scurta. Dacă numărul apelurilor pare mult prea ridicat, atunci managementul instanței poate investiga și acționa de la sine pentru a le reduce, sau poate lucra cu alte agenții sau filiale guvernamentale pentru a schimba legile, regulamentele și practicile. Dacă nivelul de satisfacție al clientului este scăzut (după cum este arătat de studii și măsurători similare), instanțele, procurorii sau apărătorii pot investiga motivul și pot concepe mijloace pentru a-și îmbunătăți imaginea.

După cum observă Cadrul: „Instanțele excelente formulează, implementează și evaluează politici clare pentru a atinge obiectivele de performanță pentru eficiență și calitate pe care le-au stabilit într-o etapă anterioară ... [ele] evaluează sistematic dorințele și necesitățile clienților, precum și nivelul lor de satisfacție”. Pe scurt, cadrul nu este o schemă de măsurare a performanței ci mai

¹²⁷ Acest lucru s-a întâmplat în Statele Unite în 1939 în timpul conflictelor politice cu executivul și a dat naștere Organizației Administrative a Instanțelor Federale, care este direct responsabilă în fața Curții Supreme. Australia și Noua Zeelandă efectuează un transfer similar, fără conflict politic.

¹²⁸ Disponibil pe www.courtexcellence.com.

degrabă un mod de a reaminti instanțelor că performanța are mai multe dimensiuni și că „instanța excelentă” le îndeplinește pe toate.

În mod semnificativ, contributorii principali ai Cadrului sunt țările cu sistem anglo-saxon, dar CEPEJ s-a implicat de asemenea, lucrând la propriile programe pentru măsurarea și îmbunătățirea excelenței instanțelor, însoțite de statistici bienale întocmite pentru 45 de țări europene. Lista sa proprie de verificare mai detaliată include mai mult de 300 de întrebări care se referă la activitățile recomandate pentru a obține „calitate în justiție” (CEPEJ, 2008a). Aceasta intră în detalii extreme, iar majoritatea instanțelor nu le vor deține pe toate, dar lista este un mod de a reaminti ce se poate face.¹²⁹ Mai mult decât atât, multe țări europene, mai ales din Europa Nordică, avansează propriile lor programe. Multe dintre aceste programe pot solicita resurse suplimentare pentru implementare, dar sunt totdeauna prezentate în termeni de beneficiu pentru cetățeni, nu pentru membrii sistemului.

Ceea ce se aplică pentru instanțe se poate aplica și altor instituții sectoriale (parchete, apărare, servicii pentru tineret și programe corecționale și de reabilitare). Aspectul esențial este acela că monitorizarea și îmbunătățirea întregii performanțe a acestor instituții pentru beneficiile utilizatorilor este acum o grijă sectorială și cele mai multe instituții avansate nu mai așteaptă intervenția executivului sau a legislativului pentru a rezolva problemele, ci efectuează propria analiză, concep propriile inițiative și, pe cât posibil, le duc la bun sfârșit. Când nu pot efectua singure aceste lucruri, ele colaborează cu alte agenții guvernamentale, cu propriile circumscripții sau cu publicul larg pentru a obține cooperarea necesară.

9.2 Un instrument de măsurare a performanței pentru România

Pentru scopurile actuale, ne-am concentrat atenția pe patru arii de funcționare, acoperite de Analiza Funcțională¹³⁰ și pe o schemă pentru a identifica neajunsurile potențiale și posibilele lor cauze (tabel 9.1). Probabil cauzele pot fi înțelese ca riscuri, dar anexăm un al doilea tabel care se referă în mod specific la ceea ce considerăm riscuri în mod normal – exogeni sau alți factori străini care pot interfera cu eforturile de reformă (consultați tabelul 9.2 de mai jos).

Cele patru arii de funcționare au fost sub-divizate pentru a facilita această discuție: eficiența a fost sub-divizată în productivitate și punctualitate iar fiecare dintre cele două arii au fost la rândul lor împărțite în definiție simplă și complexă. Am procedat astfel deoarece considerăm că România este acum pregătită să introducă o abordare mai sofisticată a acestei arii—nu doar numărarea cazurilor și a dispozițiilor ci și valoarea adăugată. De asemenea, corupția a fost sub-divizată în chestiuni din interiorul sistemului și abilitatea de a combate corupția dinafara sistemului.

Nu toate măsurătorile din a doua coloană a tabelului 9.1 sunt strict cantitative și de fapt am inclus pentru prima arie de funcționare—management strategic și planificare—o serie de întrebări

¹²⁹ De exemplu, printre întrebări se află următoarele: „Instanța deține un birou de informare pentru vizitatori?”, „Sunt disponibile deciziile judecătorești pe paginile de internet ale instanțelor?”, „Se utilizează deciziile standard și hotărârile judecătorești pentru cazurile de volum?” și „Sunt ușor accesibili mediatorii pentru a rezolva anumite dispute?”

¹³⁰ Management strategic, eficiență (productivitate și punctualitate), calitate (corupția și interpretarea uniformă a legii) și acces.

aranjate de la cele mai elementare până la cele mai complexe. Un sistem bun ar avea un răspuns pozitiv pentru aproape toate întrebările; un sistem mai rudimentar ar putea marca răspunsuri afirmative doar la primele câteva întrebări. Exceptând eficiența, celelalte arii au de asemenea măsurători mai indirecte și mai calitative, din moment ce nu s-a stabilit încă o singură definiție sau mijloace de urmărire. În a treia coloană, ne-am bazat pe dovezile adunate de câteva decenii de experiență în sisteme din țările industriale și în curs de dezvoltare de pe glob. Lista este departe de a fi exhaustivă, dar prezintă factori care de obicei subminează performanța.

Tabel 9.1: Măsurarea Performanței și Cauzele Potențiale ale Performanței Scăzute din Sectorul de Justiție

Aria de Funcționare	Tehnicile de Măsurare și Sursa Datelor	Cauzele Potențiale ale Performanței Scăzute
1 Management strategic și planificare	<p><i>Nu este înscrisă măsura statistică directă ci o serie de întrebări cantitative, înscrise progresiv (de la cele elementare la cele mai avansate)</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Există un plan de dezvoltare? 2. Toate instituțiile dețin un plan de dezvoltare? 3. Sunt acestea pe termen scurt, mediu și lung? 4. Sunt aceste planuri coordonate? 5. Este fiecare plan ordonat în pași în timp? 6. Sunt în concordanță datele introduse cu rezultatele? 7. Au planurile scenarii pentru diferite niveluri de date introduse? 8. Sunt urmărite aceste planuri? 9. Sunt modificate când rezultatele nu corespund planificării? 	<p>abilitate limitată de planificare</p> <p>Confundarea listei dorintelor (tot ce am dori să facem și să realizăm) cu planul (mod de efectuare)</p> <p>ncapacitatea de a conceptualiza performanța și eșecul în a o compara cu statisticile internaționale</p> <p>lipsa datelor adecvate de măsurarea performanței</p> <p>Control fragmentat al introducerilor relevante (TIC, resurse umane, financiare etc.) în și între instituții</p> <p>Nu este clar stabilit cine întocmește planul și ce persoane sunt implicate</p>
<p>2a Eficiență— Productivitate (proporția între intrări și rezultate, de obicei media volumului cazurilor per judecător sau procuror și așa mai departe). Împărțită aici prin productivitatea elementară</p>	<p><i>Măsurători statistice pentru productivitatea de bază (din înregistrările instanței, sistemul de management al cazurilor [CMS])</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ratele de eliminare 2. Volumul de dosare per judecător/procuror 3. Dosare soluționate per judecător/procuror 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Judecătorii și alți funcționari din sistem nu sunt monitorizați pentru productivitate 2. Dacă sunt monitorizați, obiectivele de productivitate nu sunt stabilite sistematic pentru a evita manipularea rezultatelor (de exemplu, concentrarea pe cazurile simple pentru a crește scorurile) 3. Neutilizarea managementului diferențiat al cazurilor – eforturile depuse pentru diversele

Partea 3: Riscuri

Aria de Funcționare	Tehnicile de Măsurare și Sursa Datelor	Cauzele Potențiale ale Performanței Scăzute
<p>(proporție simplă) și productivitatea complexă (rezultatele au greutate diferite, în funcție de valoarea intrinsecă – soluționarea unui caz drept nefondat este de o valoare mai mică decât o soluționare adjudecată sau mediată; un caz simplu, de rutină are o greutate mai mică decât unul complex)</p>	<p><i>Măsurători statistice pentru productivitatea complex (din CMS)</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ratele de eliminare, volumul de lucru judiciar mediu și numărul hotărârilor după tipul major de dosar 2. Numărul mediu de hotărâri per judecător după tipul de caz și tipul hotărârii 3. Pentru procurori, procentajul plângerilor care duc la acuzare; pot fi detaliate după tipul infracțiunii pretinse 4. Pentru procurori, procentajul plângerilor și acuzărilor care duc la condamnare <p><i>Măsuri suplimentare</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Analiza dosarului pentru a identifica deficiențe, întârzieri și timpi morți 2. Observarea direct a timpului petrecut și de către cine pentru diversele tipuri de cazuri 	<p>tipuri de cazuri nu variază în funcție de complexitate.</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Procedurile prea complexe și interdicțiile legale pentru a sări peste pași inutili 5. Practicile lente ale avocaților și inabilitatea judecătorilor/reticența judecătorilor de a le modera 6. Distribuția slabă a volumului cazurilor și a personalului 7. Delegarea insuficientă sau ineficientă a funcțiilor pentru personalul instanței sau personal insuficient 8. Mecanism inadecvat de filtrare a cazurilor admise (crește productivitatea simplă dar descrește definiția complexă)
<p>2b Eficiență—Celeritate, din nou împărțită după variații de bază și complexe</p>	<p><i>Celeritate elementară – măsurători statistice</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Timpul mediu pentru emiterea unei hotărâri într-o singură instanță 2. Timpul mediu până la o hotărâre definitivă (inclusiv toate apelurile) 3. Liste de așteptare (durata cazurilor încă active) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ne-monitorizarea timpilor pentru o hotărâre 2. Dacă timpii sunt monitorizați, sistemul favorizează concentrarea pe cazuri simple (sau non-cazuri) pentru a obține scoruri mai bune 3. Monitorizarea numai a deciziilor pentru o instanță unică; nu se înregistrează timpii suplimentari pentru procesele de apel 4. Sistem inadecvat de filtrare pentru apeluri 5. Managementul cazurilor pe sistemul primul

Partea 3: Riscuri

Aria de Funcționare	Tehnicile de Măsurare și Sursa Datelor	Cauzele Potențiale ale Performanței Scăzute
	<p><i>Celeritate complexă—măsurători statistice</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Utilizarea CMS pentru a separa timpii hotărârilor după tipul cazurilor 2. Timpii hotărârii separați după tip (admitere, respingere, retragere, prescripție) 3. Timpii până la hotărârea finală după tipul dosarului, modul de soluționare și timpii din fiecare instanță 4. Pentru procurori, timpii pentru respingere ca nefondat și admitere deplină și pentru investigare 5. Liste de așteptare (pentru dosarele din instanță și pentru urmărire penală) separate după tipul cazului (pentru a se asigura că cele mai complexe nu sunt omise) <p><i>Măsuri suplimentare</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Analiza dosarului cazului pentru a determina cazurile cel mai rapid rezolvate și cele care iau timp (sau rămân nerezolvate) și de ce 2. Revizia stocului (cazuri în lucru sau care se află sub investigare) 3. Revizia înregistrărilor apelurilor pentru a identifica cazurile cu apeluri multiple și durata întârzierilor rezultate 	<p>venit primul servit, în locul utilizării sistemului de urmărire (cazuri împărțite după nivelul de efort solicitat) sau management diferențial al cazului</p>
<p>3a Calitate—Corupție(i) în sistem</p>	<p><i>Fără măsurători statistice directe, ci o serie de mijloace cantitative și calitative pentru a estima prezența</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Numărul plângerilor înregistrate 2. Sondajele de opinie publică despre corupție 3. Sondarea publicului asupra experiențelor avute cu corupția 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Măsuri preventive inadecvate 2. Monitorizare și supraveghere inadecvate 3. Sistem inadecvat pentru plângeri – dificil de utilizat sau ineficient 4. Presiuni externe sau așteptări 5. Salarii extrem de mici sau neplata lor 6. Părerile personalului că recompensele interne sunt distribuite incorect 7. Percepțiile personalului că doar puține infracțiuni vor fi descoperite și/sau sancțiunile vor fi ușoare

Partea 3: Riscuri

Aria de Funcționare	Tehnicile de Măsurare și Sursa Datelor	Cauzele Potențiale ale Performanței Scăzute
3a Calitate—Corupție (ii) abilitatea sistemului de a investiga și a judeca corupția externă	<i>Fără măsurători statistice directe, ci o serie de mijloace cantitative și calitative pentru a estima eficiența</i> 1. Numărul cazurilor de corupție raportate 2. Procent din cazuri care duc la acuzare 3. Procent de acuzații care duc la condamnări 4. Durata de procesare a cazului 5. Procent al cazurilor respinse pentru că a intervenit prescripția extinctivă 6. Aparenta inegalitate a sentințelor	1. Resursele umane, tehnice și financiare neadecvate 2. Tehnici inadecvate de investigare 3. Cadrul legal impune obstacole – termene scurte, limitarea investigatorilor, utilizarea liberă a politicii de apeluri 4. Intervenția politică sau amenințările din partea altor părți 5. Corupția din sistem
3b Calitate—Interpretare uniformă	<i>Fără măsurători statistice directe, ci o serie de indicatori calitativi și cantitativi de prezență și dimensiuni ale diverselor probleme</i> 1. Studiul public indică îngrijorare referitoare la problemă 2. Interviuri cu „părțile preocupate” dezvăluie o listă de chestiuni comune 3. Comparații ale deciziilor curților de apel demonstrează că sunt decizii diferite la nivelul instanțelor inferioare și curților de apel 4. Întrebări similare ajung la Înalta Curte	1. Cadru legal instabil, care se modifică rapid 2. Rotația rapidă a judecătorilor sau ocuparea îndelungată a aceleiași funcții 3. Instruirea nu subliniază importanța deciziilor previzibile 4. Sublinierea excesivă a independenței judiciare și individualizarea cazurilor 5. Lipsa mecanismului pentru judecători pentru a discuta problemele și pentru a încerca să le rezolve 6. Comunicarea inadecvată cu utilizatorii din instanță despre prezența problemelor

Partea 3: Riscuri

Aria de Funcționare	Tehnicile de Măsurare și Sursa Datelor	Cauzele Potențiale ale Performanței Scăzute
4 Acces	<p><i>Măsurători statistice (bazate pe CSM detaliat corect) sau alt mecanism</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Anumite grupuri (definite după sex, etnie, clasă socială) nu sunt bine reprezentate în calitate de reclamanți în dosare 2. Când aceste grupuri acced în instanță sau procuratură, cazurile lor sunt mai puțin probabil să evolueze (primesc orice decizie, pozitivă sau negativă; primesc o hotărâre judecătorească în favoarea lor) 3. Când aceste grupuri apar în calitate de pârâți/inculpați în cazuri civile sau penale, este mult mai probabil să piardă <p><i>Măsurători alternative calitative și cantitative</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. În cadrul studiilor opiniei publice, ratele de aprobare ale instituțiilor sectorului din partea acestor grupuri sunt mai negative decât de la alții 2. În cadrul studiilor opiniei publice, cunoștințele despre sistem, modul de accesare și motivele de accesare apare ca fiind limitat, mai ales în rândul grupurilor vulnerabile 3. În studiile acestor grupuri, satisfacția cu experiența din cadrul sistemului este scăzută 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Programul de asistență legală este prea limitat 2. Cunoștințele de operare ale instituțiilor sectorului și modul de accesare este limitat, mai ales pentru grupurile vulnerabile 3. Procedurile legale sunt prea complexe, precum reprezentarea <i>pro se</i> este neobișnuit de dificilă 4. Accesul nu este o prioritate pentru guvern sau pentru instituțiile sectorului 5. Asistența legală este de slabă calitate chiar și atunci când este disponibilă, iar furnizorii de servicii sunt monitorizați inadecvat 6. Nu există mijloace sau există mijloace ineficiente de a înregistra plângeri pentru aceia nemulțumiți de calitatea serviciilor

Deși am limitat chestiunile de funcționare la cele notate în analiză (așadar, nu ne-am extins la valorile suplimentare din Cadrul Internațional), acest tabel de performanță este generic în acoperirea cauzelor potențiale (de exemplu, salariile extrem de mici sau neplata lor nu sunt relevante pentru România, după cum s-a constatat în capitolele anterioare).

Această abordare sugerează de asemenea utilitatea unei analize comparative în evaluarea performanței și a cauzelor potențiale de deficiențe. Desigur, performanța poate fi evaluată doar prin prisma standardelor locale, dar există tendința crescută de a privi seturile de date internaționale pentru a înțelege mai bine ceea ce este rezonabil. Datele adunate de CEPEJ în rapoartele lor bienale sunt un exemplu în acest sens. Fără îndoială, după cum este susținut de către cititorii din România, trebuie să fie luate în considerare și standardele locale, dar acolo unde măsurătorile pentru o singură națiune deviază mult de la părerea majoritară, acesta poate fi de asemenea un semn prin care acele circumstanțe în sine constituie o influență negativă pentru funcționare și de aceea trebuie îndreptate. De exemplu, inabilitatea judecătorilor din multe țări de a exercita acțiuni cu caracter disciplinar, din motive legale sau din alte motive, împotriva practicilor abuzive de amânare ale părților în dispută poate fi o cauză majoră a întârzierii.

Aceasta este o „circumstanță specială” și a fost privită ca un simplu fapt în trecut – instanțele nu puteau face nimic în această privință. Totuși, sistemul judiciar modern o consideră o problemă de rezolvat, chiar dacă se efectuează acest lucru prin intermediul noilor practici sau, dacă e necesar, prin intermediul schimbărilor legislative pentru care se luptă.

Similar, în România, adăugarea bruscă a încuviințării executărilor silite la volumul de muncă pentru prima instanță ar putea fi privită ca o circumstanță specială, dar, de asemenea, este un factor care poate fi îndreptat de sistemul judiciar, fie prin contestarea măsurii, pe baza valorii sale adăugate discutabile (în contrast cu costurile substanțiale pentru eficiență) sau găsirea unor alte modalități pentru a face față acestora (după cum se sugerează în textul principal). „Managementul” judiciar pasiv poate permite chestiunii să existe – un organism de management mai activ ar aborda problema ca și cum ar fi rezolvată.

Circumstanțele speciale trebuie de asemenea luate în considerare pentru a interpreta tipurile de măsurare propuse aici. Precum cele două exemple ale instanțelor care au redus considerabil volumul cazurilor (Costa Rica și Suedia) prin eliminarea cazurilor ce grad de pericol social scăzut, volumul mediu mai scăzut pentru fiecare judecător ar putea fi interpretat în această lumină. Cel puțin, pentru aceste două țări, reducerea volumului mediu de lucru la jumătate și concentrarea pe chestiunile importante au fost definite ca performanță îmbunătățită – după cum a și fost în realitate, fără îndoială – în pofida unui aparent declin cantitativ.

Deoarece nu totul se rezumă la eficiență, după cum sugerează Cadrul Internațional în cadrul celor șase valori esențiale, unele circumstanțe speciale pot rezulta din alte valori cărora societatea le oferă prioritate. De exemplu, în multe țări, distribuția populației duce la instalarea instanțelor și a parchetelor în zone în care sunt sub-utilizate. De asemenea și desemnarea unui apărător public. Valoarea de aici o constituie accesul, iar dependența de atitudinile locale poate trece peste eficiența veritabilă. Singura grijă este aceea că trebuie ca schimbul în contrapartidă să fie recunoscut, nu neapărat asumat.

Acestea fiind spuse, tabelul 9.1 este oferit ca un mijloc de a identifica și înțelege chestiunile de performanță și de a începe dezvoltarea strategiilor pentru a le îndrepta, pentru a fi parte a programului de reforme. Nu există scoruri standard sau răspunsuri corecte. Exercițiul intenționează să sprijine țările să se evalueze, să observe unde se află și ce ar putea face pentru a-și îmbunătăți urmărirea propriilor tendințe în timp și să le compare cu statisticile altor națiuni. Când o tendință sau comparație sugerează probleme, a treia coloană poate ajuta în identificarea problemei și cum o astfel de problemă poate fi adresată.

Tabelul 9.1 intenționează să ajute instituțiile sectorului justiției (în special instanțe și parchete) să evalueze performanța, să determine anumite deficiențe și să identifice cauzele potențiale. Pe baza acestei analize, pot să-și dezvolte propriile programe de îmbunătățire a performanței (sau a reformelor). După cum declară Cadrul Internațional, „instanțele excelente [și alte instituții ale sectorului] utilizează un set de indicatori cheie de performanță pentru a măsura calitatea, eficiența și eficacitatea serviciilor lor ... și vizează schimbarea concentrării pe date, de la simpla introducere sau ieșire a lor, la satisfacerea clienților instanței, calitatea serviciilor și a justiției”.

Pe scurt, procesul este permanent și concentrat pe consumator – nu pe o modificare singulară pentru a aduce sistemul la perfecțiune și se observă că instanțele (și alte organizații ale

sectorului) care sunt cele mai îngrijorate cu privire la această acțiune sunt acelea care sunt privite drept cele mai dezvoltate, în general. Credem că România este pregătită să efectueze acest pas, dar admitem de asemenea, că nu este un pas ușor.

9.3 Evaluarea și diminuarea riscului în cadrul derulării programelor de îmbunătățire a funcționării

Un motiv pentru care este dificilă depășirea acestei situații este multitudinea de obstacole adesea imprevizibile care pot apărea în calea „celor mai bune planuri”. Multe dintre ele își au originea în afara sectorului și pot fi diminuate, dar nu controlate, și includ conflicte politice sau comunitare, crize economice sau chiar aprobarea legilor de către alți participanți. Unele obstacole își au originea în cadrul sectorului și sunt luate în considerare în mod neadecvat - rezistența previzibilă la noile politici sau inabilitatea personalului de a răspunde suficient de rapid.

În cadrul programelor tipice de dezvoltare, proiectanților li se solicită de fapt să întocmească o listă a unor asemenea „riscuri” și am procedat la efectuarea ei. Tabelul 9.2 prezintă câteva riscuri care se întâlnesc în mod obișnuit și care împiedică eforturile de a îmbunătăți performanța (totuși, nu se insinuează că toate aceste riscuri există astăzi în România) și oferă un cadru analitic util. La fel ca tabelul 9.1, tabelul 9.2 nu este exhaustiv.

Tabel 9.2: Măsurile de identificare și atenuare a riscurilor

Risc	Identificare și cauze posibile	Măsurile de atenuare
Lipsa angajamentului politic pentru îmbunătățirea performanței din sectorul judiciar	<p><i>Identificare:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Întârzieri în aprobarea noilor legi și programe 2. Modificări executive și legislative extinse ale legilor 3. Nefurnizarea finanțării sau neimplementarea schimbărilor legiferate <p><i>Cauze posibile:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prioritate scăzută pentru liderii politici și instituționali 2. Rezistență la schimbare din cauza intereselor legitime 3. Dubii cu privire la beneficiile eforturilor și ale investițiilor monetare 4. Lipsa sprijinului cetățenilor sau a cererii pentru schimbare 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instituțiile din sector dezvoltă un program de îmbunătățire unificat (plan de dezvoltare strategic) și corelează cererile de finanțare și noile legi cu rezultatele pe care le vor produce în ceea ce privește serviciile îmbunătățite 2. Instituțiile publice planul pentru a dezvolta circumscripție electorală mai largă pentru schimbare 3. Foruri publice pentru discutarea problemelor de funcționare și pentru sugestiile de îmbunătățire 4. Sectorul urmărește implementarea și rezultatele în public, observând unde este deficitar sprijinul politic 5. Sectorul dezvoltă scenarii alternative pentru a permite îndreptarea deficiențelor financiare

Partea 3: Riscuri

Risc	Identificare și cauze posibile	Măsuri de atenuare
<p>Reforme ineficiente sau contra-productive</p>	<p><i>Identificare</i></p> <p>Reformele nu produc îmbunătățirile prevăzute sau generează probleme suplimentare</p> <p><i>Cauze posibile:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Structură guvernamentală fragmentată fără o viziune strategică unificată 2. Rezistență la schimbare „deghizată în reformă” 3. Capacitate limitată de planificare 4. Analiza necorespunzătoare a problemelor și a cauzelor acestora 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Începeți reformele cu o problemă ce trebuie rezolvată, nu cu o soluție pentru o problemă care nu este suficient înțeleasă 2. Realizați o analiză atentă a problemelor în cauză înainte de a vă angaja în proiectarea reformei 3. Asigurați-vă că reformele sunt orientate pe rezultat și bazate pe dovezi (o „soluție” care a produs rezultat dorit în mai multe țări comparabile) 4. Luați în considerare implicațiile financiare complete ale propunerilor precum și nevoia de pregătire, personal suplimentar sau chiar diferit, infrastructură etc. 5. Luați în considerare proiectări alternative dacă finanțarea nu va fi disponibilă sau dacă personalul nu poate fi transferat, modificat pentru a respecta noile cereri 6. Luați în considerare (dacă este necesar cu asistențe tehnică exterioară) posibilele repercusiuni negative și evaluați compromisurile precum și metodele de a le evita 7. Conduceți reformele și monitorizați rezultatele precum și posibilele dezvoltări contra-productive 8. Implementați gradat, dacă este posibil pe district sau pe un număr limitat de tipuri de caz etc.

Partea 3: Riscuri

Risc	Identificare și cauze posibile	Măsuri de atenuare
<p>Neconcordanță între prioritățile donatorului (sau UE) și cele ale țării</p>	<p><i>Identificare</i></p> <p>Compararea proiectelor / condițiilor externe cu obiectivele țării și problemele cetățenilor</p> <p><i>Cauze posibile:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Înțelegerea limitată a contextului și provocărilor din partea donatorului 2. Donatorii nu cunosc sau nu înțeleg prioritățile naționale 3. Lipsa clarității guvernului țării și instituțiilor sectorului cu privire la propriile nevoi și planuri 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dezvoltarea programului de îmbunătățire a performanței sectorului pentru ghidarea sprijinului din partea donatorului 2. Întâlnire cu donatorii pentru a discuta problemele – poate fi mai ușor pentru țară dacă aceasta are loc cu toți donatorii odată (permiteți donatorilor să își adreseze problemele unii altora) 3. Realizați sondaje, studii pentru a afla cererile cetățenilor – acestea pot întări cazul sectorului dar numai dacă intenționează îndeplinirea acestora. 4. Nu acceptați proiectele donatorilor numai pentru că acestea sunt finanțate – inspirați donatorii pentru a finanța ceea ce este important pentru țară

Partea 3: Riscuri

Risc	Identificare și cauze posibile	Măsuri de atenuare
<p>Schimbările subite în mediul politic, economic, fizic sau social extern produc o presiune neanticipată asupra sistemului de justiție</p>	<p><i>Identificare</i> Acestea sunt echivalente șocurilor exogene pentru economie, care afectează și sectorul de justiție. Acestea includ, de asemenea, tensiuni etnice și politice, dezastru naturale, schimbări bruște în legislația națională sau interpretări legale ale instanțelor internaționale. Schimbările sunt ușor vizibile: impactul acestora asupra sectorului poate fi măsurat prin urmărirea schimbărilor bruște în volumele de cazuri și compoziție, la nivel național și în cadrul anumitor districte și prin alte mijloace specifice evenimentului (de ex. mai multe plângeri înregistrate cu privire la performanță, critică sporită la adresa rezultatelor cazurilor sau a magistraților din partea guvernului)</p> <p><i>Cauze posibile</i> La fel de variate ca și tipurile de schimbare, dar în ceea ce privește impactul acestora asupra sistemului, neluarea în considerare a posibilei lor apariții poate exacerba dificultățile de reacționare rapidă. Impacturile pot fi și pozitive atunci când duc la scăderea volumelor de cazuri sau la dispariția unor anumitor tipuri de cazuri, dar noul normal poate fi de asemenea solicitant atunci când reduce în mod radical volumele de cazuri pentru anumite tipuri de instanțe.</p>	<p>Numai efectele pot fi atenuate, deoarece schimbările pot fi dificil de prevăzut (ceea ce agravează provocările pe care le presupun) și de obicei nu se află sub controlul sectorului. Totuși:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pentru schimbările probabile (crize economice și reajustări; conflict politic ascendent; schimbări în procentele și tipurile de infraționalitate) este posibilă o anumită pregătire în forma planurilor de contingență și detectarea noilor tendințe înainte ca acestea să escaladeze radical. Acestea trebuie să fie incluse în procesul de planificare strategică. Nu trebuie să se considere că modelele și tendințele actuale vor continua și în viitor. 2. Pe măsură ce sunt înaintate propunerile pentru o nouă legislație, cu impact direct sau doar indirect asupra sectorului, planificatorii sectorului ar trebui să anticipeze deja aceste efecte și dacă este posibil să realizeze acțiuni de lobby pentru modificările care vor micșora consecințele negative asupra operațiunilor sectorului. 3. Legile care guvernează operațiunile sectorului trebuie elaborate pentru a permite o anumită flexibilitate, ușurând astfel răspunsurile. Este de dorit ca managementul sectorului să poată închide și deschide instanțele și să transfere personalul acestora.

Partea 3: Riscuri

Risc	Identificare și cauze posibile	Măsuri de atenuare
<p>Absența unui management de sector consistent pentru a obține obiectivele stabilite și măsurabile</p>	<p><i>Identificare</i></p> <p>Lipsa obiectivelor sau ne-măsurarea rezultatului; cererile anuale de buget nu fac referire la planurile principale sau nu fac legătura dintre aporturi și rezultate; finanțare suplimentară care nu este folosită în scopuri legate de planificarea îmbunătățirii performanței.</p> <p><i>Cauze posibile</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Imposibilitatea de a defini obiective în termeni ce pot fi monitorizați / măsurați 2. Lipsa informațiilor pentru a urmări rezultatele 3. Lipsa deținerii chestiunilor de performanță și a eforturilor de reformă relaționate 4. Sistem referențial ocupat cu sine în locul unei viziuni orientate spre exterior pentru livrarea serviciilor 5. Sisteme de management neangrenate pe monitorizarea performanței sau prea fragmentate pentru o monitorizare corespunzătoare 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adăugați personal în unitățile de management (care derulează funcții strategice de management) 2. Planurile strategice ar trebui să includă rezultate măsurabile, iar acestea ar trebui să fie monitorizate 3. Dacă este necesar, sistemele de informații trebuie îmbunătățite pentru a permite monitorizarea performanței și a rezultatelor reformelor 4. Folosiți asistență tehnică pentru a îmbunătăți sistemele de management și capacitățile de monitorizare – aceasta este o zonă în care sistemul judiciar al donatorilor (dacă nu chiar donatorii) trebuie să aibă expertiză
<p>Nu sunt disponibile resurse financiare suplimentare pentru a implementa reforme sau un plan strategic.</p>	<p><i>Identificare</i></p> <p>Discrepanță între cereri și alocări; fonduri suplimentare autorizate sau folosite pentru articole cu o prioritate mai scăzută.</p> <p><i>Cauze posibile:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Economii generale în sectorul public 2. Neînțelegeri între instituțiile sectorului cu privire la prioritatea zonelor și în consecință lipsa unui singur plan 3. Justificarea necorespunzătoare a sectorului pentru nevoia de mai mult 4. Funcționarea anterioară a sectorului – mai multe fonduri nu au dus la o mai bună funcționare 5. Prioritățile proprii ale sectorului nu corespund celor indicate în plan. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instituțiile sectorului ajung la un acord asupra unei singure liste de priorități și a unui plan, în locul variațiilor individuale 2. Îmbunătățirea cazului de adăugare de resurse prin conectarea atentă la rezultatele specifice 3. Dezvoltarea planurilor de contingență în scopul mai multor realizări cu ajutorul aceluiași buget 4. Stabilirea priorității schimbărilor și a zonelor de necesitate 5. Comunicarea reușitelor anterioare în ceea ce privește îmbunătățirea performanței 6. Stabilirea unor acorduri cu guvernul (și publicul) asupra cadrului de rezultate

Partea 3: Riscuri

Risc	Identificare și cauze posibile	Măsuri de atenuare
<p>Diminuarea entuziasmului reformator</p>	<p><i>Identificare</i></p> <p>Răspuns cinic la noile măsuri; critică continuă din interiorul și exteriorul sectorului; actorii din sector încep să ignore noile instrucțiuni</p> <p><i>Cauze posibile</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Schimbări prea frecvente în obiective și politici 2. Management al schimbării slab – politici introduse fără implicare corespunzătoare la toate nivelurile instituționale 3. Comunicare necorespunzătoare a obiectivelor și rezultatelor către public și alți actori ai guvernului 4. Performanța nu se îmbunătățește în ciuda multiplelor reforme. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Legați toate schimbările de politică și legale la îmbunătățirea măsurabilă a serviciilor specifice 2. Oferiți timp implementării schimbării; nu încercați prea multe în același timp 3. Ghidați programele acolo unde este posibil pentru a evita nevoia de corecții drastice 4. Obțineți reacții asupra rezultatelor în mod constant și în mai multe forme diferite (propriile statistici, răspunsul publicului și observare) 5. Implicați toți membrii sectorului și publicului în discuțiile asupra schimbărilor propuse
<p>Membrii sectorului (magistrați, personal și alți angajați) se opun noilor politici și programe și refuză să se conformeze</p>	<p><i>Identificare</i></p> <p>Grevele, manifestările publice de alte tipuri sau (în baza observației), tendința vizibilă de a păstra metodele anterioare sau de a găsi noi metode de manipulare a celor noi.</p> <p><i>Cauze posibile</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Management al schimbării slab 2. Consultanță insuficientă asupra programelor noi și a motivelor adoptării acestora 3. Teama de implicațiile pentru propriile lor cariere 4. Anumite atitudini contra-productive, în special cu privire la independența judiciară, răspundere, orientarea serviciilor publice și drepturile percepute 5. Pregătire sau suport material insuficient pentru a facilita schimbarea 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asigurați discuțiile corespunzătoare cu privire la schimbările propuse cu toți membrii sectorului și publicului 2. Ghidați noile programe pentru a vă asigura că vor funcționa 3. Odată ghidate, în timpul extinderii asigurați pregătirea corespunzătoare și resursele pentru a permite adoptarea 4. Asigurați-vă că monitorizarea și supervizarea corespund noilor practici și proceduri

Partea 3: Riscuri

Risc	Identificare și cauze posibile	Măsuri de atenuare
Sistemele de stimulente (evaluări, bonusuri, sisteme de inspecție, politici de transfer, salarii) nu încurajează comportamentele necesare pentru a îmbunătăți performanța	<p><i>Identificare</i></p> <p>Percepțiile publicului asupra performanței sectorului nu se îmbunătățesc în ciuda semnelor pozitive din partea indicatorilor proprii ai sistemului</p> <p><i>Cauze posibile</i></p> <ol style="list-style-type: none"> Neluarea în considerare a sistemului de stimulare ca parte a proiectului de reformă Politici depășite cu privire la evaluări și monitorizarea performanței care încurajează personalul să realizeze lucruri inutile sau chiar contra-productive. Rezistența personalului în fața măsurării și evaluării Corupția, nepotismul și favoritismul în ceea ce privește recompensele și recunoașterea Lipsa de înțelegere a publicului cu privire la schimbări și stăruința acestuia în așteptarea comportamentelor tradiționale. 	<ol style="list-style-type: none"> Revizuiți întregul sistem de stimulare pentru a vă asigura că măsoară și recompensează ceea ce trebuie Acordați o atenție specială chestiunilor disciplinare (inspecția judiciară sau echivalent) pentru a vă asigura că acestea nu se concentrează pe contra-productivitate Faceți sistemul de stimulare mai transparent și discutați acest aspect cu membrii personalului; implicați membrii în discuția cu privire la ceea ce trebuie măsurat Verificați impactul sistemului de stimulare asupra comportamentului real – orice sistem de măsurare poate fi manipulat sau „manevrat”, iar când are aceasta se întâmplă va trebui să fie ajustat. Comunicați schimbările publicului pentru ca acesta să nu urmeze modele tradiționale Realizați studii publice pentru a verifica rezultatele

Oarecum surprinzător, doar câteva dintre aceste elemente sunt de obicei luate în considerare de țările care implementează reforme, deși sunt cunoscute problemele, dacă nu chiar bine tratate de către donatorii care le susțin programele. Factorii în totalitate externi – lipsa angajamentului politic, crize politice, economice sau sociale subite și lipsa unei finanțări suficiente (din motive ce nu țin de o susținere politică insuficientă) – sunt în mare imprevizibili, dar orice țară care implementează o reformă ar trebui să fie prevăzătoare în ceea ce privește apariția acestor factori și, după cum a fost menționat, ar trebui să aibă capacitatea de a identifica semnele cu mult înaintea apariției lor.

Mulți dintre ceilalți factori – diminuarea entuziasmului reformator, managementul inadecvat și problemele cu rezistența internă și sistemul de stimulente incompatibil – se găsesc mai mult în terenul sectorului. Acestea constituie omisiuni frecvente în planificarea reformei și pot fi, într-adevăr, diminuate înainte de a crea obstacole reale. De exemplu, rezistența la schimbare este universală, dar nu este întotdeauna o consecință a intereselor legitime și este important să facem această distincție. Poate că oamenilor le este frică de schimbări doar pentru că ei consideră că nu pot face față acestora iar în acel moment soluția este furnizarea instrumentelor pentru a face față situației – instruire, echipament, o oportunitate de a pune întrebări și de a sugera modificări. Cei care se opun schimbării deoarece sunt conștienți că vor pierde ceva reprezintă o altă problemă, dar este o greșeală pentru reformatori să facă confuzie între cele două grupuri având în vedere că ar putea crea opozanți activi doar din rândul „celor cărora le este pur și simplu teamă de schimbare.”

Sistemele de stimulente reprezintă o problemă conexă, ușor diferită, dar care încă este trecută cu vederea în programele de reformă. Acolo unde reforma promovează un tip de comportament, dar sistemele existente de recompensare și beneficii promovează un alt tip, cel mai probabil reforma va avea de suferit. În sectorul de justiție, cunoașterea impactului unor astfel de sisteme este rareori foarte sofisticată. Conform zicalei din domeniul resurselor umane „ceea ce se pune la socoteală contează” și dacă punem la socoteală lucrul greșit, cel mai probabil va rezulta un comportament greșit.

Aspectele privind sistemul de stimulente din România pentru sector ar trebui revizuit (după cum s-a putut vedea în capitolele anterioare). Există anumite deficite (dosare care rămân în stadiul de investigare fără rezolvare timp de mulți ani, dacă nu pentru totdeauna) care par să treacă nevăzute și probabil alte acțiuni care nu sunt foarte valoroase primesc recompense. Nicio reformă nu va avea succes fără un sistem de stimulente consistent și prin urmare, o atenție sporită trebuie acordată în acest sens. Din nou, acest aspect nu a fost niciodată o preocupare a sistemelor de justiție tradiționale, dar este o parte a unei abordări bazată mai mult pe partea managerială în vederea realizării unor îmbunătățiri la capitolul performanță.

9.4 Concluzie

Planificarea reformei este o chestiune complicată și implică nu doar identificarea obiectivelor și dezvoltarea căilor pentru îndeplinirea acestora, dar și evitarea unei coliziuni cu obstacole extrem de imprevizibile, care ar putea interveni. Instituțiile moderne ale sistemului de justiție încep să perceapă acest lucru ca parte din munca lor – nu doar menținerea performanței la nivelurile actuale, dar și identificarea domeniilor care trebuie îmbunătățite și evitarea capcanelor în drumul spre progres. Informațiile sunt critice pentru toate aceste aspecte – sisteme de management a dosarelor bune, dar și surse de date alternative, incluzând sondaje, discuții publice, seturi de date comparative și cercetare independentă.

Odată, sistemul judiciar a existat ca un ansamblu de actori oarecum independenți, fiecare luând deciziile pe care le considerau cele mai bune. Astăzi este perceput ca o organizație a cărei lideri preiau o bună parte din responsabilitatea acțiunilor și produselor membrilor săi. România, având construite fundațiile pentru acest sistem în ultimii douăzeci de ani, este poziționată în vederea avansării către acest nou statut. Tranziția nu va fi nici ușoară, nici rapidă, dar este extrem de importantă și există speranța că acea comunitate de donatori să poată asista procesul prin recunoașterea nevoii de a ajunge într-o nouă etapă în dezvoltarea sectorului.

ANEXA 1: TERMENI DE REFERINȚĂ

1. *Obiectiv.* Obiectivul Serviciilor de Consultanță este: (i) de a analiza funcționarea instituțiilor din sistemul judiciar din România și (ii) de a asigura o contribuție analitică și consultativă care să permită Beneficiarului să formuleze un program de acțiune pentru îmbunătățirea performanțelor sistemului judiciar.

Pentru a atinge acest obiectiv, Banca va realiza, prin intermediul Serviciilor de Consultanță, analiza următoarelor: (i) funcționarea și organizarea sistemului judiciar și eficiența managementului instituțiilor din cadrul sistemului: Ministerul Justiției (MJ), Ministerul Public (MP), Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ), Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) și instituțiile subordonate – Institutul Național al Magistraturii (INM) și Școala Națională de Grefieri (SNG), respectiv, Inspekția Judiciară, instanțele de judecată și parchetele; (ii) distribuția și managementul resurselor umane și financiare în sistemul judiciar; și (iii) contribuția ITC la funcționarea sistemului judiciar.

2. *Servicii de Consultanță.* Cu excepția celor agreate în mod diferit de Beneficiar și de Bancă, Banca va realiza următoarele Servicii de Consultanță, supuse modificărilor și rafinării conform celor agreate între Bancă și Beneficiar din timp în timp, pentru atingerea obiectivului:

Componenta 1: Evaluarea organizării și funcționării sistemului judiciar și recomandări pentru îmbunătățirea funcționării acestuia.

În cadrul acestei Componente, Banca va asigura asistență Beneficiarului pentru următoarele activități:

(i) Evaluarea performanțelor instituțiilor din sistemul judiciar.

În cadrul acestei evaluări, Banca va asigura o analiză a performanțelor din instituțiile sistemului judiciar (Ministerul Justiției, Ministerul Public, Înalta Curte de Casație și Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii și Școala Națională de Grefieri — inspekția judiciară, instanțe și parchete, în particular în ceea ce privește aflusul de cazuri, managementul și soluționarea acestorva fi examinată). Evaluarea va analiza cadrul normativ relevant, distribuția competențelor în cadrul și între instituțiile sistemului judiciar, capacitatea acestor instituții și eficiența managementului acestora. Zonele de măsurare a performanțelor vor acoperi calitatea serviciilor judiciare, eficiența acestora, accesibilitatea și integritatea lor. De asemenea, va fi analizată responsabilitatea instituțiilor menționate mai sus în îndeplinirea atribuțiilor.

(ii) Evaluarea eficienței cooperării între instituțiile sistemului judiciar pentru furnizarea serviciilor.

Scopul acestei evaluări îl reprezintă eficiența cooperării între diferitele instituții ale sistemului judiciar pentru furnizarea serviciilor. Punctul central va fi reprezentat de Ministerul Justiției,

Ministerul Public, Înalta Curte de Casație și Justiție, Consiliul Superior al Magistraturii și instituțiile subordonate acestuia (Institutul Național al Magistraturii și Școala Națională de Grefieri), inspecția judiciară, instanțele și parchetele. Rolul profesiilor juridice esențiale (avocați, notari publici, executori judecătorești), medicina legală și expertiza independentă în cadrul procedurilor judiciare cât și sistemul de ajutor public judiciar vor, fi de asemenea, incluse în această analiză. Performanțele sistemului judiciar vor fi evaluate cu privire la furnizarea serviciilor utilizatorilor sistemului. Zonele de măsurare a performanțelor vor acoperi calitatea serviciilor judiciare, eficiența acestora, accesibilitatea și integritatea lor. Vor fi, de asemenea, analizate mecanismele prin care este administrată responsabilitatea pentru performanțe.

(iii) Formularea recomandărilor cu privire la modul în care pot fi îmbunătățite performanțele instituțiilor din sistemul judiciar și performanțele sistemului judiciar în ansamblu.

Componenta 2: Evaluarea utilizării resurselor umane și financiare alocate sistemului judiciar și recomandări pentru îmbunătățire.

În cadrul acestei componente, Banca va asigura asistență Beneficiarului pentru următoarele activități:

(i) Evaluarea eficienței managementului de resurse umane în sistemul judiciar.

Evaluarea se va concentra pe (1) aranjamente instituționale, (2) capacitatea de organizare și nivelurile de personal și (3) performanțele generale ale sistemului de management al resurselor umane. În ceea ce privește aranjamentele instituționale, un accent particular se va pune pe analiza modului în care sunt elaborate și implementate politicile de resurse umane pentru sistemul judiciar și asupra măsurii în care acestea sunt eficiente. În ceea ce privește capacitatea de organizare și nivelurile de personal, analiza se va concentra în particular asupra distribuției personalului judiciar și non-judiciar între și în cadrul instituțiilor din sistemul judiciar și de-a lungul rețelei de instanțe din țară în relație cu numărul cazurilor existente și estimate. În ceea ce privește performanțele generale ale sistemului de management al resurselor umane, un accent particular se va pune asupra managementului carierei magistraților și evaluarea acestora și a sistemului de promovare. Această analiză va include inspecția legală și impactul activității acestora asupra funcționării sistemului de management al resurselor umane. Analiza va privi îndeaproape și normarea și managementul instanțelor și parchetelor.

(ii) Evaluarea eficienței managementului financiar în sistemul judiciar.

Această analiză a cadrului de management financiar și alocarea resurselor pentru și în cadrul sistemului judiciar și instituțiile acestuia va acoperi aspecte precum (1) aranjamente instituționale și procesul de bugetare, inclusiv achiziții, (2) alocări bugetare și generarea veniturilor în sistemul judiciar, inclusiv nivelurile de finanțare, (3) cheltuielile sistemului judiciar și (4) performanțele generale ale sistemului de management al resurselor financiare. În ceea ce privește alocarea bugetară și generarea veniturilor în instituțiile sistemului judiciar, analiza va cuprinde o evaluare a nivelurilor de finanțare și caracterul adecvat al acestora în comparație cu bugetul general din sectorul public și cererea de servicii (de exemplu, numărul cazurilor). Un accent deosebit se va pune pe opțiunile de generare a surselor de venit, suplimentar alocărilor bugetare, cum ar fi taxe fiscale, taxe judiciare și altele, precum și relația acestora cu costurile efective ale serviciilor. În ceea ce privește cheltuielile sistemului judiciar, analiza va include opțiuni pentru a atinge

câștiguri eficiente prin realinierea alocării resurselor și externalizarea anumitor activități de asistență. Analiza va acoperi, de asemenea, utilizarea fondurilor de asistență juridică asigurate de Ministerul Justiției Barourilor locale. Cu privire la performanțele generale ale sistemului de management al resurselor financiare, un accent deosebit se va pune pe modul în care sunt alocate resursele financiare și pe măsura în care acestea corespund nevoilor.

Analiza va fi efectuată în strânsă cooperare cu reprezentanții fiecărei instituții evaluate. Va impune o colaborare cu persoanele însărcinate cu managementul fondurilor instanțelor și parchetelor, inclusiv la nivel local. Analiza va revizui și utiliza datele disponibile și va genera date suplimentare cu privire la performanțe pentru a umple golurile.

(iii) **Recomandări.**

Pe baza acestor analize specificate la punctele (i) și (ii), se vor formula recomandări pentru îmbunătățirea alocării și managementului resurselor umane și financiare în sistemul judiciar.

Componenta 3: Evaluarea funcționalității mediului de tehnologie a informației și a comunicațiilor (TIC) și a arhitecturii sistemului judiciar și managementului acestuia.

În cadrul acestei componente, Banca va asigura asistență Beneficiarului pentru următoarele activități:

(i) **Evaluarea funcționalității sistemului TIC în cadrul sistemului judiciar la nivel central și local.**

Această activitate va revizui mediul TIC și arhitectura care asistă sistemul judiciar din România. Analiza va acoperi cinci zone cheie: (i) Revizuirea obiectivelor operaționale și a proceselor din sistemul judiciar și identificarea capacităților și funcțiilor comerciale esențiale necesare pentru a sprijini funcționarea sistemului judiciar. (ii) Revizuirea aranjamentelor instituționale pentru a sprijini cerințele tehnologice ale sistemului judiciar, inclusiv guvernarea și managementul tehnologiei și informației. (iii) Evaluarea sistemelor actuale TIC în cadrul sistemului judiciar în lumina contribuției la capacitatea și funcțiilor comerciale esențiale (iv) Identificarea componentelor TIC necesare pentru a sprijini capacitatea comercială viitoare și pentru a sublinia lipsurile din peisajul IC. (v) Asigurarea unei arhitecturi generale și a unei abordări de integrare, precum și dezvoltarea unor recomandări, a unei strategii de tranziție la nivel înalt și a unei hărți cu scopul de a asigura alinierea eficientă a capacități și proceselor comerciale din sistemul judiciar la investițiile TIC.

Analiza va fi efectuată în strânsă cooperare cu reprezentanții fiecărei instituții implicate. De asemenea, va impune o colaborare cu persoanele însărcinate cu controlul și managementul sistemelor TIC în instanțe și parchete la nivel local și central.

(ii) **Recomandări.**

Pe baza acestei analize, se vor formula recomandări pentru îmbunătățirea performanțelor sistemelor TIC din sistemul judiciar și a contribuției acestora la furnizarea viitoare a serviciilor judiciare.

Componenta 4: Asigurarea unui cadru de lucru sistematic pentru identificarea și atenuarea riscurilor care afectează performanțele sistemului judiciar.

În cadrul acestei componente, Banca va asigura asistență Beneficiarului pentru dezvoltarea unui cadru de lucru sistematic în vederea identificării, prevenirii, atenuării și depășirii riscurilor care afectează performanțele sistemului judiciar în cadrul de lucru normativ actual.

ANEXA 2: ISTORIC RECENT, PROVOCĂRI ȘI STRUCTURĂ ÎN SISTEMUL JURIDIC

Aici se oferă doar o prezentare succintă, având în vedere că majoritatea cititorilor vor fi familiarizați cu acest sector. Persoanele care doresc să afle mai multe informații pot consulta publicațiile prezentate în secțiunea de referințe.

Tradiție juridică și evoluție după anul 1989

Sistemul de justiție din România respectă tradiția continentală, cu Franța și Germania ca modele principale. În timpul regimurilor comuniste (1945-1989), acesta a fost supus unor distorsiuni tipice Europei de Est. Acestea includ ceea ce multă lume a considerat „putere disproporționată” a procurorilor în mod special în influențarea rezultatului acțiunilor legale (Goodale, 2002); independența limitată și rolul mai degrabă birocratic al judecătorilor; și o evoluție redusă a cadrului legal, în special în modul în care a fost aplicat pentru dreptul privat.

După căderea guvernului Ceaușescu în decembrie 1989, țara a introdus o serie de schimbări pentru a eradica bolile trecutului. Acestea au început cu Constituția din 1991 și noua Lege a Organizării Judiciare (92/1992) ambele stipulând că judecătorii trebuie să fie independenți și trebuie să se conformeze exclusiv legii. Însă, exemple de intervenții politice în cadrul sectorului judiciar au fost raportate de-a lungul anilor 1990, drept moșteniri ale unui trecut care au fost abandonate cu o mare dificultate. O „confuzie între rolurile procurorilor și judecătorilor a fost menținută nu doar în cadrul legal, dar și în cultura judiciară” (Coman și Dallara, 2010: 837).

Unele schimbări suplimentare au avut loc începând din 1996 și au fost consolidate mai departe prin strategia de pre-aderare din 2000. Amendamentele Legii Organizării Judiciare, promulgate în 1997, au fost criticate pe plan local pe măsură ce rolul Ministerului de Justiție a fost extins „cu mult dincolo de administrarea justiției” (a se înțelege management administrativ al instanțelor). Alte schimbări importante, dar mai puțin centrale, din perioada anilor 1990 au inclus promulgarea noului Cod de Procedură Civilă (1993) și a unei legi noi privind falimentul (Legea 64/1995, înlocuită prin Legea 85/2006) și crearea Parchetului Național Anticorupție (devenită mai târziu Direcția Națională Anticorupție [DNA]).

În anul 2003, procesul reformei judiciare, în special în ceea ce privește independența judiciară, a fost adoptat cu o mai mare înflăcărare, având ca rezultat o Strategie pentru Reforma Judiciară emisă în luna septembrie din acel an și aprobarea în 2004 a trei legi: a Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), Organizarea Judiciară și Statutul Magistraților.¹³¹ Aceste legi abordează problemele raportate local și de către Uniunea Europeană (UE) despre rolul constant al MJ în selectarea, promovarea și evaluarea magistraților (un termen utilizat și pentru judecători și pentru procurori); precum și condiții precare de lucru și „presiuni politice”.

¹³¹ Datorită opoziției din partea Curții Constituționale și CSM, legile au fost modificate suplimentar și versiunile noi au fost promulgate în 2005.

Merită menționat faptul că există un consens al experților în reformă că doar legile, deși importante, rareori pot determina schimbări comportamentale ale actorilor din cadrul sistemului și a celor externi. Prin urmare, în timp ce legile promulgate și chiar crearea unor organizații noi au stabilit o bază pentru schimbări suplimentare, măsuri suplimentare sunt necesare pentru a asigura atingerea rezultatelor dorite (Carothers, 2003; Gupta, Kleinfeld și Salinas, 2002; Hammergren, 2007; Kleinfeld, 2012; Mendelski, 2011; Roos, 2011). Mai mult, după cum se pare că s-a întâmplat în România, legile, odată ce au fost promulgate, pot de asemenea să fie modificate pentru a reduce impactul intenționat.

Una din principalele forțe care a motivat aceste reforme a dispărut odată cu aderarea României la UE în 2007, în ciuda faptului că UE a raportat în permanență provocările legate de implementarea cadrului legal îmbunătățit. Ca urmare, Mecanismul de Cooperare și Verificare (MCV) a fost creat și concentrat în principal pe monitorizarea progresului continuu în domeniile reformei judiciare (și în special independența) și combaterea corupției. Printre acțiunile demarate de guvern în vederea soluționării problemelor din MCV s-au numărat elaborarea și promulgarea a patru coduri majore (Codul civil, deja în vigoare; Codul de Procedură Civilă, în vigoare începând cu luna februarie 2013; și Codul Penal și Codul de Procedură Penală, ambele intrând în vigoare în 2014).¹³² Alte schimbări au fost realizate pentru a reduce influența MJ asupra desemnărilor judiciare și pentru a conferi transparență acestora și pentru programarea transferului pentru controlul bugetului către Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ). Totuși, acest transfer a fost amânat în mod constant din cauza impresiei că ICCJ nu este pregătită încă pentru asumarea noilor responsabilități.

Pe durata elaborării acestei analize, MJ și alte instituții ale sectorului au continuat să pregătească o serie de petiții, planuri și strategii pentru a aborda alte probleme guvernamentale. Deși este prea devreme să evaluăm caracterul adecvat al acestora și rezultatele probabile, echipa consideră că interesul permanent al guvernului în abordarea acestor aspecte este un semn bun.

Context și provocări curente

Până la momentul în care a fost efectuată această analiză, România se confrunta cu o situație dificilă în ceea ce privește îmbunătățirea suplimentară a funcționării sectorului de justiție, în ciuda faptului că a îndeplinit criteriile pentru aderarea la UE și a faptului că era monitorizată îndeaproape de MCV. S-a confruntat cu provocări economice și politice care aveau un impact asupra instanțelor și a altor instituții din sector, precum și cu problemele interne în ceea ce privește finalizarea etapei de tranziție pentru a impulsiona economia și politica de democrație stabilă.

În ceea ce privește contextul economic, după ce a trecut printr-o etapă de creștere a ratelor de dezvoltare pe parcursul anului 2007, țara a suferit neajunsuri economice în 2008 și progresiv, după un răgaz de scurtă durată, a „intrat din nou în recesiune” în mod oficial până la cel de-al doilea trimestru al lui 2012. De asemenea, se reduce și numărul de locuitori. Cel mai recent recensământ nu a fost eliberat în forma scrisă, dar se pare că țara înregistrează de la 22 la 19 milioane de locuitori, un declin de până la 10 procente. De la intrarea în UE, migrarea în

¹³² Aceste date au fost amânate de mai multe ori și schimbări ulterioare sunt posibile.

străinătate a devenit mai simplă,¹³³ și există o preocupare cu privire la faptul că „cei mai buni și inteligenți” caută un loc de muncă și un domiciliu în altă țară.

Declinurile economice afectează în mod evident alocările resurselor pentru toate instituțiile publice, iar sectorul de justiție nu este o excepție. Ei creează simultan mai multe cereri pentru serviciile sectorului pe măsură ce oamenii încearcă să recupereze datoriile, rezolvă situația chiriașilor care nu-și achită datoriile, concediază muncitorii care nu sunt absolut necesari, rețin locuri de muncă sau caută în alt mod singura posibilitate de rezolvare a dificultăților economice. Declinurile economice ar putea determina și creșterea criminalității¹³⁴ sau posibilitatea unei economii instabile. Atunci când, ca și în cazul României, declinul declanșează măsuri de austeritate guvernamentale, acestea pot adăuga și presiuni asupra instanțelor deoarece cel mai probabil persoanele afectate vor protesta împotriva ilegalității unor astfel de măsuri.

Factorii culturali sunt o altă sursă a presiunilor exercitate asupra sistemului. Aceștia includ un număr de cetățeni care ar putea avea o înțelegere eronată asupra sistemului legal sau a rolului instanțelor și a altor organizații. Această situație ar putea afecta preponderent cetățenii mai în vârstă care au crescut în regimul de dinainte de 1989 și care încă mai păstrează ideile și atitudinea formate în acele timpuri (sau în acest sens într-o perioadă destul de mare din anii 1990). În timp ce România deține un număr suficient de avocați pentru a acoperi cererea în teorie, mulți cetățeni nu caută consultanță legală înainte de a ajunge în instanță, cel mai probabil deoarece nu-și pot permite acest lucru, dar și deoarece este posibil că aceștia nu înțeleg de ce ar fi necesar. În consecință, există multe plângeri civile și penale depuse în mod inadecvat, inconsecvent sau similar. Totuși, și procurorii și judecătorii par să înțeleagă rolul lor care îi obligă să analizeze plângerile în mod egal fără o altă opțiune părtinitoare pentru acordarea priorității anumitor dosare, pentru transferarea sau simpla înlăturare a acestora,¹³⁵ acest lucru sporind, fără îndoială, volumul de muncă.

Acest lucru, fără îndoială, sporește volumul de muncă. Practicile informale care durează de mult timp, cum ar fi schimbul de servicii în obținerea susținerii politice și corupția sunt adesea menționate ca un alt factor cultural (Guasti și Dobovsek, 2011). Acestea aveau întâietate în regimurile comuniste și sunt percepute ca persistând încă, chiar și în condițiile tranziției spre democrație. Seria de reforme în cadrul sectorului a redus în oarecare măsură, dacă nu chiar a eliminat influența directă asupra instituțiilor din sectorul de justiție, dar încă afectează

¹³³ Totuși, tendința era vizibilă chiar și înainte. Goodale (Goodale (2002; 1372) informează că începând din 1992, România a înregistrat o populație de 23 de milioane în țară și 9 milioane dispersate în restul Europei și Americii de Nord.

¹³⁴ Consultați UNODC (2011). Conform statisticilor Eurostat, începând cu luna noiembrie 2012 în general rata infracționalității a crescut în România, deși estimările includ doar ratele de până în 2009. În România, rata infracționalității prezintă o descreștere remarcabilă în perioada 2000 – 2005, urmată de o creștere constantă în perioada 2005-2009, dar nu s-a ajuns la nivelul din 2000.

¹³⁵ În Europa de Vest, Statele Unite, Canada și alte sisteme dezvoltate, plângerile de obicei necesită un control prealabil efectuat de un birou de asistență înainte de a fi înregistrate și transmise spre analiză judecătorului sau procurorilor. Atunci când biroul este compus din personal calificat, acest personal este de obicei capabil să elimine plângerile frivole și care nu pot fi deferite instanței încă de la început și uneori le retransmit unor alte agenții (incluzând orice tip de asistență legală care ar putea exista). Solicitarea ca un judecător sau procuror să efectueze un control prealabil (cum este cazul în multe țări din America Latină) este pur și simplu o pierdere de timp. Pentru a ajuta clienții care nu au reprezentare legală să îndeplinească cerințele minime, instanțele din țările dezvoltate asigură din ce în ce mai mult formulare standard pentru a instrumenta prezentarea cauzelor acestora și ocazional se asigură personal pentru a ajuta persoanele respective.

comportamentul și percepțiile actorilor externi,¹³⁶ lucru care poate fi schimbat doar prin intermediul mai multor programe pro-active de sector – abordarea problemelor existente, introducerea măsurilor de prevenire și informarea publicului privind intenția de îmbunătățire. Un anunț privind politica de „toleranță zero” (pentru oricare parte la o tranzacție ilegală) ar putea fi o idee bună.

Trecerea de la regimul comunist a fost blamată pentru anumite practici nefuncționale – multe izvorând din euforia posibilității de utilizare a instanțelor pentru depunerea plângerilor, fie că puteau fi deferite justiției sau nu. De asemenea, este posibil ca anumite atitudini judiciare să fie influențate de perioada anterioară sau chiar de tranziție.¹³⁷ Totuși, tranziția a început în 1989 și alte țări (cum ar fi Chile) au ieșit mai târziu dintr-un regim autoritar, într-un mod mai puțin haotic. În orice caz, tranziția României a fost probabil mai puțin liniară, supusă într-o mai mare măsură unor schimbări radicale și subite și cu siguranță, a fost mai afectată de presiuni exterioare (criteriile de aderare la UE și MCV) decât alte țări din regiuni non-europene comparabile pe bază logică (America Latină)¹³⁸ sau din rândul altor state noi membre UE.

Mediul politic și guvernamental mai larg complică și acesta rolul sectorului. Acțiunile guvernamentale au afectat instanțele pentru o perioadă de timp datorită seriilor de legi și politici în schimbare în mod frecvent, introduse încă de la căderea regimului Ceaușescu. Unele probleme (cum ar fi restituirea proprietății confiscate) au origini mai timpurii – chiar și din perioada anilor 1945, în acest caz. Cazurile în care problemele implică reduceri salariale, cheltuieli și taxe au apărut recent; impactul acestora este complicat și de revocările subite ale politicilor și hotărârilor luate de Curtea Constituțională și CEDO în ceea ce privește aspectul legal. Mai mult, în timp ce încrederea cetățenilor în sectorul de justiție și instanțe, în mod special, nu este prea mare conform datelor sondajelor disponibile, încrederea în instituțiile guvernamentale sau cel puțin în angajamentul de a asigura promisiuni politice pare a fi mai redusă.

Practic, acest lucru denotă că un număr neobișnuit de mare al acțiunilor legale sunt depuse „doar în cazul în care” guvernul nu îndeplinește obligațiile sale. Exemple recente includ controversele referitoare la includerea presupusă a guvernului a bonusurilor tradiționale la reglementările salariale din 2009, hotărârea (din august 2010) de a deduce 5,5 procente din taxa pentru asistență medicală de la toate pensiile și o controversă care s-a extins pe o perioadă mai mare de timp

¹³⁶ Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității (CNSAS) a făcut publice până 2011 cazurile a 42 de judecători și procurori care au colaborat cu *Securitatea*. Din aceste 42 de dosare, 20 au primit hotărâri judecătorești definitive care atestă colaborarea menționată.

¹³⁷ În rândul magistraților, aceste atitudini ar putea include o tendință pentru un formalism excesiv (despicarea fiecărei reguli, scrierea unor motivări lungi chiar și pentru cele mai simple hotărâri și permițând chiar și cele mai frivole reclamații sau măsuri de amânare, pentru a evita acuzația de încălcare a drepturilor părților), o teamă de a riposta în fața persoanelor cu funcții înalte în cadrul sau în afara ierarhiilor lor organizaționale și o lipsă a unui acord general referitor la ce semnifică independență judiciară și modul în care ar trebui să afecteze acțiunile individuale și colective.

¹³⁸ Mai degrabă decât Asia, Australia etc. Nu dorim să facem o comparație, dar America Latină este regiunea care trebuie luată în calcul pentru comparație având în vedere că țările din această regiune respectă tradiția sistemului juridic continental și au adoptat pe deplin, cel puțin în teorie, setul complet de drepturi ale omului recunoscute pe plan internațional; au făcut tranziția de la regimurile autoritare din anii 1980; și sunt de asemenea afectate de niveluri ridicate de corupție confirmată în sectoarele publice și private.

privind taxa de poluare auto.¹³⁹ În primele două cazuri, Curtea Constituțională a luat decizia contrar hotărârii guvernului, adică guvernul promisese rambursarea banilor persoanelor afectate. Cel de-al treilea caz în care s-a pronunțat contrar deciziei Curții Europene de Justiție a fost cel din luna iulie 2011. Totuși, aceste hotărâri nu au împiedicat judecătorii, pensionarii și proprietarii de mașini să continue acțiunile cauzelor, în unele cazuri deoarece ei considerau că trebuie să continue acțiunea pentru a li se rambursa banii și în alte cazuri deoarece considerau că este un fel de asigurare suplimentară pentru revendicările lor.

Harta instituțională a sectorului justiției

Cele ce urmează sunt o prezentare succintă. (Mai multe informații cu privire la personal, alte resurse și operațiuni sunt prezentate în principal în partea a 3-a.)

Sistemul judiciar

Atât conform legii din 1992, cât și conform celei din 2004 privind organizarea judiciară, instanțele sunt organizate pe patru niveluri: ICCJ, 15 Curți de Apel, 42 tribunale și 176 de instanțe locale sau *judecătorii*.¹⁴⁰ Toate au o jurisdicție generală (soluționează cauze penale și civile deopotrivă, și subtipuri ale celor din urmă). ICCJ și alte curți de apel mai mari, tribunale sau judecătorii permit specializarea internă prin complete și camere sau prin intermediul unui judecător individual.

Toate instanțele au o primă jurisdicție pentru unele probleme, dar majoritatea cazurilor sunt plasate mai întâi la nivel local sau de Tribunal, cu distribuirea muncii între cele două, determinată după valoare (fostele dosare civile și comerciale, acum îmbinate într-o categorie civilă unică), gravitatea infracțiunii (penal) și tipul de materie. Prin urmare, „plângerile administrative” care implică amenzi și penalități mai mici (multe percepute de autoritățile locale) ajung la nivelul judecătorilor în timp ce alte dispute administrative și toate disputele legate de muncă și familie sunt prezentate mai întâi în fața Tribunalului. Cazurile pentru jurisdicția primară prezentate în fața curților de apel și ICCJ implică în mare parte de corupție și alte acuzații de ordin penal împotriva oficialităților.

În plus față de apel și *recurs* (consultați paragraful de mai jos), ICCJ mai are responsabilitatea de a încuraja interpretări legale uniforme. Acest lucru a creat un conflict cu o instituție la care nu se face referire aici, Curtea Constituțională, care are și puteri *a priori* și *ex-post* în ceea ce privește stabilirea caracterului constituțional al legilor și aplicării acestora (Chiriac, 2011). Dosarele, după ce au trecut prin toate etapele de soluționare naționale, pot fi de asemenea prezentate în fața Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) din Strasbourg sau Curtea Europeană de Justiție din Luxemburg pe baza presupusei încălcări a legii europene. România este țara care se situează

¹³⁹ Aproximativ 80.600 de dosare au fost deschise în 2011-2012 pe probleme de restituire a acestei taxe conform articolului din Ziarul Financiar, 19 octombrie, 2012, disponibil pe <http://www.zf.ro/auto/guvernul-schimbă-din-nou-taxa-auto-taxa-de-primă-înmatriculare-auto-înlocuie-cu-una-de-mediu-10245774>.

¹⁴⁰ Acest număr a fost stabilit prin Legea 304/2004. Numărul real nu coincide întotdeauna. Unele instanțe nu au fost create niciodată deși se fac eforturi permanente pentru a închide unele tribunale districtuale care sunt utilizate sub un nivel normal (și parchetele adiacente). Ca regulă generală, stabilirea numărului de instanțe prin lege nu este o practică recomandată, având în vedere că împiedică implicarea sistemului judiciar atunci când sunt necesare reglementări.

pe locul patru după numărul de dosare (aproximativ 12.300) aflate pe rol la CEDO (urmând după Rusia, Turcia și Italia).

Anterior, toate dosarele aveau trei niveluri de jurisdicție: judecată în primă instanță; apelul, în esență o rejudecare pe fond și procedurală în cadrul instanței de nivel imediat superior; și casația (recurs) care abordează doar eroarea procedurală și prezentată în cadrul unei instanțe de nivelul trei (Curtea de Apel sau ICCJ, în funcție de nivelul de la care a început judecarea cauzei). Totuși, în ultimii ani regulile au fost modificate astfel încât cazurile (probleme civile care implică sume mai mici de 2.000 RON, înfățișate în cadrul judecătoriilor) nu au dreptul la vreun fel de apel și altele (cum ar fi cazurile civile pentru o valoare între 2.000 și 100.000 RON, înfățișate din nou în cadrul judecătoriilor și toate cazurile penale înfățișate în cadrul judecătoriilor) au dreptul doar la un recurs, care va implica motive de fond și motive procedurale. Aceste modificări au fost realizate pentru a reduce volumul de muncă al Tribunalelor și pentru a limita numărul cazurilor de recurs înregistrate doar pentru a amâna hotărârea definitivă. (Aceste efecte au fost analizate în partea a 3-a).

Consiliul Superior al Magistraturii

Deși oficial este o parte a sistemului judiciar, CSM gestionează bugetul propriu și birourile administrative. Numărul personalului intern și a metodelor de angajare a personalului sunt totuși supuse unor restricții bugetare (Ministerul de Finanțe și Parlamentul) și într-o anumită măsură recomandărilor MJ pentru aceste agenții. Acest lucru ar putea fi motivul unor deficiențe raportate. Un alt factor ar putea fi anumite practici ale CSM cum ar fi încrederea în magistrați mai degrabă decât în experții instruiți profesional pentru birourile de personal specializate pe aspecte cum ar fi resursele umane și statisticile și tendința de a le alterna funcțiile la fiecare doi sau trei ani, împiedicând dobândirea expertizei acelei funcții.

CSM a fost creat inițial în 1909, dar organizarea, rolul și puterile au fost modificate considerabil din 1992. Și de atunci a mai suferit și alte schimbări. Conform structurii actuale, este condus de un consiliu de 19 membri, aleși pentru perioade simultane de șase ani.¹⁴¹ Structura membrilor este următoarea:

Nouă judecători și cinci procurori aleși de colegii generale de judecători și procurori.

Doi reprezentanți ai societății civile aleși de Parlament.

Trei membri *de jure* (prin prisma funcțiilor acestora) – Președintele ICCJ, Ministrul Justiției și Procurorul General de pe lângă ICCJ.

Președinția CSM se schimbă în fiecare an și este stabilită prin votul membrilor CSM.¹⁴² Consiliul are o schemă de personal ce cuprinde 215 funcții, după cum urmează: 83 de poziții de

¹⁴¹ Din motiv că nu au fost suficient de explicite, CADI (2010) consideră că perioadele ar trebui să fie de numai 5 ani. O schimbare mai importantă, practică de consiliile din alte țări și regiuni ar fi repartizarea alegerilor astfel încât întregul consiliu să fie înlocuit în același timp. Acest lucru ar determina ca sciziunea sau tendința politică de orice fel să fie împiedicată într-o anumită măsură și ar garanta o continuitate activităților.

¹⁴² Perioada de un an este de asemenea sub nivelul optim și Sistemul judiciar și Guvernul ar putea dori să ia în considerare perioade mai îndelungate pentru a permite programelor demarate într-un an să aibă o mai mare șansă de continuitate în ceea ce privește activitățile.

consultanți juridici cu statut de magistrați (25 de consultanți juridici, 39 de magistrați detașați, 19 posturi vacante), 44 de funcționari publici (dintre care 36 de posturi sunt ocupate, iar 8 sunt vacante) și 88 de posturi pentru personalul contractual (66 de posturi contractuale, 14 pentru personalul detașat și 8 posturi vacante). Toată această structură se află în subordinea unui Secretar General și a adjunctului acestuia. Sunt 30 de șefi de departament, dintre care 10 sunt judecători și procurori detașați. Mandatul principal este de a garanta independența magistraților iar funcția sa de bază este monitorizarea carierei (selectarea, instruirea, promovarea și disciplina) tuturor magistraților. Singurele excepții sunt procurorii de rang superior.

CSM publică un raport anual referitor la activitățile instanțelor și ale Ministerului Public și în acest sens are un birou de statistică pentru colectarea și procesarea datelor privind performanța. Nu elaborează sau administrează bugetele acestor organizații, însă pentru instanțe (nu și pentru Ministerul Public) adună informații despre necesități de la curțile de apel (care adună informații de la tribunale și judecătorii) și le discută cu MJ. În prezent, CSM supervizează și cele două instituții de instruire principală, Institutul Național al Magistraturii (INM) responsabil cu instruirea magistraților și SNG, Școala Națională de Grefieri responsabilă pentru instruirea grefierilor. Este analizată o lege care ar putea transfera SNG sub supravegherea MJ împreună cu monitorizarea care este exercitată în prezent de către CSM asupra carierei absolvenților, și anume *grefierii* sau funcționarii instruiți în ceea ce privește legislația.

Inspekția Judiciară

Acest institut a fost creat sub supravegherea CSM, dar legislația curentă îi conferă personalitate juridică distinctă și independență operațională. Personalul este reprezentat de judecători și procurori recrutați din funcții obișnuite. Anterior acestor modificări legislative, inspectorii erau magistrați detașați, însă acum sunt numiți pentru o perioadă de șase ani. Responsabilitatea principală o constituie examinarea plângerilor cu privire la încălcările standardelor de etică de către magistrați conform Statutului Magistraților care sunt supuse sancțiunii disciplinare, dar și realizarea de recomandări către CSM, care este responsabil în a da hotărârile finale în aceste cazuri. Inspekția nu investighează cazuri de corupție, iar în cazul în care în cursul investigațiilor descoperă probe în acest sens, are obligația să transmită dosarele și orice constatări către DNA sau parchetele obișnuite. Inspekția mai efectuează și vizite periodice în instanțe pentru a monitoriza activitățile acestora și elaborează o serie de studii referitoare la diverse probleme de performanță, după cum a fost convenit cu CSM. Este prea devreme pentru a concluziona asupra modului în care acest nou statut legal ce conferă Inspekției mai multă independență se va reflecta în îmbunătățirea practicii în materie disciplinară.¹⁴³ Rămâne neclar modul în care studiile Inspekției au oferit informații pentru acțiunile CSM, dar și modul în care va acționa în continuare.

Ministerul Public

Aceasta este organizația care este responsabilă cu urmărirea cauzelor penale și cu supravegherea investigației anterioare a poliției. Este condus de un Procuror General care este numit de către Președinte, în urma recomandărilor primite de la MJ și opiniilor consultative de la CSM. Același

¹⁴³ Amendamentele au fost realizate pentru Legea 317 (asupra CSM) restabilind funcțiile Inspekției, ceea ce se urmărește în acest document este măsura în care prevederile de jure se transpun în realitate. De-a lungul țării de tranziție din regiune, există o tendință de a ne baza pe modificările prevederilor legale, presupunând că implementarea acestora se va materializa într-un anume fel. Există multe dovezi, mai ales de la reformele din alte țări din Europa de Est (consultați Gupta, Kleinfeld, și Salinas, 2002: 2) că acest caz nu se aplică aici.

proces de numire se aplică și în cazul adjuncților Procurorului General, în cel al șefului (Prim Procurorul) DNA și în cel al șefului (Prim Procurorul) Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT) precum și adjuncții acestora. DNA și DIICOT se bucură de un statut semi-independent față de MP, datorită caracterului sensibil al investigațiilor acestora. Alți procurori (incluzând acei procurori subordonați acestor două ultime agenții) sunt recrutați, selectați, promovați și instruiți de CSM. Organizarea MP este efectuată în paralel cu cea a instanțelor, cu procurori de diferite niveluri desemnați pentru fiecare instanță — oriunde se află o instanță, există un parchet corespunzător. MP își gestionează bugetul propriu, și spre deosebire de instanțe, alocările bugetare nu se fac prin intermediul MJ.

Ministerul Justiției

Sub regimurile anterioare anului 1989, Ministerul controla sectorul în numele și pentru a garanta interesele Conducerii. Acest control s-a redus considerabil. În prezent, Ministerul încă administrează bugetele judecătoriilor (cu excepția bugetelor CSM și ICCJ), este reprezentat în cadrul CSM și supervizează experții independenți ai sectorului, la care ar putea fi adăugați în curând grefierii instanțelor (și ai parchetelor) împreună cu institutul care se ocupă de formarea acestora (SNG).¹⁴⁴ Ministerul mai stabilește și bugetul pentru asistența judiciară, care este administrat prin intermediul instanțelor și reglementează onorariile ce trebuie plătite avocaților din sectorul privat care asigură apărarea. Ministerul Justiției are un rol important în consilierea cabinetului cu privire la nivelurile de angajare a personalului (localizare și numere) și alte probleme legate de organizarea judiciară care ar putea necesita o schimbare legislativă. Are de asemenea un drept de inițiativă legislativă în legătură cu cadrul legal pentru organizarea instanțelor. De asemenea, are multe alte funcții care nu sunt revizuite aici, de exemplu, administrarea închisorilor, servicii de punere în libertate sub supraveghere, Oficiul Național al Registrului Comerțului, Autoritatea Națională pentru Cetățenie și Institutul Național de Medicină Legală.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Natura acestei omisiuni variază considerabil conform tipului de experți. Continuă să evolueze.

¹⁴⁵ Echipa a luat interviurile la această din urmă instituție, dar a putut să concluzioneze doar că o constatare CEDO a rezultat în două institute de medicină legală create, din care niciuna nu pare să dețină personal corespunzător. Se pare că CEDO a statuat că institutul existent, în subordinea poliției, încălca standardele europene și prin urmare a solicitat ca România să înființeze un altul. Dacă scopul a fost asigurarea mai multor analize obiective, rămâne neclar dacă, în România, plasarea în subordinea MJ îndeplinește acest obiectiv sau dacă o inițiativă recentă va permite laboratoarelor private să efectueze o parte din aceste lucrări și va determina rezultate mai bune.

ANEXA 3: CÂTEVA CUVINTE DESPRE NOILE CODURI

Nu ni s-a cerut să tratăm acest subiect, dar ni se pare că putem face câteva comentarii, în special din cauză că mulți observatori, în România și în alte părți, ne-au sugerat că abordarea românească poate să nu fie suficientă. Este general recunoscut faptul că scrierea unui cod nou este partea ușoară (indiferent cât durează) și că provocarea adevărată se regăsește în implementarea lui, pentru a se asigura că modificările din acel cod nou, menite să aducă îmbunătățiri, chiar au loc. Aici, Uniunea Europeană (UE) este uneori privită ca susținătoare a ceea ce un comentator a denumit „abordare formalistă” pentru reformă (Roos, 2011). Prin formalism, autorul se referă la o sprijinire completă pe legile și structurile noi, acordând puțină atenție, sau chiar deloc, dacă ceea ce spun legile chiar se întâmplă și dacă noile structuri sunt organizate și regulamentele lor interne sunt menite să permită apariția unor rezultate îmbunătățite.

Estimări cu privire la necesarul de resurse umane

Echipa a fost uimită de insistența celor care planificau implementarea „restructurării” și reorganizării prin adăugarea de mai multe resurse și personal. Aceasta este o interpretare extrem de limitată a termenului care ar trebui să se refere nu la câți oameni cu aceeași pregătire pot face mai multe lucruri de același fel, ci la modul în care codurile vor necesita categorii *diferite* de personal, care să îndeplinească funcții *diferite*. Se pare că nimeni nu s-a gândit la această interpretare mai autentică a termenilor și că, mai mult, abordarea „mai mult, la fel” are o bază empirică redusă pentru concluziile sale. Echipei nu îi este clar de ce este nevoie de aproape încă 400 de judecători pentru implementarea celor patru noi coduri. Oare numărul existent de judecători nu a putut fi redistribuit sau rotit pentru a îndeplini funcții noi?¹⁴⁶

De asemenea, echipa nu este sigură cu privire la motivul pentru care chiar și cea mai mică și mai liberă instanță are nevoie de cinci judecători — trei nu ar fi suficient? Studiul de impact în ceea ce privește noile coduri (Țucă Zbârcea și alții, 2011) amintește de absența acestui tip de evaluare pre-implementare, dar calitatea datelor furnizate oricum nu i-ar fi permis. Echipa subliniază că acesta este un proces complex, îndelungat, deși esențial, iar noi recomandăm utilizarea unor instanțe pilot ca o modalitate de promovare.

Conform ultimelor comentarii făcute de Ministerul Justiției (din decembrie 2012), estimările necesarului au fost revizuite, pe baza excluderii formării celor două grupuri separate de judecători și a hotărârii că toate etapele procesului vor fi audiate de același judecător. Din punct de vedere economic, aceasta pare a fi o îmbunătățire, deși ar fi posibil ca, în spiritul legii inițiale, să se solicite pur și simplu ca același judecător să nu participe la toate etapele aceluiași dosar penal. În orice caz, echipa este îngrijorată cu privire la natura aparent *ad hoc* a acestor decizii și sugerează cu tărie că, indiferent de ce se stabilește, să fie mai întâi testat și apoi aplicat la scară națională.

¹⁴⁶ Experiența anterioară și continuă a Americii Latine în același tip de coduri de procedură penală reprezintă un semn de avertizare. Numărul de judecători, de multe ori neglijați, a fost extins pentru a crea noi categorii de magistrați în drept penal, ducând la volume de lucru extreme de mici – în cele șapte state mexicane care au adoptat codurile, ducând deseori la mai puțin de 100 de dosare penale pe magistrat, pe an. Singurul aspect pozitiv în Mexic este că judecătorii de „control” ante-proces pot acum conduce procesul prescurtat – în care inculpatul nu contestă acuzațiile.

Nevoi omise privind resursele de tehnologia informației și comunicațiilor (TIC) și alte resurse

Pe lângă resursele umane – reorganizate, redefinite și, posibil, dar nu neapărat, majorate – proceduri noi ar trebui introduse în sistemele de monitorizare a dosarelor (ECRIS), iar nevoia de implementare a unei infrastructuri noi sau de modificare a ceea ce există deja, ar trebui adaptată cu atenție pentru a reflecta o prognoză corectă a noilor nevoi. Din câte știm noi, primul aspect nu s-a realizat și estimările necesarului de săli pentru audieri par a fi făcute *ad hoc* și, cel mai probabil, sunt excesive.

Subevaluarea perioadei de implementare și eșecul în stabilirea reperelor

O altă problemă este că, pe baza celor trei decenii de experiență, este foarte clar că noile coduri - și în special, codurile de procedură - nu pot fi implementate de pe o zi pe alta. Experiența Americii Latine cu noile coduri de procedură penală a demonstrat acest lucru și metoda preferată este acum implementarea treptată a codurilor, selectând grupurile de state sau districte pentru adoptarea mai devreme sau mai târziu. În același timp, pe măsură ce apar probleme în timpul testelor anterioare, acestea trebuie rezolvate înainte ca procesul să se extindă — și numai Chile a făcut asta cu succes. Implementarea treptată este comodă doar pentru că lasă mai mult timp la dispoziție pentru rectificări.

În cele din urmă, implementarea unui cod nou nu este niciodată obiectivul final - acesta fiind îmbunătățirea anumitor aspecte legate de performanță, de exemplu, timpul necesar soluționării, rezultate mai bune sau satisfacția mai mare a clientului. Aceste rezultate finale ar trebui definite la început, împreună cu metodele pentru cuantificarea lor și acestea, împreună cu implementarea efectivă a practicilor noi, necesită monitorizare constantă.

Această monitorizare trebuie să fie statistică și bazată pe observație. Dacă NCPC are în vizor mai puține audieri, atunci cineva trebuie să stabilească dacă se organizează mai puține audieri și, dacă nu, care este motivul. Această monitorizare poate fi statistică, presupunând un sistem de gestionare a dosarelor suficient de solid, dar trebuie să se bazeze și pe observație. Cei care se ocupă cu monitorizarea fac vizite de lucru în instanțe pentru a vedea ce se întâmplă și să stabilească din ce motiv, dacă rezultatele estimate nu sunt obținute, lucrurile merg într-o direcție greșită. Așa cum a remarcat unul dintre intervievații noștri, o altă problemă, cel puțin în cazul NCPC, este că, deși stabilește termene-limită noi pentru diverși pași procedurali, nu există sancțiuni (nici pentru judecător, nici pentru părți) specificate în cazul nerespectării. Deși nu credem că „bățul” este singura soluție de a schimba conduita, avertismentele multiple de a face ceva nu funcționează, de obicei, fără un tip de constrângere care să le susțină.

Am fi dorit să recomandăm introducerea treptată a codurilor, județ cu județ sau regiune cu regiune. Remarcăm că studiul de impact a făcut cam aceleași recomandări, sugerând ca aceste coduri să se aplice întâi sub formă de pilot, pentru a identifica provocările și modificările necesare. Deși implementarea diferită nu pare a fi posibilă pentru Noul Cod de Procedură Civilă, intrat în vigoare în februarie 2013 (dar posibilă, totuși, pentru Noul Cod de procedură Penală), trebuie implementat un sistem efectiv de monitorizare, cu mână de lucru angajată permanent care să îl conducă.

Acolo unde noile coduri de procedură au fost introduse (și cele mai bune exemple sunt în Europa de Est și în America Latină, deoarece țările mai bine dezvoltate preferă de obicei să modifice codurile existente, posibil din cauză că au fixat bazele cu decenii înainte), implementarea treptată (pe district, pe tipul de infracțiune sau pe data înaintării plângerii) s-au dovedit mai eficiente decât impunerea codului în toată țara, începând cu o anumită dată. Repetăm, implementarea codului este un proces pe termen lung și începe doar cu schițarea și formarea inițială în noile cerințe. Codurile de procedură noi, în special, necesită elaborarea unor procese și protocoale interne noi - ce fac actorii când se duc la serviciu luni dimineață. Acestea nu vor fi incluse în coduri, dar trebuie proiectate separat și vor trebui rectificate continuu.

REFERINȚE

Asociația Barourilor de Avocați din America/Inițiativă Juridică pentru Europa Centrală și Eurasia (ABA/CEELI). 2007. “Improving Institutional Framework of Family Courts in România,” USAID, Washington, DC („Îmbunătățirea cadrului instituțional al instanțelor de familie din România”, raport nepublicat elaborat pentru USAID / România în cadrul Acordului de cooperare Nr. 186 A 00 03 00103 00.

Benetti, Sidnei Agostinho. 2000. *Da Conducta do Juiz*. Sao Paulo: Editora Saraiva.

CADI (Centrul de Analiză și Dezvoltare Instituțională). 2010. “Analysis on the vulnerabilities of the Romanian Justice System. Solutions and Proposals for Modernization.” Unpublished report, funded by Konrad-Adenauer Stiftung, Rule of Law Program South East Europe. ((Analiza punctelor vulnerabile ale Sistemului de Justiție din România. Soluții și propuneri de modernizare). Raport nepublicat finanțat de Konrad-Adenauer Stiftung, Programul pentru Statul de drept din Europa de sud-est)

Carothers, Thomas. 2003. *Promoting Rule of Law Abroad: the Problem of Knowledge*. (Promovarea statului de drept în străinătate: problema cunoașterii) Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace (Fundăției Carnegie pentru Pace Internațională), document de lucru.

CEPEJ (Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției). 2005. *European Judicial Systems 2002* (Sisteme juridice din Europa 2002). Strasbourg: Consiliul Europei.
www.coe.int/T/DG1/LegalCooperation/CEPEJ/evaluation/default_en.asp.

_____. 2006. *European Judicial Systems – Edition 2006* (Sisteme juridice din Europa – Ediția 2006) (date din 2004). Strasbourg: Consiliul Europei.
www.coe.int/T/DG1/LegalCooperation/CEPEJ/evaluation/default_en.asp.

_____. 2008a. Checklist for Promoting the Quality of Justice and the Courts. (Listă de verificare pentru promovarea calității în justiție și tribunale)
[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2008\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DGHL-CEPEJ&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2008)2&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DGHL-CEPEJ&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6).

_____. 2008b. _____. 2008. *European Judicial Systems – Edition 2008* (Sisteme juridice din Europa – Ediția 2008) (date din 2006).
www.coe.int/T/DG1/LegalCooperation/CEPEJ/evaluation/default_en.asp.

_____. 2010. *European Judicial Systems – Edition 2010* (Sisteme juridice din Europa – Ediția 2010) (date din 2008). Strasbourg: Consiliul Europei.
www.coe.int/T/DG1/LegalCooperation/CEPEJ/evaluation/default_en.asp.

_____. 2012. *European Judicial Systems – Edition 2012* (Sisteme juridice din Europa – Ediția 2012) (date din 2010). Strasbourg: Consiliul Europei.
www.coe.int/T/DG1/LegalCooperation/CEPEJ/evaluation/default_en.asp.

Chiriac, Lucian. 2011. “The Contest among the Decisions of the Romanian Constitutional Court and the Decisions of the Romanian High Court of Cassation and Justice in the Recourse in the Interest of the Law,” (Disputa dintre deciziile Curții Constituționale din România și deciziile Înaltei Curți de Casație și Justiție în apelul în interesul legii) *Curentul Juridic*: Volum 45 (iunie); 13-18.

Coman, Ramona, and Cristina Dallara. 2012. "Judicial Independence in România." (Independența justiției din România) în *Judicial Independence in Transition* (Independența juridică în tranziție), ed. Anja Seibert-Fohr, 835–81. Berlin: Springer.

CURS (Center for Urban and Regional Sociology) (Centrul pentru Sociologie Urbană și Regională). 2013. "Court User Survey." (Sondaj juridic) World Bank, Washington, DC.

Danilet, Cristi. 2009. *Corruption and Anti-Corruption in the Justice System* (Corupție și anticorupție în sistemul juridic). București: C.H. Beck .

BERD (European Bank for Reconstruction and Development) (Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare). 2011. "Life in Transition: After the Crisis." (Viața în tranziție. După criză) www.BERD.com/downloads/research/surveys/LiTS2e_web.pdf.

Rețeaua Europeană a Consiliilor Judiciare (RE CJ). 2010. "Quality and Access to Justice Report 2009-2010," (Calitatea și accesul la Raportul privitor la justiție 2009-2010) www.encj.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=94:quality-and-access-to-justice&catid=13:quality-management&Itemid=231.

Uniunea Europeană. 2012. "Eurostat Statistics in focus: Crime and criminal justice" (Statistica Eurostat în prim-plan: infracțiune și justiție penală) <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/crime/data/database>.

Comisia Europeană. 2012a. "Cooperation and Verification Mechanism 10th Progress Report." (Mecanism de Cooperare și Verificare, al 10-lea raport de progres) Bruxelles.

———. 2012b. "Mecanism de Cooperare și Verificare, al 11-lea raport de progres." Bruxelles.

———. 2013. "Mecanism de Cooperare și Verificare, al 12-lea raport de progres." Bruxelles.

Organizația Gallup România. 2008. "Qualitative Study of the Perceptions and Opinions Regarding Judicial Reform: Final Report." World Bank Judicial Reform Project, (Studiu calitativ asupra percepțiilor și opiniilor cu privire la reforma juridică, Proiect de reformă juridică al Băncii Mondiale) București.

Genn, Hazel. 2010. *Judging Civil Justice*. (Judecarea justiției civile) Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Goodale, Mark. 2002. "România" în Herbert M. Kritzer (ed.), *Legal Systems of the World: A Political, Social, and Cultural Encyclopedia* (Sisteme juridice din lume. O enciclopedie politică, socială și culturală). Santa Barbara, CA: ABC-CLIO.

Guasti, Petra și Bojan Dobovsek. 2011. "Informal Institutions and EU Accession: Corruption and Clientelism in Central and Eastern Europe." (Instituții neoficiale și accesul la UE: Corupție și clientelism în Europa Centrală și de Est). Lucrare prezentată la Conferința Generală ECPR din Reykjavik, august.

Gupta, P., Kleinfeld, R. și Salinas, G. (2002) "Legal and Judicial Reform in Europe and Central Asia," (Reforma legală și juridică în Europa și Asia Centrală) Washington, DC, Departamentul de evaluare a operațiunilor Băncii Mondiale, Seria de documente de lucru.

Hammergren, Linn. 2007. *Envisioning Reform: Improving Judicial Performance in Latin America*. (Viziunea reformei: îmbunătățirea performanței juridice în America Latină) University Park, PA: Penn State University Press.

Hammergren, Linn. 2012. "Justice Sector Corruption in Ethiopia," (Corupția în sectorul juridic din Etiopia) în Janelle Plummer (ed.), *Justice Sector Corruption in Ethiopia*, (Corupția în sectorul juridic

din Etiopia) în Janelle Plummer (ed.), *Diagnosing Corruption in Ethiopia* (Diagnosticarea corupției din Etiopia): *Perceptions, Realities and the Way Forward in Key Sectors* (Percepții, realități și modul de dezvoltare în sectoarele-cheie), 181–236. Washington, DC: Banca Mondială.

Huls, Nick. 2012. “The Ebb and Flow of Judicial Leadership in the Netherlands.” (Declinul și desfășurarea Co nducerii judiciare în Olanda) *Utrecht Law Review* 2 (3): 129–38.

IRES (Institutul Român pentru Evaluare și Strategie). 2010. “Barometrul încrederii românilor. Martie 2010.” www.ires.com.ro/articol/68/barometrul-increderii-romanilor.

Kennett, Wendy. 2000. *The Enforcement of Judgments in Europe*. (Aplicarea sentințelor în Europa) Oxford, UK: Oxford University Press.

Kleinfeld, Rachel. 2012. *Advancing the Rule of Law Abroad: Next Generation Reform*. (Promovarea statului de drept în străinătate: Reforma de nouă generație). Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace (Fundatia Carnegie pentru Pace Internațională).

Kritzer, Herbert. 1983. “The Civil Litigation Research Project: Lessons for Studying the Civil Justice System.” (Proiectul de cercetare a litigiilor civile: Lecții pentru studierea Sistemului justiției civile) În *Proceedings of the Second Workshop on Law and Justice Statistics* (Dezbaterile din cadrul celui de-al doilea atelier cu privire la statistică în legislație și justiție), Departamentul de Justiție SUA, Biroul de Statistică în Justiție, 30-36.

Landes, William și Richard Posner. 1979. “Adjudication as a Private Good,” (Sentința ca bun privat), *Journal of Legal Studies* (Revista de studii legale), 325: 52.

Lord, Terry R. and Jesper Wittrup. 2005. “Study on Romanian Court Rationalization,” (Studii cu privire la raționalizarea instanțelor românești) Raport final, nepublicat, martie, în dosarul autorilor.

Mendelski, Martin. 2011. “Romanian Rule of Law Reform: A Two Dimensional Approach.” (Reforma statului de drept din România: o abordare bidimensională) în *România under Basescu: Aspirations, Achievements, and Frustrations during His First Presidential Term*, (România sub Băseșcu: aspirații, realizări și frustrări în timpul primului său mandat de președinte) ed. Ronald F. King și Paul E. Sum.Lanham, MD: Rowman& Littlefield.

Centrul Național al Instanțelor de Stat (NCSC). 2005. *Courtools*. Disponibil, cu actualizări, pe www.courtools.org.

Pompe, Sabastian. 2012. “General Developments on Judicial Reform in Europe,” (Evoluția generală a reformei juridice în Europa) Atelier de lucru cu privire la reforma instanțelor, Lisabona, Portugalia, 3 aprilie. www.dgpj.mj.pt/sections/informacao-e-eventos/anexos/reforma-judiciaria/2dia-sebastiaan-pompe/downloadFile/file/2Dia_SEBASTIAAN_POMPE.pdf?nocache=1334140312.21.

România, MJ (Ministerul Justiției). 2009.

———. 2010. “Strategy for the Development of the Justice as a Public Service, 2010–2014.” (Strategia pentru dezvoltarea justiției ca serviciu public, 2010 – 2014) București, Aprilie.

———. 2012. “Preparing the Judicial System for the Entry into Force of the New Codes: Assessment of the Current Status and Planned Measures”. (Pregătirea Sistemului Judiciar pentru intrarea în vigoare a noilor coduri: evaluarea stării actuale și a măsurilor planificate) București, Septembrie.

România, MJ și ICCJ (Ministerul Justiției și Înalta Curte de Casație și Justiție). 2011. “Răspunsuri la chesonar .” București.

România, CSM (Consiliul Superior al Magistraturii). 2011. *Report on the State of Justice 2011*. (Raport cu privire la situația justiției 2011) București.

_____. 2012a. “Project on the Main Goals to Be Pursued as President and Vice-President of the Superior Council of Magistracy.” (Proiect cu privire la obiectivele principale care vor fi respectate de Președintele și Vicepreședintele Consiliului Superior al Magistraturii) București, 6 ianuarie.

_____. 2012b. *Progress Report under the Cooperation and Verification Mechanism July 2011–March 2012*. (Raport de progres în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare iulie 2011 - martie 2012) București.

Roos, Stefanie Ricarda. 2011. “the (Never) Ending Story of Bulgarian and Romanian Judicial Reform,” (Povestea (fără sfârșit) a reformei justiției în Bulgaria și România) Rapoarte internaționale Konrad Adenauer Stiftung. www.kas.de/wf/doc/kas_21547-544-2-30.pdf?110112143101.

SoJust (Societate pentru Justiție). 2006. “The Justice System in România, Independent Report.” (Sistemul juridic în România, Raport independent) www.kas.de/wf/doc/kas_11060-544-2-30.pdf.

Svensson, Bo. 2007a. “Civil and Criminal Justice—Swedish Experiences.” (Justiția civilă și penală – experiențele suedeze) www.summitofhighcourts.com/docs/papers/sweden.pdf.

_____. 2007b. “Managing the Flow of Appeals—Swedish Experiences.” (Gestionarea fluxului de apeluri – experiențele suedeze) raport concept la dosarul de la Banca Mondială.

Transparency International. 2012. “Global Corruption Barometer: 2010–2011.” (Barometrul Corupției Globale: 2010-2011) <http://gcb.transparency.org/gcb201011/>.

Transparency International România. 2011. *National Integrity System Assessment*. December. (Evaluarea sistemului de integritate națională), decembrie www.transparency.org.ro.

TucaZbarceaAsociatii. 2012. “Better Business in România.” (Activități comerciale mai bune în România) www.tuca.ro/better_business/.

Țuca Zbârcea și Asociații, KPMG România, Organizația Gallup România și Hewitt Associates. 2011. “Technical Assistance for the Preparation of the Enforcement of the New Civil Code, Criminal Code, Civil Procedure Code, and Criminal Procedure Code: Final Report,” (Asistență tehnică pentru elaborarea și aplicarea Noului Cod Civil, Codului Penal, Codului de Procedură Civilă și Codului de Procedură Penală: Raport final), proiect realizat pe bază de contract pentru Ministerul Justiției din România.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (Biroul Națiunilor Unite de luptă împotriva Drogurilor și a Criminalității). 2011. Monitoring the Impact of Economic Crisis on Crime (Monitorizarea impactului crizei economice asupra infracționalității). www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/GIVAS_Final_Report.pdf.

USAID (United States Agency for International Development). (Agenția SUA pentru Dezvoltare Internațională). 2012. *Best Practices Guide: Backlog Prevention and Reduction Measures for Courts in Serbia* (Ghidul Bunelor Practici: Portofoliul măsurilor de prevenire și reducere a numărului de instanțe din Serbia). Washington D.C.

U.S. Federal Enterprise Architecture Program Management Office. 2007. (Biroul Federal de Management Programe Arhitecturale Comerciale)

Verdes, Dana. 2011. “See You in Court! Litigation Levels Leap Up.” (Ne vedem în instanță! Nivelurile litigiilor fac un salt) *BR Business Review* 11 (April): 11–14.

Webber, David. 2007. "Good Budgeting, Better Justice—Modern Budget Practices for the Judicial Sector." (Bugetare bună, justiție mai bună – Practici moderne de bugetare pentru sectorul juridic) Document de lucru legislativ și de dezvoltare, seria nr. 3. Banca Mondială, Washington, DC.

Wittrup, Jesper, Maria Anna Andronic, Jon Ceretto, Anthon Fisser și Neal Kauder. 2011. "România Analysis and Assessment Report: Determining and Implementing the Optimal Volume of Work of Judges and Court Clerks and Ensuring the Quality of the Courts' Activity," (Raportul de analiză și evaluare pentru România: Stabilirea și implementarea volumului optim de lucru al judecătorilor și funcționarilor din instanțe și asigurarea calității în activitatea instanțelor) Raport-concept elaborat în cadrul Proiectului de reformă în justiție al Băncii Mondiale.

_____. 2012. "România Issues and Options Paper: Determining and Implementing the Optimal Volume of Work of Judges and Court Clerks and Ensuring the Quality of the Courts' Activity," (Documentul referitor la probleme și opțiuni pentru România: Stabilirea și implementarea volumului optim de lucru al judecătorilor și funcționarilor din instanță și asigurarea calității în activitatea instanțelor) Raport-proiect elaborat în cadrul Proiectului de reformă în justiție al Băncii Mondiale.

Banca Mondială. 2002a. *The Juicio Ejecutivo Mercantil in the Federal District Courts of Mexico: A Study of the Uses and Users of Justice and Their Implications for Judicial Reform.* (Juicio Ejecutivo Mercantil în Instanțele Districtuale Federale din Mexic: Studiu cu privire la utilizarea și utilizatorii justiției și efectele acestora asupra reformei juridice). Washington, D.C., Raport nr. 22635-ME.

_____. 2003. *An Analysis of Court Users and Uses in Two Latin American Countries.* (Analiza utilizatorilor și utilizărilor instanței în țările din America Latină) Washington D.C: Banca Mondială, Raport nr. 26966.

_____. 2004. *Making Justice Count: Measuring and Improving Judicial Performance in Brazil.* (Conștientizarea importanței justiției: Măsurarea și îmbunătățirea performanței juridice în Brazilia), Washington, D.C: Banca Mondială, Raport nr. 32789-BR.

_____. 2008. *Bulgaria, Resource the Judiciary for Performance and Accountability: A Judicial Public Expenditure and Institutional Review.* (Bulgaria, Resursa judecătorilor de performanță și responsabilitate: Cheltuieli publice pentru justiție și revizuirea instituțională), Washington D.C: Banca Mondială, Raport nr. 42159-BG.

_____. 2011. *Serbia, Spending for Justice: A Judicial Public Expenditure and Institutional Review.* (Serbia, cheltuieli cu justiția: Cheltuieli publice pentru justiție și revizuirea instituțională) Proiect revizuit din luna mai, la dosarul autorilor.

_____. 2012. *The World Bank: New Directions in Justice Reform.* (Banca Mondială: Direcții noi în reforma justiției) Washington, DC.