

PROIECT

**PRIVIND PRINCIPALELE OBIECTIVE CE VOR FI URMĂRITE ÎN
CALITATE DE**

PREȘEDINTE

AI

CONSILIULUI SUPERIOR AL MAGISTRATURII

**Procuror Oana Andrea Schmidt-Hăineală,
Membru al Consiliului Superior al Magistraturii**

4 Ianuarie 2013

Considerații preliminare

În viziunea noastră, Consiliul Superior al Magistraturii realizează un dublu rol – garant al independenței și administrator-manager al sistemului de justiție român, sistem ce constituie unul din pilonii Statului Roman.

Având în vedere că fără o bună administrare a justiției, independența acesteia este nerealizabilă, considerăm că misiunea fundamentală a Consiliului Superior al Magistraturii devine aceea de a garanta independența justiției.

Evenimentele anului 2012 au adus mai mult decât oricând în discuție principiile fundamentale ale democrației și statului de drept, precum și felul în care actorii constituționali din arena internă, ca și partenerii noștri internaționali, statali sau non statali, au înțeles să se raporteze la aplicarea acestora.

Contextul creat a atras o vizibilitate aparte a Consiliului și a oferit proba capacității de îndeplinire a atribuțiilor constituționale. În acest sens s-a pronunțat și Comisia de la Veneția, care în Proiectul preliminar de aviz cu privire la compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept al acțiunilor luate de guvernul și parlamentul României în privința altor instituții de stat și cu privire la Ordonanța de Urgență a Guvernului de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și cu privire la Ordonanța de Urgență a Guvernului de modificare și completare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului în România, la paragrafele 71,72 arată că: "Comisia întâmpină faptul că în decizia 924 din 1 noiembrie 2012, de constatare a constituționalității comisiei de investigare deoarece nu se referă la sistemul judiciar, CCR a insistat că o comisie de anchetă parlamentară nu poate investiga activitățile judiciare, inclusiv pe cea de acuzare. În opinia Curții, pedepsirea unor posibile abuzuri în domeniul sistemului judiciar rămâne numai sub controlul Consiliului Superior al Magistraturii.

Apărarea împotriva presiunii nejustificate asupra judecătorilor și procurorilor este

o sarcină tipică a consiliului judiciar. Ca o garanție pentru independența judiciară, este important ca consiliul judiciar să aibă o bază legală suficient de clară pentru această competență, inclusiv pentru declarațiile publice în numele sistemului judiciar. Chiar dacă Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește deja această funcție în practică, o astfel de dispoziție trebuie introdusă în Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii “.

În proiectul întocmit anul trecut cu ocazia candidaturii, erau menționate fenomene aleatorii care pot influența cursul evenimentelor. Sigur, nimic nu părea să prevadă, la acel moment, apariția în arena publică a unor evenimente non-lineare, cu impact major și nu necesar pozitiv asupra realității obiective¹.

Tentativele de subjugare a justiției unui imperativ politic al zilei, conchidem atât noi cât și Rapoartele realizate la nivel european, nu au făcut decât să întărească sistemul imunitar al sistemului în ansamblu și al Consiliului în particular. Considerăm pe mai departe că, indiferent de reprizele concertate de manipulare mediatică, de unitatea oportunistă de opinii, ori, prin argumente de tip *contra*, de reușita canalizării vremelnice a vox populi pe o direcție anti-sistemică, ori anti lideri ai sistemului, ceea ce rămâne semnificativ în after-math-ul 2012 este reușita menținerii stabilității sistemului de justiție și a independenței acestuia în fața unor imperative de moment. Sistemul de justiție a prezentat dovada existenței mecanismelor temporizate de protecție în fața atacurilor justificate doar de promovarea unor interese conjuncturale și punctuale.

Realist vorbind, actualul context impune reluarea tezei enunțate anul trecut: ne aflăm în situația în care sistemul judiciar se va confrunta cu multiple schimbări - intrarea în vigoare a Codurilor și absorbția în practică a acestora, revizuirea Constituției, evaluările periodice realizate de Comisia Europeană, precum și implementarea recomandărilor auditului independent realizat de experții Băncii Mondiale, intitulat "Evaluarea Funcțională a sistemului judiciar român". Toate aceste ținte-cheie și standarde contribuie în mod esențial - alături de propunerile formulate de actori prestigioși ai spațiului juridic european, precum recomandările dezbătute și adoptate de RECJ sau recomandările formulate de experții proiectului privind "Optimizarea activității instanțelor", finanțat de Banca Mondială, la realizarea unui deziderat major al justiției române în ultimii ani, anume apropierea

și asimilarea standardelor europene și finalmente o creștere semnificativă a calității actului de justiție, potrivit celor mai bune practici și modele europene.

Pentru corecta și democratica ducere la îndeplinire a acestora sunt necesare păstrarea unui echilibru între puterile statului, adoptarea de către decidenți a unui comportament aliniat rațiunii și echilibrului iar nu intereselor politice, derularea cu bună credință a unor relații sincere și constante cu partenerii noștri externi. Schimbarea de paradigmă nu trebuie să ducă la transformarea până la irecognoscibil a unor instituții, ci la consolidarea lor. Imperativul oricărei instituții cu statut constituțional trebuie să fie crearea și menținerea unei sinergii a statului de drept, *asigurarea supremației legii* („Rule of Law”) în funcționarea Statului.

Independența justiției, garantarea statutului profesional magistraților judecători și procurori și garantarea lipsei oricăror ingerințe în actul de realizare a justiției, reprezintă pietre de temelie în construcția unui stat de drept. Consiliul va evolua și pe viitor într-o ecuație complexă, cu prea puține constante și prea multe variabile și necunoscute. Va fi sarcina noastră, a membrilor Consiliului, să alegem înțelept liderii sistemului, să ne raliem argumentelor pro iar nu contra, ideilor constructive iar nu distructive, să ne asigurăm că cei mai buni conduc și să facem asta cu realism, aplicând standarde ridicate dincolo de simpatii personale și având convingerea că oamenii contează și fac diferența.

Având în vedere considerațiile de mai sus, prezentul proiect privind exercitarea mandatului de președinte al Consiliului Superior al Magistraturii vizează o serie de obiective majore, din perspectiva prerogativelor conferite de lege președintelui și vicepreședintelui Consiliului ¹, în consonanță cu cele surprinse în concluziile și recomandările Rapoartelor tehnice realizate la nivelul Băncii Mondiale, Comisiei Europene în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare, respectiv de Comisia de la Veneția.

Prezentul proiect se fundamentează pe ideea implementării celor mai bune practici recomandate de experții europeni și internaționali. Consider că la acest moment nu suntem, din niciun punct de vedere, în postura de a inventa soluții minune. Ceea ce avem de făcut este să aplicăm principiile cu bună credință, curaj și în considerarea interesului național al României. Pentru acest motiv, viziunea managerială avansată pleacă de la realitățile obiective ale sistemului judiciar

roman și de la mențiunile reținute în variile Rapoarte realizate de partenerii instituționali externi.

I. Consolidarea Justiției ca putere în Stat prin întărirea autorității Consiliului Superior al Magistraturii, garantarea statutului de magistrat și a independenței atât a judecătorilor cât și a procurorilor, precum și asigurarea managementului de sistem.

În sistemul legislativ din România, corpul magistraților este alcătuit din judecători și din procurori. În exercitarea atribuțiilor lor, aceștia beneficiază la momentul actual de suficiente garanții pentru asigurarea independenței decizionale. Sigur că palierul acestor garanții este larg, mergând de la asigurarea logisticii și a necesarului de resurse umane (aspecte care în ce privește judecătorii vor fi analizate în următorul sub-punct) până la menținerea unui climat normal în pozițiile publice privitoare la activitatea magistraților. Fundamentul îl reprezintă normele constituționale și legislația organică privind statutul magistraților.

Regula fundamentală care stabilește independența justiției este prevăzută în articolul 6 al Convenției Europene a Drepturilor Omului, unde se stipulează că „orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege”. Dispoziția de mai sus, relativă la independența sistemului judiciar, din articolul 6 al Convenției a fost completată de o recomandare a Comitetului de Miniștri cu privire la independența, eficiența și rolul **judecătorilor**, (R 2000/12).

În ceea ce privește **statutul procurorilor**, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a adoptat de asemenea reguli suplimentare care recomandă statelor membre să garanteze un anumit grad de independență pentru procurori. Astfel, Comitetul de Miniștri a adoptat, la data de 6 noiembrie 1997, o Rezoluție care cuprinde o serie de cerințe privind independența procurorului. Această rezoluție cuprinde douăzeci de principii-reper în ceea ce privește lupta împotriva

fenomenului de corupție. Cel de al treilea principiu dispune după cum urmează: „statele au fost de acord să asigure că cei care au misiunea de a preveni, investiga, urmări și de a judeca infracțiunile de corupție să se bucure de independență și de autonomie corespunzător funcției pe care o dețin, să nu fie supuși nici unei influențe necorespunzătoare și să poată dispune de mijloace efective pentru a strânge probe, pentru a proteja persoanele care cooperează cu autoritățile pentru combaterea corupției și pentru a asigura confidențialitatea investigațiilor.”

În continuarea aceluiași demers, la data de 6 octombrie 2000, Comitetul de Miniștri a adoptat Recomandarea Rec(2000)19 cu privire la rolul procurorului în sistemul de justiție penală. În conformitate cu această Recomandare, statele membre trebuie să adopte măsuri efective pentru a garanta, printre altele, că, în cazurile în care procurorul face parte din sau este subordonat guvernului, i) natura și scopul puterilor guvernului în ceea ce îi privește pe procurori sunt stabilite prin lege; ii) guvernul își exercită puterile în mod transparent și în concordanță cu tratatele internaționale, legislația națională și principiile generale ale dreptului; iii) în cazul în care guvernul dă instrucțiuni de natură generală, acestea trebuie date în scris și publicate în mod adecvat; iv) în cazul în care guvernul are puterea de a da instrucțiuni pentru judecarea unui caz anume, aceste instrucțiuni trebuie să fie însoțite de garanții specifice care să asigure respectarea cerințelor de transparență și echitate în concordanță cu legea internă.

În sistemul românesc, Ministerul Public este o componentă a autorității judecătorești, procurorii fiind, potrivit Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, magistrați și nu „agenți” ai puterii executive. Situarea Ministerului Public „sub autoritatea ministrului justiției” nu are repercusiuni față de îndeplinirea în deplină legalitate și imparțialitate a atribuțiilor care i se conferă prin lege în activitatea judiciară în cauzele penale, procurorii desfășurându-și activitatea potrivit legii și în baza propriei convingeri rezultate din probele administrate.

Legislația românească prevede o bună protecție a independenței procurorilor, care

confirmă statutul lor de magistrat. În lumina legii privind organizarea judiciară, care și-a propus drept finalitate asigurarea respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei, prevăzute, în principal, în Carta internațională a drepturilor omului, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Convenția Organizației Națiunilor Unite asupra drepturilor copilului și Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene, precum și garantarea respectării Constituției, Ministerul Public este organizat ca un organism judiciar distinct, caracterizat prin independență și imparțialitate.

Autoritatea ministrului justiției față de Ministerul Public, la care se referă art. 132 din Constituție și art. 62 alin. (2) din Legea nr. 304/2004 are astăzi o nouă configurație, fiind mai apropiată de conceptul de autoritate administrativă. Ea nu poate viza măsurile dispuse de procuror în cursul urmăririi penale și soluțiile adoptate. Procurorul are un rol important în respectarea principiilor legalității și al prezumției de nevinovăție în instrumentarea oricărei cauze penale. Statutul de independență al procurorului în România derivă în principal din atribuțiile sale, fiind singurul care poate decide asupra lucrărilor într-un dosar. Nimeni nu poate interveni în modul de desfășurare a activității, cu excepția instanței de judecată.

Prin urmare, procurorii joacă un rol fundamental în înfăptuirea justiției, iar regulile care le sunt aplicabile în exercitarea importanțelor lor atribuții încurajează respectarea și îndeplinirea de către ei a principiilor egalității în fața legii, a prezumției de nevinovăție și a dreptului la un proces echitabil în fața unei instanțe independente și imparțiale, contribuind astfel la o justiție dreaptă și echitabilă și asigurând o protecție reală a cetățenilor. Din această perspectivă, **independența procurorilor este indispensabilă pentru a avea la dispoziție toate mijloacele necesare pentru buna funcționare a justiției și pentru a le permite să-și îndeplinească misiunea.** Aceasta întărește rolul lor în statul de drept și în societate și, de asemenea, garantează că sistemul de justiție va opera corect și eficient și că vor fi obținute toate beneficiile independenței judiciare.

Independența procurorului este inseparabilă de statul de drept. Independența și eficiența activității procurorilor români au fost în mod constant

remarcate de experții Comisiei Europene și de alți experți internaționali. Calitatea activității lor s-a evidențiat în numărul mare, peste media internațională, de condamnări definitive indiferent de nivelul și complexitatea cauzelor. Considerăm că **menținerea statutului de magistrat al procurorului, consolidarea capacității funcționale a Ministerului Public prin trecerea în cadrul acestuia a poliției judiciare, numirea în conducerea Ministerului Public a unor procurori profesioniști, integri și experimentați, cu un anumit palmares profesional, selectați cu obiectivitate și în considerarea exigentelor sistemului, menținerea track record-ului parchetelor în materia exercitării acuzării și a obținerii de condamnări definitive**, trebuie să reprezinte imperative ale CSM pentru anul 2013 și nu numai.

Abordarea de către Parlamentul României a problemei revizuirii Constituției ar putea viza și arhitectura constituțională a sistemului judiciar și posibil, statutul magistraților judecătorești și procurori. Este obligația Consiliului Superior al Magistraturii să obțină păstrarea unui status quo normativ și funcțional din aceste perspective.

Referitor la chestiunea managementului de sistem pe câteva coordonate esențiale cum ar fi distribuția funcțiilor între principalii actori instituționali, resursele umane și implementarea noii legislații, trebuie abordată nu doar din perspectiva internă, a punctelor de vedere exprimate în timp de instanțe și parchete, dar și din punctul de vedere al parteneriatelor internaționale și al obligațiilor pe care România și le-a asumat în plan extern, în calitate de stat membru al Uniunii Europene. Din această perspectivă, esențiale sunt condiționalitățile din Mecanismul de Cooperare și Verificare instituit prin Tratatul de Aderare la Uniunea Europeană și în strânsă conexiune cu acesta, *auditul/analiza funcțională a sistemului judiciar român* (World Bank, *Judicial Functional Review*), realizat de experții Băncii Mondiale în cadrul unui proiect finanțat din fonduri europene. Recomandările adresate României în Raportul de Progrese din cadrul MCV vizează tocmai necesitatea unei noi abordări din perspectiva concluziilor studiului. Acesta este motivul pentru care propunerile avansate de prezentul proiect au ca punct de plecare, în principal, analizele și

constatările experților Băncii Mondiale.

Redistribuirea recentă, precum și cea viitoare, anticipată a funcțiilor și competențelor decizionale între Ministerul Justiției, Ministerul Public, Consiliul Superior al Magistraturii și Înalta Curte trebuie să vizeze, potrivit recomandărilor experților Băncii, un domeniu mai degrabă neglijat (sau plasat într-un plan secund în ultimii ani): managementul strategic și planificarea². Cele trei entități gestionează aspecte distincte ale acestor funcțiuni - recrutarea resurselor umane și managementul carierei, definirea nivelurilor de personal și distribuirea lor, proiectarea și executarea bugetelor, dezvoltarea sistemelor informatice, statistica judiciară și indicatorii de performanță, redactarea de noi legi etc. - însă este necesară o *viziune strategică* care să ducă la o convergență a acestor activități și componente sistemice ale justiției, astfel încât să stabilească cum pot fi reajustate și recombinate pentru a produce rezultate mai bune pe termen scurt, mediu și lung.

Planificarea trebuie să fie, deci, legată de rezultate, lăsând deoparte prejudecata că fără mai multe resurse, cantitatea și calitatea serviciilor nu se vor îmbunătăți. De altfel, de la Uniunea Europeană și până la NATO și ONU, la nivelul tuturor instituțiilor euro-atlantice, introducerea principiului *More with Less (Mai Mult cu Mai Putin)* a devenit politica oficială de lucru în planificare și implementare.

Deși este puțin probabil ca un management care să cuprindă întreg sistemul judiciar să fie fezabil (și, cu siguranță, există puține exemple de acest tip în întreaga lume), o serie de aspecte, recomandate de altfel, și de experții Băncii Mondiale, în cadrul proiectului anterior menționat, trebuie să aibă în vedere crearea unui management unitar, atât pentru Ministerul Public, cât și pentru sistemul instanțelor judecătorești, iar în acest scop managementul strategic și planificarea ar trebui să vizeze îndeplinirea următoarelor activități, rămase de multe ori în plan secund:

- 1 Monitorizarea performanței tuturor entităților sistemului judiciar și identificarea zonelor sau domeniilor în care una dintre ele sau toate scad sub nivelurile acceptabile.

- 2 Urmărirea schimbărilor intervenite în cererea de servicii publice oferite de justiție și stabilirea trendului acestora (fiind esențial de anticipat dacă aceste schimbări vor continua sau se petrec în mod sporadic). Realizarea periodică de estimări ale cererii viitoare (evoluției numărului de cauze aflate pe rolul instanțelor, în mod esențial al celor nou-intrate, în corelație cu gradul de complexitate al acestora. Prognoza și planificarea pro-activă trebuie să completeze instrumentele reactive deja existente³.
- 3 Investigarea modurilor de reorganizare sau redistribuire a activității, în cadrul aceleiași instanțe sau între instanțe, pe același grad de jurisdicție, pentru creșterea generală a eficienței și eficacității.
- 4 Identificarea modului în care evoluția numărului de dosare și a practicilor de organizare a activității instanțelor vor modifica abilitățile necesare în interiorul sistemului judiciar și găsirea unor modalități pentru efectuarea ajustărilor necesare; acest lucru înseamnă nu numai suplimentarea în mod absolut a personalului și resurselor, ci și reducerea în consecință a numărului de personal în alte zone, prin realocarea sa corespunzătoare (se are în vedere inclusiv desființarea unor instanțe și parchete).
- 5 Identificarea în continuare a modificărilor legislative necesare pentru creșterea eficienței sistemului judiciar și inițierea unor demersuri concertate și consecvente pentru adoptarea acestora de către executiv și parlament.
- 6 Identificarea și prioritizarea schimbărilor care trebuie să se producă în modul de gestiune a altor resurse (de exemplu, sistemele informatice - ICT, infrastructură), deoarece au legătură cu strategia de dezvoltare și țintele de performanță generale ale instituției sau sistemului judiciar, în ansamblu.
- 7 Monitorizarea schimbărilor introduse de diferite reforme, în ultimii ani, pentru a asigura existența noilor practici și, mai ales, obținerea efectelor dorite inițial. În situația în care unul dintre aceste două lucruri nu se întâmplă - stabilirea motivului și identificarea a ceea ce trebuie făcut pentru remedierea acestui aspect.
- 8 Coordonarea cu alte entități din cadrul sistemului judiciar (în condițiile în

care principalele funcțiuni ale managementului este împărțit între ele) pentru a asigura congruența planurilor și practicilor fiecăreia. În acest context, pentru facilitarea gestiunii unitare a resurselor și, mai ales, adoptarea în mod unitar a măsurilor și planurilor de management strategic la nivelul sistemului judiciar, este de salutat recenta inițiativă a guvernului, de punere în aplicare a unei prevederi legislative mai vechi: transferul către ÎCCJ a gestiunii bugetelor instanțelor din România, în condițiile în care Ministerul Public asigură, în mod simetric, gestiunea bugetelor parchetelor. Întreaga politică de resurse umane și de alocare a resurselor, poate fi în acest mod, corelată rațional, fără intervenția factorului politic sau executiv.

În mod evident, pentru ca toate acestea să aibă loc, trebuie să existe o bază de date cuprinzătoare, exactă, care să ofere perspectiva și posibilitatea de interpretare a evenimentelor semnificative din cadrul sistemului judiciar, precum și evoluția acestora, nu doar o colecție de statistici asamblate manual sau raportări "preambalate", generate automat. Dinamismul întregului sistem este rezultanta directă a dinamicii componentelor sale, iar modul de organizare a "memoriei" sale dă măsura capacității de prognoză și planificare a acțiunilor viitoare.

Indiferent dacă este la nivel instituțional sau la nivelul sectorial, managementul nu are ultimul cuvânt asupra țăintelor de performanță sau planurilor de dezvoltare ale sectorului sau ale instituțiilor care îl compun. Acestea au fost și rămân prerogativele și misiunile liderilor: magistrați sau persoane de rang înalt desemnate politic (de exemplu Ministrul Justiției sau șeful unui departament administrativ din cadrul ministerului sau al altei instituții a sistemului judiciar, în funcție de modul în care sunt distribuite responsabilitățile). Totuși, managementul oferă informațiile și analiza în baza cărora liderii trebuie să ia deciziile privitoare la direcțiile și țintele generale și, de asemenea, este responsabil cu implementarea măsurilor.

Pe de alta parte, diviziunea actuală a activității și funcțiilor manageriale generează unele dileme, indiferent ce metodă reorganizare ar fi aleasă⁴. România urmează în prezent un „Model sudic” modificat (Banca Mondială, 2008) pentru administrarea justiției. Acesta implică, după cum este cunoscut, un management

al carierei pentru magistrați și grefieri efectuat de CSM, bugetele fiind gestionate de Ministerul Justiției (și Ministerul Public, ÎCCJ, și CSM pentru propriile bugete), iar nivelurile de personal și alocarea acestuia sunt stabilite în mod distinct, separat, potrivit legii. Se anticipează și, așa cum am subliniat anterior, este de salutat o abandonare parțială a acestui model (mergând către „Versiunea nordică”), prin transferul funcțiilor bugetare aferente sistemului judiciar către ÎCCJ (și lăsând deja Ministerul Public să-și administreze propriul buget).

Având în vedere actualul context instituțional, introducerea managementului strategic și a planificării pentru sistemul judiciar va trebui făcută gradual, ținând cont de cele mai bune practici europene și internaționale, cu luarea în calcul a principalelor implicații, astfel:

Implicații la nivelul resurselor

Indiferent dacă managementul este concentrat într-un singur centru decizional sau divizat, soluția ideală este reprezentată de o singură entitate (în cadrul ÎCCJ, al Ministerului Public sau, după caz, o unitate nou-creată, urmând unele modele propuse de experții internaționali), careia să îi raporteze unitățile individuale de management al resurselor – resurse umane, buget, ICT, infrastructură și alte aspecte semnificative – astfel încât planurile și propunerile lor să poată fi coordonate unitar și eficient. Atingerea acestor scopuri va necesita finanțare și, în plus, resurse umane și de tehnologia informației suplimentare. Locul în care sunt ele situate, modul în care sunt organizate și amestecul specific vor depinde de deciziile referitoare la localizarea funcțiilor esențiale de management și de modul în care structura integrală a sistemului judiciar poate fi descentralizată. Totuși, la orice nivel sau instituție (locație) specifică, managementul va trebui să aibă în vedere, în mod esențial, următoarele aspecte:

- 1 Va urmări performanța și va identifica problemele și, mai ales, evoluția și trendul acestora ("lecții învățate", în urma gestiunii principalelor probleme apărute).
- 2 Va identifica diferite scenarii, ținând cont și de cele mai bune practici europene și internaționale, precum și moduri de combinare a resurselor

pentru atingerea scopurilor generale, ale sistemului judiciar, sau sectoriale, ale instituției respective (dar corelate cu cele generale).

- 3 Va coordona operațiunile și planurile diferitelor unități de management (buget, resurse umane, ICT, alte intrări sau resurse semnificative, reproiectarea procesului, planificarea etc.), responsabile pentru diferite activități. În mod ideal, toate aceste unități trebuie să fie subordonate în mod unitar unei singure unități de management general, însă este posibil ca acest lucru să nu fie atins ceva vreme, dat fiind modul în care funcțiunile de management sunt împărțite în prezent. Ceea ce liderii sistemului judiciar și instituțiile trebuie să urmărească este un plan fezabil și realist de atingere, pas cu pas, a acestor ținte, în baza unui calendar agreat de toate instituțiile implicate (spre ex., planificarea măsurilor pentru transferul administrării bugetelor instanțelor către instanța supremă).

Având în vedere numai resursele umane și sistemele informatice (presupunând că vor fi necesare resurse financiare pentru a acoperi noile necesități), vor fi necesare următoarele suplimentări⁵:

- 1 Personal cu experiență și calificare profesională cel puțin în domeniile majore: resurse umane, management bugetar și tehnologia informației și, posibil, și în alte domenii ce țin de administrarea resurselor (inclusiv statisticieni). Cele mai importante entități/instituții ale sistemului judiciar vor avea nevoie de un departament de planificare responsabil pentru urmărirea performanței, identificarea problemelor sau deficiențelor, și elaborarea de alternative pentru rezolvarea lor, coordonate în mod unitar. Membrii acestor departamente trebuie să fie experți în funcțiile de analiză statistică și planificare. Magistrații, cel puțin la nivel de curți de apel și parchete de pe lângă acestea, ar trebui implicați în activitatea fiecărei unități de planificare, deoarece dobândirea deprinderilor specifice și pregătirea lor adecvată în materie vor fi vitale pentru funcționarea adecvată a instituției respective.

- 2 Resurse ICT (sistemele informatice) - un management eficient are nevoie cel puțin de accesul la date corecte, adecvate, referitoare la performanța entităților aflate în coordonarea sa, precum și la resursele specifice pe care le utilizează. Unitățile de management funcțional (responsabile pentru resurse umane, bugete, ICT, alte distribuiri ale resurselor) vor avea nevoie de date în timp real referitoare la resursele pe care le coordonează și supraveghează. Un sistem informatic integrat este vital pentru managementul, identificarea aspectelor de performanță și proiectarea și evaluarea soluțiilor, precum și pentru îmbunătățirea performanței.

Posibila creare a unei capacități unice de management strategic și planificare poate fi relativ necostisitoare, cel puțin în comparație cu alte modificări. Totuși, pentru a asigura operarea sa conform intențiilor va fi nevoie de depășirea a numeroase bariere culturale, politice și chiar legale, problematice fiecare din ele. Cu suficientă voință politică, legile se pot modifica. Nu va fi ușor ca personalul sistemului judiciar să recunoască importanța acestor funcții și a persoanelor care le îndeplinesc; de asemenea, a face unele departamente să renunțe la controlul absolut al resurselor pe care le gestionează în prezent, va fi dificil în mod cert. Abordarea actuală fragmentată în privința administrării sectoarelor înseamnă reducerea puterii unor entități, iar această diminuare nu va fi simplă, deși scopul final este evoluția întregului sistem judiciar. Această provocare va fi depășită numai dacă viziunea mai largă este adoptată de întregul sistem judiciar și devine parte a politicilor publice ale sistemului judiciar.

În acest mod, și în corelare cu aplicarea standardelor de eficiență și măsurare adecvată a volumului muncii și a calității activității instanțelor și parchetelor, pot fi avute în vedere și eliminarea unor paradoxuri deja evidențiate în sistemul judiciar⁶, și care pot fi exprimate sintetic în divergența încă existentă între unele percepții generale (publice) cu privire la modul în care funcționează sistemul judiciar și datele efective oferite de unele statistici precum: divergența între percepția publică asupra duratei lungi a proceselor (timpului îndelungat de soluționare definitivă a unei cauze) și datele statistice care arată că majoritatea dosarelor sunt soluționate în mai puțin de un an, iar multe dintre acestea, în mai puțin de șase luni, sau: aparentul paradox rezultat din evidența creșterii în număr

absolut a dosarelor noi sau a cererilor adresate instanțelor, an de an (indice îndeobște acceptat ca indicând o anumită încredere în sistemul judiciar), în paralel cu sondajele de opinie care au evidențiat mai degrabă o lipsă de încredere în sistem (sau cote relativ scăzute ale acesteia). Desigur, toate aceste aspecte paradoxale depind mult și de modul în care sistemul judiciar se raportează la publicul larg, comunică profesionist etc., iar aceste aspecte vor fi abordate mai jos, la secțiunea destinată comunicării publice și relației cu mass-media, cu justițiabilii, cu publicul.

Nu în ultimul rând, asigurarea unei viziuni strategice presupune și grija față de resursele umane din sistem, nu doar din perspectiva numerică, dar și din cea calitativă, și aici trebuie avut în vedere factorul **pregătire-competență profesională** și **factorul integritate-stare disciplinară**. De asemenea, trebuie luate toate măsurile pentru pregătirea corespunzătoare a membrilor corpului magistraților și a personalului auxiliar în ceea ce privește teoria și practica managementului.

În general, identificăm **trei abordări ale problemei resurselor umane** din perspectiva cantitativă (în acord cu propunerile formulate de experții Băncii Mondiale și de alți experți europeni și internaționali), cu mai multe posibile soluții:

1. Suplimentarea numărului judecătorilor sau procurorilor - soluție limitată de restricțiile bugetare, deci departe de a fi un panaceu universal.
2. Reducerea cererii generale de servicii publice oferite de sistemul judiciar - prin utilizarea filtrelor sau dirijarea către alte sectoare, sau prin eliminarea unor proceduri procesuale obligatorii. Este de reținut că productivitatea și eficiența nu se referă doar la cauzele soluționate, ci și la importanța lor intrinsecă.
3. Modificarea practicilor interne, administrative, ale instanțelor și parchetelor și a schemelor de personal - acestea sunt două mijloace diferite, dar aflate în legătură, prin care se poate obține o eficiență crescută a activității personalului existent. Ele presupun eliminarea etapelor redundante și redistribuirea volumului de muncă și, după caz, a activităților în cadrul personalului existent, inclusiv translatarea unor sarcini către personalul auxiliar.

Managementul acestor schimbări va presupune nu doar stăpânirea instrumentelor managementului modern ci și capacitatea de gestionare a rezistenței la schimbare, într-un sistem gândit mai degrabă pe coordonatele temporizării decât ale acțiunii imediate. Considerăm capacitatea mobilizării personalului din sistem în sensul depășirii unei eventuale aversiuni față de schimbare ca fiind una din calitățile *sine qua non* ale oricărei formule de conducere a Consiliului.

Atingerea unei eficiențe superioare, prin reducerea și restructurarea cererii

Ideea principală are în vedere eliminarea cauzelor minore (prin filtre, redirecționare sau pur și simplu neadmitere) sau a acelor care ar putea fi soluționate mai potrivit și mai rapid în altă parte (spre ex., de notari, prin mediere sau către autoritățile administrative). Acest lucru ar lăsa judecătorilor numai teritoriul lor „natural” - chestiuni cu adevărat contencioase pe care sunt cei mai calificați să le soluționeze. Din nou, productivitatea nu constă numai din cifre, ci implică și valoarea adăugată a ceea ce este tratat. Același lucru este valabil și pentru procurori și începe să fie din ce în ce mai recunoscut prin adoptarea „principiului oportunității” în baza căruia procurorii își selectează cazurile în funcție de importanța lor intrinsecă, de pericolul pe care o faptă și autorul ei îl prezintă pentru ordinea de drept și de nevoia de apărare socială.

Parte din dilema referitoare la eficiența muncii rezultă din modul în care magistrații tratează ceea ce primesc, un aspect ce va fi abordat în cadrul celei de-a treia opțiuni - modificarea practicilor interne și a schemelor de personal.

În România, problema principală poate fi judicializarea inutilă a plângerilor, posibil din cauza unei educații inadecvate a cetățenilor referitoare la alternativele existente, la ceea ce trebuie să meargă în instanță și ceea ce poate fi tratat în mod legitim de instanțe. Instanțele au primit în ultimii ani dosare (de exemplu

înregistrarea vehiculelor, divorțurile prin acordul părților) care ar fi putut ajunge la instituțiile administrative sau nu ar fi trebuit admise deloc. În acest sens poate fi citat și un alt set semnificativ de cereri - cele care implică plângeri împotriva guvernului sau autorităților administrative pentru care deja s-au stabilit planuri de rambursare, însă pentru care persoanele respective continuă să depună acțiuni în instanță „în caz că se întâmplă ceva”⁷. Aceasta este doar una dintre cauzele creșterii aproape explozive a numărului de dosare pe rolul instanțelor, care merită analizate mai atent (și demersuri, în acest sens - studii, analize, propuneri de lege ferenda, au fost întreprinse de CSM în ultimii ani).

În plus, la rândul lor, reformele recente au încurajat judicializarea - de exemplu, adăugarea tutelei în NCPCiv și noua cerință de revizuire judiciară a tuturor ordinelor de executare. Cele din urmă au mărit considerabil volumul de dosare, deși valoarea adăugată rămâne neclară. Astfel, într-o primă fază, ar fi util ca este instanțele și persoanele responsabile cu procesul de reformă a sistemului judiciar să ia în considerare repercusiunile oricărei modificări, actuale și viitoare, și să imagineze introducerea unor filtre mai bune pentru a evita munca judiciară în materii care nu țin de justiție.

Filtrele pot fi de asemenea importante pentru reducerea ratelor apelurilor și limitarea apelurilor la acele cazuri care constituie o problemă reală. Procentul (rata) actuală a apelurilor în România este prea mare, iar rata de răsturnare a hotărârii în apel (30 de procente) nu este destul de mare, potrivit concluziilor interne, dar și ale experților internaționali. Din nou, standardele UE și cele din România pot prioritiza o analiză a deciziilor, dar, în baza studierii empirice a rezultatelor, există posibilitatea de a găsi mijloace de separare a apelurilor care merită acest tratament de cele depuse în scopuri de tergiversare.

Numărul de cazuri per judecător/procuror care sunt înregistrate anual este relativ mare. Totuși, o parte din volumul de lucru al judecătorilor și procurorilor este format din cazuri în care este necesară puțină muncă în sens creativ sau de noutate. Una din soluțiile degrevării este transferul sarcinilor ne-judiciare către personalul auxiliar. Dacă acest lucru poate fi făcut, o parte din necesitatea de a

recruta de mai mulți judecători și procurori va dispărea imediat. Este utilă eliberarea magistraților de sarcina orientării reclamanților către alte autorități administrative și instituții și, pe parcurs, poate eliminarea sau direcționarea plângerilor către forumuri mai potrivite.

Modificarea procedurilor interne, administrative, pentru a permite ca același număr sau un număr mai mic de personal să soluționeze mai multe cauze

A treia opțiune - modificări ale procedurilor interne și ale distribuției activităților - rămâne să fie aplicată. Într-adevăr, noul Cod de Procedură Civilă (NCPCiv) încearcă să reducă numărul de ședințe, însă în condițiile unei crize financiare naționale și internaționale, suplimentarea resurselor umane fără asigurarea finanțării rămâne o Fata Morgana. Abordările trebuie să fie realiste și să presupună, înainte de toate, găsirea de soluții în contextul actual și cu instrumentele existente.

Se pare că de cele mai multe ori, discuțiile despre „restructurare” înseamnă aproape întotdeauna suplimentarea personalului pentru a face aceleași lucruri în același mod. Restructurarea reală presupune, însă, cu totul altceva - modificarea schemelor de personal, distribuția muncii, și scheme de lucru care să permită ca aceiași oameni sau mai puțini să facă mai mult. O primă problemă este raportul extrem de mic judecător sau procuror/personal auxiliar comparativ cu alte țări. Doi judecători cu un grefier fiecare își pot reduce în mod real volumul activității, decât un în cazul raportului un grefier la doi judecători sau chiar mai mulți, iar reducerea corespunzătoare a costurilor de personal este, de asemenea, evidentă. Continuând exemplele, putem arăta ca un judecător municipal (echivalentului unui judecător de primă instanță din România) din Olanda care lucrează cu doi asistenți cu pregătire juridică poate procesa 2.000 de cazuri într-un an - este cel puțin dublul a ceea ce un singur judecător român, ajutat de un singur grefier, poate face. Astfel, o prioritate este reprezentată de suplimentarea numărului de personalul auxiliar, capabil să sprijine mai mult activitatea zilnică a judecătorului.

În strânsă legătură cu măsurile anterioare, sunt necesare și următoarele:

- **creșterea competenței în sistemul judiciar**, prin adoptarea unei curricule de formare profesională adecvată atât pentru magistrați cat și pentru personalul auxiliar, care să includă și teoria și practica managementului, inclusiv prin e-learning;
- **responsabilizarea sistemului judiciar**, prin implementarea Strategiei de Integritate în acord cu Strategia Anticorupție de la nivel național (SNA), continuarea track record ului secțiilor Consiliului în materie disciplinară;
- **consolidarea capacității funcționale a Inspecției judiciare**, completarea schemei acesteia, continuarea track-record-ului în materie disciplinară;
- **aplicarea noului Regulament privind promovarea la Înalta Curte de Casație și Justiție** și recrutarea de judecători pentru instanța supremă în acord cu actualul cadru normativ și necesitățile sistemului.

II. Eficientizarea modului de funcționare a CSM

Văzută sistemic, justiția a fost în mod tradițional administrată. Administrarea este concentrată pe proces, aplicând principiul utilizării și distribuirii resurselor potrivit unor **norme**. Vorbind însă de **management**, vom observa că, fără a ignora normele, acesta se concentrează pe **rezultat**. De aceea considerăm că abordarea managementului trebuie să fie una flexibilă, iar obținerea de rezultate trebuie să fie prioritară, indiferent de sub domeniul la care ne raportăm. Managementul strategic și planificarea sunt abordări care privesc spre viitor și au drept scop optimizarea rezultatelor prin identificarea și anticiparea evoluțiilor, printr-o aplicare flexibilă a normelor și prin direcționarea corectă și eficientă a resurselor. De altfel, aplicarea principiilor *Results Based Budgeting/RBB*, se regăsește în practica marilor instituții internaționale, exemplul cel mai elocvent fiind Organizația Națiunilor Unite. În vederea implementării managementului strategic și a unei planificări eficiente, sunt necesare o serie de modificări la nivel funcțional, cum ar fi:

- **promovarea în cadrul sistemului judiciar a noului manual de Management judiciar și comunicare** care, prin sistematizarea materiei și

simplificarea bibliografiei va duce la fluidizarea accesului magistraților la funcțiile de conducere din sistem;

- **introducerea unor module de training (inclusiv e-learning, în condițiile restricțiilor bugetare evidente) în domeniul leadership ului, al managementului, al administrării și planificării**, care să asigure o bază reală de pregătire corpului judiciar, inclusiv membrilor CSM.

III. Comunicarea publică și relaționarea internă

Reluând parțial aspectele prezentate în proiectul anterior, reafirm că principiul de bază care trebuie aplicat în comunicarea publică de la nivelul CSM este acela al adoptării unei **strategii de comunicare raționale**, echilibrate, corecte pe grila Observație - Orientare - Decizie - Acțiune, nu pe o reactivitate de natură emoțională. Detașarea comunicării instituționale de elementul personal, chiar dacă riscă interpretări în sensul unui atac la libertatea de exprimare și secvențial poate genera frustrări din partea celor supuși unor linșaje mediatice constante, este menit să asigure separarea intereselor sistemului față de cele ale persoanelor vizate. Comunicarea publică în contextul „turbulentelor mediatice” înregistrate în viața publică în ultimele luni reprezintă o provocare reală și aduce mai mult decât oricând în actualitate cuvintele lui **Winston Churchill „Educația este știința de a asculta aproape orice fel de spuse fără a-ți pierde stăpânirea sau încrederea în tine însuși”**. Comunicarea publică a Consiliului trebuie să susțină aspectele esențiale pentru misiunea strategică a instituției, aceea de garant al independenței justiției și să se realizeze într-un registru corespunzător statutului constituțional al Consiliului, dar cu fermitate și promptitudine.

În comunicarea publică, ca și în alte domenii, esențiale sunt dialogul, cooperarea, multiplicarea rolului activ în influențarea evoluțiilor din perspectiva procesului de reformă. Este utilă și necesară operaționalizarea unor formate interactive de cooperare în mediile academic, al societății civile și al instituțiilor partenere.

Comunicarea publică trebuie să rămână în limitele normalului, justificată de

evenimente. Consiliul nu este organ de presă, nu urmărește expunerea publică, nu este producător de știri și nici scenă de spectacol. Activitatea membrilor și conducerii Consiliului este în îndeplinirea mandatului conferit, nicidecum de politicieni sau publicul unor show-uri TV, iar activitatea lor nu trebuie să constituie nici prilej de creștere a propriei expunerii media, nici modalitate de stimulare a rating-ului unor emisiuni pro ori contra, și nici să confere prilej de verbalizare a unui politicianism de slabă factură relativă.

Considerăm că Strategia de Comunicare va trebui să acopere necesarul de comunicare pe trei paliere distincte - la nivel public, în interiorul sistemului de justiție între instituțiile acestui sistem, și, în ce privește unele aspecte strict delimitate, cu cei ce recurg la serviciile justiției.

Lăsând la o parte spectacolul luptei politice și a show-urilor TV, sistemul de justiție se află, totuși, în plin proces de implementare a noilor Coduri, ce vor trebui absorbite la nivel public, pentru că aceste Coduri vor forma pe viitor conduite în cadrul societății românești, la fel cum s-a întâmplat după adoptarea Codului Civil de la 1864. Comunicarea corectă, conștientizarea publică ("public awareness"), sunt esențiale pentru o absorbție facilă a acestui proces atât în interiorul sistemului cât și în societate.

Față de cele expuse mai sus, considerăm că se impune implementarea noului Ghid pentru comunicarea cu mass media și în considerarea recomandărilor adoptate în cadrul RECJ, la lucrările cărora CSM-ul român participă în mod activ, de mai mulți ani.

Alte recomandări-cheie adoptate în cadrul RECJ, pe care le vom avea în vedere, în continuare, se referă la utilizarea pe scară largă și într-o manieră coerentă, de către purtătorii de cuvânt și principalii comunicatori ai sistemului, a noilor instrumente de comunicare, de tip "social media" (site-urile instituțiilor sistemului judiciar), precum și continuarea programelor de pregătire adecvată a judecătorilor și procurorilor care exercită funcția de purtător de cuvânt sau fac parte din birourile sau departamentele de comunicare și relații publice. Înregistrarea ședințelor de judecată pe suport audio și ulterior, video, deși nu este de competența directă a CSM, va continua a fi sprijinită, la nivelul instanțelor (începând cu cele pilot), pentru a fi pusă la dispoziția părților și persoanelor

interesate, în condițiile legii - aceasta reprezentând materializarea unei alte recomandări formulate de RECJ.

Deosebit de importanta este și comunicarea între membrii CSM, precum și cu staff-ul tehnic al Consiliului. De asemenea, din punctul de vedere al publicării documentelor de ședință pe site, această operațiune trebuie realizată cu respectarea legislației privind datele cu caracter personal și confidențialitatea lucrărilor.

IV. Comunicarea publică în plan extern și relația cu instituții și organisme internaționale

În plan extern, obiectivul fundamental al anului 2012 a fost realizarea unei acțiuni concertate la nivel național, cu toate instituțiile având responsabilități în cadrul MCV, în vederea ridicării acestui mecanism și funcționării ca membru deplin în cadrul Uniunii Europene. **Stricto sensu, realizarea acestui obiectiv a eșuat**, evenimentele din vara 2012 jucând un rol important în formularea concluziilor și celor 11 recomandări în cadrul MCV, corelate ulterior indirect și cu decizia politică europeană cu privire la accesarea în spațiul Schengen.

Considerăm că este momentul să regândim obiectivul de până acum al ridicării Mecanismului MCV. Mecanismul s-a dovedit a fi un instrument extrem de util în menținerea echilibrului instituțional și a regulilor Statului de Drept, iar evoluția sa este condiționată de acțiunile viitoare ale principalilor actori instituționali implicați, desfășurate coerent, ce vizează menținerea sistemului național de justiție la nivelul exigentelor europene. Când sistemul va fi aliniat cerințelor și standardelor europene, și toți actorii vor face dovada bunei credințe și a unor angajamente reale și reversibile în sensul alinierii cerințelor și standardelor europene, consecința implicită va fi ridicarea Mecanismului.

Cuplat cu acest deziderat și în acest context trebuie subliniat că principiul fundamental al cooperării judiciare în cadrul Uniunii Europene este recunoașterea reciprocă, la rândul ei fundamentată pe **încredere**. Prin urmare, un deficit de încredere - la nivelul percepției - are repercusiuni directe asupra capacității

României de a funcționa ca partener cu drepturi depline în cadrul Uniunii.

În calitate de garant al independenței justiției, CSM are datoria de a contribui, prin măsuri ferme și o comunicare publică eficientă și eficace, la recredibilizarea modului în care funcționează justiția din România. Prin raportare la concluziile reținute la nivelul instituțiilor europene și partenerilor euro-atlantici cu privire la poziția Consiliului pe parcursul verii 2012, considerăm că s-a făcut dovada credibilității instituționale.

În acest sens, se impune stabilirea unui dialog structurat permanent cu reprezentanții Comisiei Europene, ai mediului diplomatic și societății civile care să asigure transmiterea unui mesaj coerent, realist, unitar și care să reflecte **deciziile luate de Plenul Consiliului**, astfel încât evoluțiile în materia reformei justiției să fie corect receptate la nivelul partenerilor externi. Totodată, având în vedere că dialogul este o stradă cu dublu sens, Consiliul trebuie să asigure și responsivitatea necesară în relația cu acești parteneri.

Separat, însă, de elementele de strategie a comunicării ori cele de natură strict tehnică, considerăm că, atât timp cât comunicarea se va face și pe mai departe pornind în primul rând de la sinceritatea celor transmise și principialitatea acțiunilor, împachetarea comunicării, deși importantă, este secundară conținutului acesteia.

¹¹ Nassim Nicholas Taleb – Lebăda neagră. Impactul foarte puțin probabilului. Editura Curtea Veche, 2008 (“black swan”concept care definește unele evenimente intempestive, improbabile, al căror impact asupra realității obiective este major și nu necesar pozitiv);

² Potrivit dispozițiilor art. 24 alin.(3) și (4) din Legea nr.317/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, președintele Consiliului Superior al Magistraturii are următoarele atribuții principale:

- reprezintă Consiliul Superior al Magistraturii în relațiile interne și internaționale;
- coordonează activitatea Consiliului Superior al Magistraturii și repartizează lucrările pentru plen și secții;
- prezidează lucrările Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, cu excepția cazului în care la lucrări participă Președintele României;
- propune plenului măsurile necesare pentru începerea procedurilor de revocare a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii și de ocupare a locurilor devenite vacante;
- semnează actele emise de Plenul Consiliului Superior al Magistraturii;
- sesizează Curtea Constituțională, în vederea soluționării conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice;
- desemnează membrii Consiliului Superior al Magistraturii care pot fi consultați pentru elaborarea unor proiecte de acte normative;
- prezintă, în ședința publică a plenului, raportul anual asupra activității Consiliului Superior al Magistraturii, care se transmite instanțelor și parchetelor și se dă publicității.
- președintele Consiliului Superior al Magistraturii îndeplinește orice alte atribuții stabilite de lege, de Regulamentul de organizare și funcționare administrativă a Consiliului Superior al Magistraturii și de plen.

²³ Judicial Functional Review/JFR, pag.92, 97 și următ., pag.100 și următ., precum și recomandările finale

³⁴ A se vedea Rapoartele de analiză și propuneri redactate în cadrul proiectului privind "Optimizarea activității instanțelor", finanțat de Banca Mondială și derulat în ultimul an și jumătate, precum și a modului în care aceasta va afecta alocarea resurselor, din punct de vedere geografic și funcțional

⁴⁵ JFR, Raport octombrie 2012, pag.110 și următ.

⁵⁶ JFR, Raport octombrie 2012, sinteza recomandărilor finale

⁶⁷ JFR, Raport octombrie 2012, pag.90 și următ.

⁷⁸ JFR, Raport octombrie 2012, precum și recomandările formulate de echipa de experți în cadrul proiectului privind "Optimizarea activității instanțelor"