



POLITICĂ PUBLICĂ TRANSPARENȚA ÎN SERVICIILE AUXILIARE DIN JUSTIȚIE

2012 POLICY PAPER



Background

Conceput în baza principiului separației și echilibrului puterilor, statul de drept este guvernat de trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească. Potrivit acestui principiu, niciuna dintre cele trei nu prevalează asupra celeilalte, nu se subordonează una alteia și nu își asumă prerogative specifice celorlalte.

Justiția reprezintă una dintre aceste trei puteri fundamentale într-un stat democratic modern și cuprinde totalitatea instanțelor judecătorești. În România, instanța supremă este Înalta Curte de Casație și Justiție. Instanțele judecătorești îndeplinesc justiția în scopul apărării, garantării și realizării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, precum și celorlalte drepturi și interese legitime deduse judecății. Acestea judecă toate procesele privind raporturile juridice civile, comerciale, de muncă, de familie, administrative, penale, precum și orice alte alte cauze pentru care legea nu stabilește o altă competență.

În acest sens, se instituie organizarea judiciară a instanțelor judecătorești, care are ca finalitate tocmai asigurarea respectării drepturilor și libertăților fundamentale individuale consacrate de Carta internațională a drepturilor omului, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene, precum și garantarea respectării Constituției naționale

și a legilor țării.

În cadrul instanțelor de judecată, un rol important în îndeplinirea justiției îl deține personalul auxiliar din justiție. Potrivit art. 1 din Legea nr. 567/2004, *“în îndeplinirea actului de justiție, munca personalului auxiliar de specialitate constituie un sprijin pentru judecători și procurori, competența acestei categorii de personal și îndeplinirea corectă a sarcinilor care le revin jucând un rol important în buna desfășurare a întregii activități a instanțelor judecătorești și a parchetelor de pe lângă acestea”*¹.

Activitatea desfășurată de grefieri constituie un real sprijin pentru magistrați, competența și îndeplinirea corectă a sarcinilor care le revin jucând un rol important în buna desfășurare a întregii activități a instanțelor judecătorești. Grefierul român întocmește numeroase acte procedurale, contribuind în mod semnificativ la soluționarea cu celeritate a cauzelor aflate pe rolul instanțelor judecătorești, dar este și o persoană cu care publicul vine în contact direct, aspect relevant pentru crearea și conservarea imaginii justiției.

Anterior adoptării Legii nr. 567/2004, profesia de grefier cunoștea o reglementare sumară în Legea nr. 92/1992 pentru organizarea judecătorească, care cuprindea doar câteva dispoziții generale cu privire la activitatea grefierului și a personal auxiliar de specialitate

¹ Legea nr. 567 din 9 decembrie 2004 privind statutul personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea și al personalului care funcționează în cadrul Institutului Național de Expertize Criminalistice;

al instanțelor judecătorești și parchetelor. Aceste atribuții erau detaliate prin regulamentele de organizare și funcționare ale instanțelor judecătorești și parchetelor. În aceeași lege, erau și câteva dispoziții privind drepturile și obligațiile personalului auxiliar de specialitate, fără nicio diferențiere cu privire la specializarea diferitelor categorii de personal, arătându-se doar că beneficiază de toate drepturile prevăzute de legislația aplicabilă salariaților din unitățile bugetare, precum și de asistență medicală gratuită.

Numirea în funcție a grefierilor era de competența președintelui curții de apel sau a procurorului general al parchetului de pe lângă curtea de apel în a cărei circumscripție urmau să funcționeze, cu excepția executorilor judecătorești și a contabililor-șefi, care erau numiți prin ordin al ministrului justiției.

Pregătirea și perfecționarea profesională a personalului auxiliar de specialitate se efectuau potrivit regulamentului aprobat de ministrul justiției, iar până la 1 decembrie 2000 nu a existat nicio instituție care să se ocupe de formarea personalului auxiliar de specialitate din instanțele judecătorești și parchete. Astfel, a fost înființată Școala Națională de Grefieri² – instituție publică, aflată sub coordonarea Consiliului Superior al Magistraturii – care a fost reglementată ulterior în mod expres prin dispozițiile capitolului III din Legea nr. 567/2004 privind

² Înființată prin Hotărârea Guvernului nr. 423/1999 privind înființarea Centrului de Pregătire și Perfecționare a Grefierilor și a Celuilalt Personal Auxiliar de Specialitate, modificată prin H.G. nr. 985/2000;

Statutul personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea.

În contextul înlăptuirii reformei justiției în România, în condițiile schimbărilor care se manifestă tot mai pregnant pe plan european în acest domeniu, creșterea rolului grefierilor în cadrul activității instanțelor judecătorești a devenit o necesitate și o soluție pentru îmbunătățirea calității actului judiciar și evitarea supraîncărcării judecătorilor. Astfel, s-a simțit nevoia creării unui statut al grefierului, prin care să fie reglementate toate aspectele care țin de exercitarea acestei profesii.

În prezent, profesia de grefier este reglementată prin Legea nr. 567/2004 privind statutul personalului auxiliar din instanțe și parchete, cu modificările și completările ulterioare. Prin adoptarea acestei legi, s-a urmărit crearea unui model de statut al grefierului care să fie în concordanță cu standardele europene de exercitare a acestei profesii, evitarea supraîncărcării activității judecătorilor prin trecerea unor atribuții de la judecător la grefier, precum și îmbunătățirea imaginii justiției și creșterea eficienței acesteia prin revalorizarea activității grefierilor.

Potrivit art. 3 alin. (2) din Lege, personalul auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea este format din: **grefieri (de ședință); grefieri statisticieni; grefieri documentariști; grefieri arhivari; grefieri registratori** și

specialiști IT. Sunt conexe personalului auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și parchetelor de pe lângă acestea funcțiile de: agent procedural, apod și șofer.

Un factor important în sporirea eficienței activității organelor judiciare, în cadrul procesului de înlăptuire a justiției îl constituie și *activitatea de efectuare a expertizelor criminalistice* dispuse de instanțele judecătorești sau de organele de urmărire penală, realizată de personalul de specialitate criminalistică și de personalul care ocupă funcții auxiliare de specialitate criminalistică și care funcționează în cadrul Institutului Național de Expertize Criminalistice și al laboratoarelor interjudețene de expertize criminalistice, denumite în continuare INEC³. *Personalul de specialitate criminalistică* este format din **experți criminaliști și asistenți criminaliști**, iar personalul care ocupă funcții auxiliare de specialitate criminalistică este format din **tehnicienii criminaliști și secretari-dactilografi** laborator expertize criminalistice.

Totodată, corpul grefierilor este format din grefieri *cu studii superioare juridice* și grefieri *cu studii medii*. Formarea inițială se desfășoară diferit pentru grefierii cu studii superioare juridice, grefierii cu studii superioare de altă specialitate și grefierii cu studii medii, după cum urmează: pentru grefierii cu studii superioare juridice, durata cursurilor este de 6 luni și constă în pregătirea teoretică și stagiul

³ organizate potrivit Hotărârii Guvernului nr. 368/1998 privind înființarea Institutului Național de Expertize Criminalistice - I.N.E.C., cu modificările ulterioare.

practic, iar pentru grefierii cu studii superioare de altă specialitate sau studii medii, durata cursurilor este de un an și include pregătire teoretică și stagiul practic.

Potrivit legislației actuale, grefierii din instanțele judecătorești din România au numeroase competențe, atât în managementul dosarelor și în realizarea ședințelor de judecată, cât și în cadrul compartimentelor auxiliare ale instanței. Spre exemplu, un rol fundamental îl are **grefierul de ședință din instanțele judecătorești**, ale cărui atribuții sunt menite să faciliteze activitatea judecătorilor în organizarea ședințelor de judecată încă supraîncărcate cu dosare aflate pe rol, ceea ce reprezintă în continuare o carență majoră a sistemului judiciar român.

Astfel, grefierul de ședință are următoarele **atribuții**: participă la ședințele de judecată; întocmește conceptele pentru citarea părților din proces; întocmește actele de procedură dispuse de completul de judecată; completează borderourile și predă corespondența pentru expediere; completează condica ședințelor de judecată, în care se trec dosarele din ședința respectivă, în ordinea înscrisă în lista cauzelor, cu următoarele mențiuni: numărul curent, numele sau denumirea părților, numărul dosarului și obiectul cauzei, termenul acordat, cu indicarea motivului amânării cauzei; în cazul amânării pronunțării, se va indica data acesteia; comunică hotărârile judecătorești în termenul prevăzut de lege; tehnoredactează hotărârile judecătorești și alte lucrări repartizate de conducerea instanței; transcrie

înregistrările audio sau stenogramele ședințelor de judecată, în condițiile legii.

Chiar dacă, în ultimii ani, Legea nr. 567/2004 a fost îmbunătățită prin numeroase modificări legislative, organizarea judiciară din sistemul judecătoresc român prezintă numeroase deficiențe, care împiedică, la rândul lor, reușita reformării justiției din România, astfel cum a fost recomandată în repetate rânduri de Uniunea Europeană, încă de la aderarea țării noastre în anul 2007.

Să nu uităm că un alt obiectiv al organizării judiciare constă în **asigurarea respectării dreptului la un proces echitabil și la judecarea proceselor în mod imparțial și independent de orice influențe externe**. În conformitate cu dispozițiile art. 6 alin. (1) din Convenția europeană a drepturilor omului, „*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, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa.*” Această prevedere este reiterată și în art. 47 referitor la „*Dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil*” al Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Or, exercitarea deplină a dreptului la un proces echitabil depinde de eficiența și echitatea justiției.

Încălcarea acestui drept fundamental în România este îngrijorătoare. Potrivit

datelor statistice⁴ publicate de Curtea de la Strasbourg, la data de 31 decembrie 2011, **România era al patrulea stat după numărul cauzelor aflate pe rolul Curții Europene a Drepturilor Omului**, însumând 8,1% (12.300 de cauze) din numărul total al cauzelor înregistrate, primele trei locuri fiind ocupate de Rusia cu 26,6% (40.250 cauze), Turcia cu 10,5 % (15.950 cauze) și Italia cu 9,1% (13.750 cauze).

Din totalul cauzelor privind România, în anul 2011, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a pronunțat 68 de hotărâri. În cuprinsul a 58 de hotărâri s-a constatat cel puțin o încălcare a drepturilor și libertăților consacrate de Convenție, iar **în 22 de cauze s-a reținut încălcarea dreptului la un proces echitabil**, consacrat de articolul 6 din Convenție, având în vedere, pe de o parte, nerespectarea principiului securității raporturilor juridice datorită desființării unor hotărâri judecătorești definitive și irevocabile prin promovarea unor căi extraordinare de atac (4 cauze)⁵, durata excesivă a procedurilor judiciare civile sau penale (8 cauze)⁶, neexecutarea hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile sau executarea cu întârziere (6 cauze)⁷; iar, pe

4 <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Statistics/Statistical+data/>

5 Butușina c. României, Leca și Filipescu c. României, Ianoș c. României, Lipănescu c. României

6 Florin Ionescu c. României, Botog și Potcoavă c. României, Moscu c. României, Velcescu și alții c. României, Glasberg și alții c. României, Cojocar și alții c. României, Csiki c. României, Topliceanu și alții c. României

7 Rednic și alții c. României, Nistor c. României, Ștefan Angelescu și alții c. României, Gotcu c. României, Agache c. României, RJ Import Roger Jaeger A.G. și RJ Import București S.A. c. României

de altă parte, s-a reținut încălcarea altor garanții oferite de art. 6 din Convenție, cum ar fi dreptul la apărare, principiul egalității armelor, principiul prezumției de nevinovăție, independența și imparțialitatea instanței (4 cauze)⁸.

“Deși dreptul părților la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil are consacrare constituțională (art. 21 alin. 3 din Constituția României), în practică, acest drept se lovește de unele impedimente care țin de volumul mare de muncă al judecătorilor și procurorilor, capacitatea de administrare și organizare a activității instanțelor, modificările legislative numeroase care determină blocaje în aplicarea legilor etc.” se notează în Raportul privind starea justiției⁹ pe anul 2011 al Consiliului Superior al Magistraturii din România.

În virtutea respectării dreptului la un proces echitabil și transpunerii sale în plan național, Constituția României, revizuită în 2003, a reglementat în mod expres mai multe drepturi ce decurg din acesta: **egalitatea în drepturi** (art. 16), **accesul liber la justiție** (art. 21), **libertatea individuală** (art. 23), **dreptul la apărare** (art. 24), **dreptul la informație** (art. 31).

Liberul acces la justiție este un principiu de maximă importanță, întrucât oferă oricărei

⁸ Adrian Constantin c. României, Georgetel și Georgeta Stoicescu c. României, Pavalache c. României, G.C.P. c. României

⁹ Raportul privind starea justiției pe anul 2011 al Consiliului Superior al Magistraturii din România, pag. 47

persoane dreptul de a accede la instanța judecătorească în vederea apărării drepturilor sale legitime. Simpla consacrare legală la nivel suprem, prin Constituție, nu asigură însă o eficacitate reală a acestui principiu, fiind necesară instituirea unor mijloace care să facă posibilă respectarea acestuia. Art. 21 din Constituția României, în concordanță cu art. 6 pct. 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, cu art. 10 din Declarația universală a drepturilor omului, precum și cu art. 14 pct.1 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, stipulează că orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime, nicio lege neputând îngreuna acest drept.

Principiul liberului acces la justiție este reiterat și de art. 6 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Pentru a asigura respectarea acestui principiu, au adoptate acte normative, precum: Legea nr. 211/2004 privind unele măsuri pentru asigurarea protecției victimelor infracțiunilor, cu modificările ulterioare; OUG nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă, cu modificările și completările ulterioare și Legea nr.146/1997 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare.

De-a lungul timpului, instanțele și parchetele au adoptat o serie de măsuri de natură să contribuie la îmbunătățirea accesului liber la justiție, constând, în principal, în

următoarele: afișarea la sediile instanțelor și parchetelor a informațiilor de interes public pentru justițiabili, soluționarea cu celeritate a petițiilor adresate, precum și a solicitărilor privind furnizarea de informații de interes public, distribuirea de ghiduri de îndrumare pentru justițiabili, asigurarea unui program zilnic de audiențe, aducerea la cunoștința victimelor infracțiunilor a drepturilor ce le revin sau admiterea unor cereri având ca obiect astfel de drepturi, însă nu s-au dovedit a fi suficiente.

Una dintre cele mai importante realizări din ultimii ani în privința creșterii transparenței instituțiilor publice, inclusiv a justiției, a fost reprezentată de **adoptarea Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public**, cu modificările și completările ulterioare. Apariția acestei legi a creat premisele respectării în mod concret a dispozițiilor art. 31 din Constituția României (*Dreptul la informație*), prin care este garantat dreptul cetățenilor de a avea acces la informațiile publice.

Ulterior, s-a constatat însă că dispozițiile acestei legi sunt: fie interpretate diferit, fie controversate, fie chiar încălcate de instituțiile publice cărora legea se adresează. Or, instanțele de judecată au o dublă responsabilitate în lumina Legii nr. 544/2001, ele trebuind pe de o parte să se supună regimului de transparență instituit de lege, punând la dispoziția publicului informațiile și documentele cu caracter public din sfera lor de activitate, dar și să soluționeze plângerile

adresate instanței, în caz de încălcare a dispozițiilor acesteia.

În pofida tuturor măsurilor întreprinse până în prezent, România este încă o țară în tranziție spre democrație care, din păcate, se caracterizează încă printr-un nivel de corupție ridicat. Transparența instituțională și responsabilitatea guvernanților și a instituțiilor publice sunt minime, cultura respectării drepturilor individuale – inclusiv a dreptului de acces la informații – este deficitară, iar libertatea presei este îngrădită în diverse feluri.

Accesul real și permanent la informațiile de interes public este un element cheie în ridicarea României la standardele europene, întrucât acesta permite publicului să aibă o imagine adecvată asupra aspectelor cu incidență directă sau indirectă asupra lui; contribuie la dezvoltarea individului și a societății; încurajează participarea informată a persoanelor la diverse chestiuni de interes public; ajută la creșterea eficienței administrației, legislativului și justiției și la menținerea integrității acestora prin reducerea riscului corupției; contribuie la legitimitatea administrației ca serviciu public și la creșterea încrederii în instituțiile și autoritățile publice. *“Accesul la informații are capacitatea să conducă la transparență instituțională, transparență în gestionarea banului public, responsabilitatea funcționarilor publici, expunerea corupției și, nu în ultimul rând, la satisfacerea intereselor individuale ale persoanelor care doresc informații de interes*

public. Practic, accesul real al persoanelor și al presei la informațiile de interes public determină în mod esențial evoluția spre o democrație stabilă¹⁰.

Importanța **informației** este incontestabilă în dezvoltarea unei societăți, deoarece: informația este un prim element pe care îl presupune cunoașterea; informația este un ingredient esențial al formării atitudinilor care susțin sau inhibă schimbarea într-o societate; informația este necesară grupurilor active pentru a le permite să se angajeze în dezbateri deschise cu autoritățile publice pe teme care afectează interesele lor sau ale unor categorii mai largi; accesul la informație reduce dezechilibrul de putere dintre guvernanți și guvernați; accesul la informație impune constrângeri asupra comportamentului birocratic, descurajând, într-o anumită măsură, ineficiența, abuzurile și corupția din instituțiile publice¹¹.

Având în vedere că România este un stat de drept, că suveranitatea sa aparține poporului său și că poporul român a delegat statul prin autoritățile sale să administreze puterea conferită de cetățenii săi, este lesne de înțeles că autoritățile publice au îndatorirea democratică de a răspunde solicitărilor acestora, tocmai datorită faptului că informațiile pe care acestea le dețin aparțin

10 "Limitele accesului la informații în legislația română. Necesitatea unor corelări legislative" - studiu al Asociației pentru Apărarea Drepturilor Omului în România - Comitetul Helsinki (APADOR - CH), noiembrie 2002.

11 Transparency International România - "Accesul la informația de interes public în România", studiu realizat în septembrie 2001

publicului.

Astfel, în virtutea dreptului la informație și a accesului liber la justiție, **rolul grefierului** prezintă o importanță deosebită în sistemul juridic, pentru că un prim contact al cetățeanului cu justiția se crează prin intermediul grefierului, care este, de altfel, și principalul furnizor de informații în legătură cu procedurile existente în sistemul judiciar român.

Pe de altă parte, grefierul este elementul esențial în progresul procedurilor și managementul timpului judiciar. Astfel, grefierul are un rol fundamental în îmbunătățirea eficienței justiției și consolidarea transparenței sistemului. Grefierii sunt „actori” importanți în determinarea calității justiției și au o responsabilitate reală în ceea ce privește încrederea cetățenilor în justiție. Din aceste motive, grefierii sunt considerați de Consiliul Europei drept parteneri majori în sprijinirea și dezvoltarea funcționării eficiente a sistemelor judiciare, activitățile desfășurate de aceștia bazeazăndu-se pe art. 6 din ECHR și pe jurisprudență, completate de mai multe recomandări¹² ale Comitetului de Miniștri.

12 Rec(81)7 privind măsurile de facilitare a accesului la justiție;

Rec(84)5 privind principiile de procedură civilă vizând îmbunătățirea funcționării justiției;

Rec(86)12 privind măsurile de prevenire și reducere a volumului de muncă excesiv în tribunale;

Rec(94)12 referitoare la independența, eficiența și rolul judecătorilor;

Rec(95)12 privind managementul justiției penale;

Rec(2001)3 privind prestarea serviciilor de către tribunale și a altor servicii juridice către cetățeni folosind noile tehnologii;

Rec(2003)15 privind arhivarea documentelor electronice în sectorul juridic;

Dificultăți în asigurarea și garantarea accesului la informație au fost înregistrate și în alte țări, astfel că în 2003 a fost creat un organism inovator: **CEPEJ (Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției)**¹³. Obiectivul principal al acestuia a fost și este să asigure implementarea standardelor europene și să amelioreze calitatea și eficiența sistemelor judiciare. CEPEJ a primit din partea Comitetului de Miniștri sarcina de a le propune celor 47 State ale Consiliului Europei soluții pragmatice cu privire la organizarea judiciară. În această activitate, trebuie să țină cont de utilizatorii justiției și de nevoia de a reduce numărul de dosare de pe rolul Curții Europene a Drepturilor Omului, oferindu-le Statelor soluții practice și eficiente pentru a preveni încălcarea dreptului la o judecată corectă într-un termen rezonabil.

În calitate de organ principal al Consiliului Europei care se ocupă de eficiența și calitatea sistemelor judiciare, **CEPEJ acordă o atenție deosebită rolului grefierilor**, evaluând printr-un *raport*¹⁴, la fiecare doi ani, funcționalitatea sistemelor judiciare europene. Raportul subliniază rezultatele unui studiu realizat în statele membre ale Consiliului Europei și le furnizează responsabililor de strategii

13 CEPEJ este în prezent un organism unic pentru toate statele europene care evaluează sistemele judiciare și propune soluții concrete, în vederea obținerii unor servicii din ce în ce mai eficiente pentru cetățeni.

14 Acest raport conține tabele comparative și comentarii relevante cu privire la ariile cheie pentru înțelegerea funcționării sistemelor judiciare europene, evidențiind principalele dezvoltări, identificând problemele și coordonând politicile care vizează îmbunătățirea calității, echității și eficienței serviciilor oferite cetățenilor de sistemele de justiție.

și personalului judiciar date cantitative și calitative prezentate dintr-o perspectivă comparativă.

Riscuri și vulnerabilități

Recent, Transparency International România a realizat un studiu¹⁵ al cărui obiectiv a constat în cercetarea gradului în care judecătorii, tribunalele, curțile de apel și parchetele de pe lângă acestea răspund la solicitările de informații care vizează aspecte ce țin de administrarea actului de justiție sau de funcționarea instanțelor și parchetelor, respectiv măsura în care acestea însele respectă dispozițiile Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public. Rezultatele nu au fost deloc satisfăcătoare. TI-Ro a considerat în mod îndreptățit această cercetare ca fiind *“cu atât mai importantă cu cât aceste instituții, prin natura atribuțiilor lor au sau ar trebui să aibă un rol major în ocrotirea dreptului cetățeanului de a ști”*.

Concluziile raportului relevă pe deplin carențele existente în sistemul judiciar român și merită redate ca atare: *„rezultatele prezentului raport¹⁶ pun în evidență faptul că*

15 “DREPTUL DE A ȘTI - diferența între lege și practică - Raport privind modul în care de instanțele și parchetele din România respectă dreptul de acces la informații de interes public”, Transparency România International, București, 28 Septembrie 2012

16 Pentru evaluarea legii române privind accesul la informația de interes public, *Transparency International* a folosit un set de criterii și standarde larg acceptate pe plan internațional, elaborate de organizația neguvernamentală *Articolul 19* în lucrarea *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation* („Dreptul de a

cel puțin la nivelul instanțelor de judecată, nu se poate vorbi de o îmbunătățire a practicilor privind asigurarea dreptului de acces la informații de interes public, față de situația consemnată anul trecut. Rata cea mai mare de refuzuri se regăsește în rândul judecătorilor, urmată de curțile de apel și tribunale. Din analiza răspunsurilor primite rezultă fie că mare parte a personalului din cadrul compartimentelor de relații publice nu cunoaște dispozițiile Legii nr. 544/2001 privind liberului acces la informațiile publice, fie că acesta nu le aplică în mod corespunzător. Astfel, mare parte a instanțelor nu au anunțat în termen de 5 zile lucrătoare de la primirea cererii de prelungirea termenului de răspuns la 30 de zile lucrătoare. Secțiunea dedicată analizei gradului de răspunsuri primite din partea parchetelor nu arată o situație îmbucurătoare nici aici. Majoritatea răspunsurilor primite din partea acestora au fost de tip "șablon", aproape fiecare parchet retransmițând răspunsul formulat de către Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. În ceea ce privește gradul de răspuns, Raportul arată că parchetele au înregistrat cea mai mare rată de refuzuri la cererile de informații de interes public, iar mare parte din cele primite au fost fie incomplete, evazive, fie făceau trimitere către alte informații nesolicitate.

Acest fapt pune în evidență o slabă preocupare pentru asigurarea unui serviciu

ști al publicului: Principiile legislației privind dreptul la informație").

public de calitate care să răspundă nevoilor justițiabilului. Constatăm și de această dată că întrebările cele mai incomode rămân, asemenea concluziilor din studiul din 2011, cele referitoare la aspectele financiare, deși instanțele judecătorești, parchetele și structurile specializate ale acestor funcționează tot din banii contribuabililor. Transparency International România apreciază că rezultatele Raportului pun în evidență o slabă cunoaștere și aplicare a dispozițiilor legale, și recomandă instanțelor, parchetelor și structurilor specializate ale acestora să acorde o atenție deosebită respectării și ocrotirii dreptului justițiabilului de a avea acces la informațiile de interes public. Transparency International România atrage atenția că nivelul de transparență al instanțelor judecătorești, parchetelor și structurilor specializate ale acestora, cu privire la acele aspecte care sunt de interes public este nepermis de scăzut și că perpetuarea acesteia este de natură să atragă creșterea gradului de insatisfacție și neîncredere al cetățenilor față de justiție. Această situație este cu atât mai îngrijorătoare cu cât asigurarea transparenței este un deziderat major al noii Strategii Naționale Anticorupție.

De cealaltă parte, trebuie să remarcăm faptul că există și situații care se încadrează în categoria bunelor practici instituționale care pot fi preluate la nivelul întregului sistem de instanțe și parchete, însă în lipsa unei politici coerente pentru creștere generală a gradului de transparență a instanțelor și parchetelor

ele riscă să rămână doar practici izolate”.

Pe lângă aspectele evidențiate mai sus, multitudinea actelor normative adoptate de România în perioada de pre-aderare la Uniunea Europeană, cât și după aderarea din 2007, pe fondul unei crize economice greu de combătut, a favorizat evoluția corupției și implementarea deficitară a reformelor propuse de Uniune, nereușind să atingă standardele europene.

Potrivit **Studiului privind Sistemul Național de Integritate din România din 2012 (NIS 2012)**¹⁷ s-a constatat că, *“după aderarea României la Uniunea Europeană, angajamentul public al autorităților centrale și locale a scăzut însă considerabil, iar eforturile de combatere a corupției ale organizațiilor neguvernamentale au fost afectate de retragerea principalelor programe de finanțare. Astfel, instrumentele formal create până la momentul aderării au început să fie abandonate la momentul punerii lor în aplicare de către factorii de decizie. Reducerea ritmului de reforme care a afectat instituțiile statului se reflectă și în percepția cetățenilor sau mediului de afaceri și experților cu privire la eficiența măsurilor anticorupție sau la incidenței corupției în societate”*¹⁸. Barometrul Global al Corupției din 2010 a plasat sistemul judiciar pe locul al

17 Studiului privind Sistemul Național de Integritate din România din 2012, ediția a III-a, realizat de Transparency International România

18 Barometrul Global asupra Corupției, http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/bgc/2010/index.html;

Indicele de Percepție al Corupției, http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indici/ipc/2010/index.html;

treilea în topul celor mai corupte instituții (și sisteme) din România, cu un punctaj de 4 din 5 (unde 5 înseamnă extrem de corupt). Aceasta arată o încredere foarte scăzută în sistemul judiciar. *“Deoarece Barometrul Global al Corupției dezvăluie percepția publică, percepția dezastruoasă poate fi explicată de instabilitatea cadrului legislativ care duce la decizii contradictorii în spețe similare, și termene îndelungate pentru a încheia un caz”*¹⁹.

Înceeace privește transparența, Studiul privind Sistemul Național de Integritate din România din 2012 arată că *“deși activitatea parchetelor și instanțelor este extrem de mediatizată atunci când figuri publice sunt implicate, există o slabă înțelegere a cadrului general de acces la informații. Cele mai multe dintre instanțele care au fost testate de un studiu al TI-Ro în 2011 nu au furnizat date de bază, cum ar fi datele de contact ale registraturilor proprii. Astfel, așa-numita “justiție prin presă” poate afecta independența instanțelor judecătorești și poate elimina prezumția de nevinovăție”*²⁰.

În acest context, eforturile Ministerului Justiției continuă prin elaborarea **„Strategiei de dezvoltare a Justiției ca Serviciu Public 2010-2014”**, un document de politică publică destinat să reprezinte instrumentul instituțional pentru continuarea politicilor

19 Studiului privind Sistemul Național de Integritate din România din 2012, ediția a III-a, realizat de Transparency International România

20 Studiului privind Sistemul Național de Integritate din România din 2012, ediția a III-a, realizat de Transparency International România, pag. 82

de reformare a sistemului judiciar. Publicată spre dezbateri în aprilie 2010 și republicată, după consultări publice, în iulie 2010, acesta identifică prioritățile de acțiune pentru perioada 2010-2014. Documentul strategic de bază este Programul de Guvernare pentru perioada 2009-2012, Capitolul Justiție și Politici Anticorupție. Unul dintre obiectivele Strategiei constă în **consolidarea integrității în cadrul sistemului judiciar prin promovarea măsurilor anticorupție și a standardelor etice profesionale**, apreciată – în Raportul Național asupra Corupției din 2011 – ca fiind “binevenită individualizarea acestui obiectiv în economia documentului strategic din două rațiuni și anume: una care pune accentul pe cauzalitate: nivelul ridicat de percepție privind corupția în sistemul judiciar, atât din interior cât și din exteriorul lui, indică o problemă de sistem și impune abordarea lui într-un obiectiv strategic separat; apoi, din rațiuni de eficiență în materie de îndeplinire a obiectivului și de evaluare a reușitei lui”²¹.

Datorită persistenței acestor deficiențe, sistemul judiciar rămâne unul dintre obiectivele monitorizate în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare²², deoarece cadrul legislativ îmbunătățit nu a determinat încă performanța maximă în implementare. Lipsa unei strategii de reformă corespunzătoare și a

21 Raportul Național asupra Corupției, octombrie 2009 – februarie 2011, elaborat de Transparency International România

22 [Raportul Comisiei Europene către Parlamentul European și Consiliul Europei privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare](#), Bruxelles, 18.07.2012, COM(2012) 410 final

unui calendar adecvat nu a reușit să determine adoptarea coerentă și predictibilă a actelor normative și adaptabilitatea sistemului la schimbare. “Sistemul judiciar nu are și nu a dezvoltat indicatori eficace de performanță pentru a oferi informații privind necesitățile totale în materie de resurse și alocarea resurselor în cadrul sistemului judiciar. România a recunoscut recent deficiențele, iar acestea vor fi acum abordate în cadrul unui proiect finanțat de Banca Mondială, care va pregăti și va utiliza, până la începutul anului 2013, indicatori-pilot revizuiți privind dosarul și volumul de lucru. Cooperarea între Consiliul Superior al Magistraturii, puterea executivă și conducerea parchetelor privind politica în materie de resurse umane pentru sistemul judiciar s-a confruntat cu dificultăți continue. Nu au fost încă adoptate legile care introduc funcția de manager de instanță și redefinesc rolul grefierilor din cadrul instanțelor, o măsură cu un potențial considerabil de a reduce volumul de lucru al magistraților”²³.

Recomandări

Considerăm că este necesară întreprinderea unor eforturi susținute pentru armonizarea legislației naționale cu cea europeană, precum și lărgirea sferei de activitate a grefierilor, dar și specializarea acestora pe anumite domenii, astfel încât să poată duce la îndeplinire, în mod

23 [Raportul Comisiei Europene către Parlamentul European și Consiliul Europei privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare](#), Bruxelles, 18.07.2012, COM(2012) 410 final, pag. 9

responsabil și eficient, o parte din atribuțiile judecătorilor și a procurorilor.

Reducerea și optimizarea volumului de lucru al instanțelor de judecată

Prin **Recomandarea (86)12** a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei sunt formulate numeroase propuneri **referitoare la măsurile pentru prevenirea și reducerea volumului de lucru excesiv din tribunale**. Acestea se bazează pe principiul general conform căruia numărul din ce în ce mai mare al cauzelor deferite instanțelor interferează cu dreptul tuturor de a beneficia de o audiere într-un termen rezonabil conform articolului 6.1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Numărul sarcinilor nonjudiciare întreprinse de judecători trebuie să fie limitat, iar volumul de lucru al instanțelor judecătorești trebuie redus pentru a îmbunătăți administrarea justiției.

Una dintre recomandările Comisiei Europene²⁴ se referă la **restructurarea instanțelor și a parchetelor**, precum și **refacerea echilibrului dintre numărul de angajați și volumul de muncă**, pe baza revizuirii modului de funcționare a sistemului judiciar din România și a proiectului referitor la volumul optim de muncă în instanțe, derulat în prezent cu finanțare de la Banca Mondială.

De asemenea, se impune adoptarea legilor

24 [Raportul Comisiei Europene către Parlamentul European și Consiliul Europei privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare](#), Bruxelles, 18.07.2012, COM(2012) 410 final, pag. 22

care introduc **funcția de manager de instanță și redefinesc rolul grefierilor din cadrul instanțelor**, o măsură cu un potențial considerabil de a reduce volumul de lucru al magistraților²⁵.

Consolidarea statutului grefierilor români la nivelul celor europeni

Într-adevăr, necesitatea limitării numărului sarcinilor nonjudiciare întreprinse de judecători necesită redistribuirea acestora personalului nonjudiciar, cum ar fi grefierii sau funcționarii judiciari (**Rechtspflegers**). De la adoptarea Recomandării (86)12 mai multe state membre ale Consiliului Europei au luat măsuri în sensul introducerii unor specialiști similari funcționarilor judiciari (**Rechtspflegers**) sau alte măsuri pentru reducerea sarcinilor îndeplinite de judecători.

În prezent, **rolul grefierului european**²⁶ este primordial în consolidarea rolului judecătorului pentru păstrarea independenței și calității justiției. Astăzi este recunoscut în general că sarcinile pur juridice și sarcinile nejuridice îndeplinite de judecători pot fi un factor dăunător pentru calitatea justiției, din punctul de vedere al duratei procedurii, eficienței și independenței sistemului judiciar.

25 [Raportul Comisiei Europene către Parlamentul European și Consiliul Europei privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare](#), Bruxelles, 18.07.2012, COM(2012) 410 final, pag. 9

26 A se vedea "[Cartea verde pentru un grefier european](#)", elaborată de Uniunea europeană a Grefierilor, München, 2008

Pregătirea continuă și specializarea grefierilor

Calitatea asistenței furnizate de grefier judecătoresc are un impact mare asupra activității judecătoresc. Prin urmare, pentru a însoți activitatea judecătoresc este *necesară o pregătire corespunzătoare a grefierilor, dar și a altui personal administrativ al tribunalului*. În multe țări europene eforturile s-au orientat atât asupra formării personalului judiciar, cât și a celui nonjudiciar.

Asigurarea transparenței instanțelor și garantarea accesului liber la justiție

Transparența trebuie asigurată prin **publicarea datelor referitoare la durata procedurilor pentru fiecare tip de cauză** la nivelul instanței judecătorești; trebuie dezvoltat un follow-up statistic, realizat de fiecare instanță, cu privire la propriile cauze.

O atenție sporită trebuie acordată **procedurii de lucru de diseminare a informațiilor de interes public privind sistemul judiciar, specifică relației cu mass media**, prin intermediul comunicatelor de presă, al conferințelor de presă, precum și utilizarea accentuată a mijloacelor informatice aflate la dispoziție, în special a portalurilor de informații.

Comisia Europeană recomandă²⁷ **angajarea răspunderii în mod concret în sistemul judiciar**

²⁷ [Raportul Comisiei Europene către Parlamentul European și Consiliul Europei privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare](#), Bruxelles, 18.07.2012, COM(2012) 410 final, pag. 9

prin **asigurarea unei mai bune coordonări a instrumentelor juridice, disciplinare și de gestionare pentru a proteja reputația sistemului judiciar în cazurile grave de abateri profesionale**.

Măsuri propuse

În scopul asigurării și garantării transparenței sistemului judiciar român, a dreptului la informare și accesului liber la justiție, se impune regândirea rolului personalului auxiliar de specialitate din cadrul instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea, responsabilizarea acestei categorii de personal și utilizarea eficientă a resurselor umane existente la nivelul sistemului judiciar. În acest sens, sunt necesare următoarele măsuri:

- **reducerea și optimizarea volumului de lucru** al magistraților prin degrevarea unor sarcini administrative și jurisdicționale în materie necontencioasă de la aceștia către greșieri specializați;
- **suplimentarea posturilor de greșieri**, pentru o mai bună și eficientă administrare a procedurilor judiciare;
- adoptarea legilor care introduc **funcția de manager de instanță și redefinesc rolul greșierilor din cadrul instanțelor**;
- **specializarea greșierilor** în vederea atingerii standardelor din statutul **greșierului european**;
- **pregătirea profesională continuă**

a grefierilor, dar și a altui personal administrativ al tribunalului;

- **publicarea datelor referitoare la durata procedurilor pentru fiecare tip de cauză** la nivelul instanței judecătorești; **îmbunătățirea tehnicii de informare** a publicul larg cu privire la dispozițiile legii, prin **afișare la sediul instanței și pe site-ul instituției**;
- **perfecționarea modulului statistic al sistemului ECRIS; actualizarea permanentă a portalului instanțelor**; afișarea pe portal și la sediul instanțelor a informațiilor de interes public;
- **instituirea sau perfecționarea sistemelor existente de administrare a informațiilor și arhivelor**;
- stabilirea unitară la nivelul instanțelor de judecată a **unei liste comune cuprinzând documentele de interes public**;
- **reducerea la maximum a timpului de răspuns la solicitările formulate**;
- **perfecționarea procedurii de lucru de diseminare a informațiilor de interes public** privind sistemul judiciar, specifică relației cu mass media; efectuarea comunicării informațiilor și a răspunsurilor la solicitări **numai de către purtătorul de cuvânt specializat** în acest sens pentru a facilita și a menține o relație proactivă și periodică cu reprezentanții mass-media; dotarea materială și informațională a Biroului de Informare și Relații Publice a fost corespunzătoare;

- **distribuirea sarcinilor de serviciu** personalului corespunzător; **instruirea funcționarilor** care lucrează cu informațiile și a altor funcționari publici;

- **reducerea la minimum timpul necesar pentru obținerea unei hotărâri judecătorești.**

În acest sens, trebuie luate măsuri pentru eliminarea procedurilor învechite care nu au utilitate practică, pentru ca instanțele să dispună de personal suficient și să funcționeze într-o manieră eficientă și pentru adoptarea de mecanisme care să permită instanței să urmărească derularea procedurii încă de la început²⁸.

28 Anexă la Recomandarea nr. (81) 7 a Comitetului Miniștrilor către Statele Membre

