

Programul Phare 2003 Consolidarea societății civile în România

Material editat de Asociația Română pentru Transparență (Transparency International Romania) în cadrul proiectului „Combaterea corupției și creșterea integrității în justiție”.

Octombrie, 2006

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Uniunii Europene.



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ROMANIA

ASOCIAȚIA
ROMÂNĂ PENTRU
TRANSPARENȚĂ



RAPORT FINAL DE MONITORIZARE A CAZURILOR SESIZATE CENTRULUI DE RESURSE ANTICORUPȚIE ÎN JUSTIȚIE

UNIUNEA EUROPEANĂ



Proiect finanțat prin Phare



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ROMANIA

ASOCIAȚIA
ROMÂNĂ PENTRU
TRANSPARENȚĂ

RAPORT FINAL DE MONITORIZARE A CAZURILOR SESIZATE CENTRULUI DE RESURSE ANTICORUPȚIE ÎN JUSTIȚIE

AUTORI:

**VICTOR ALISTAR
GABRIEL MOINESCU**

Acest material a fost produs de Asociația Română pentru Transparență (Transparency International – Romania) în cadrul proiectului „**Combaterea corupției și creșterea integrității publice în justiție**”, finanțat de **UNIUNEA EUROPEANĂ** prin programul **Phare**. Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Uniunii Europene.

Contacte:

Asociația Română pentru Transparență
Transparency International - Romania
Centrul de Resurse Anticorupție în Justiție
Bd. N. Bălcescu, 21, Sector 1, București
tel-fax: 021- 317.71.69
office@transparency.org.ro
centru@transparency.org.ro
www.transparency.org.ro

CUPRINS

CAP. 1 RAPORTUL DE MONITORIZARE A CAZURILOR SESIZATE CENTRULUI DE RESURSE ANTICORUPȚIE ÎN JUSTIȚIE ÎN PERIOADA IANUARIE 2006 – OCTOMBRIE 2006

- 1. Analiza cazurilor**
- 2. Analiza îndeplinirii parteneriatelor**
- 3. Analiza calitativă a percepției publicului privind corupția și a
reacției în fața corupției**
- 4. Concluziile raportului**

CAP. 2 CONCLUZIILE DISCUȚIILOR AVUTE ÎN CADRUL MESELOR ROTUNDE ORGANIZATE PE TEMATICA INTEGRITĂȚII ÎN JUSTIȚIE

CAP. 3 PROPUNERI DE POLITICI PUBLICE PENTRU CREȘTEREA INTEGRITĂȚII ÎN JUSTIȚIE

CAP. 1 RAPORTUL DE MONITORIZARE A CAZURILOR SESIZATE CENTRULUI DE RESURSE ANTICORUPȚIE ÎN JUSTIȚIE ÎN PERIOADA IANUARIE 2006 – OCTOMBRIE 2006

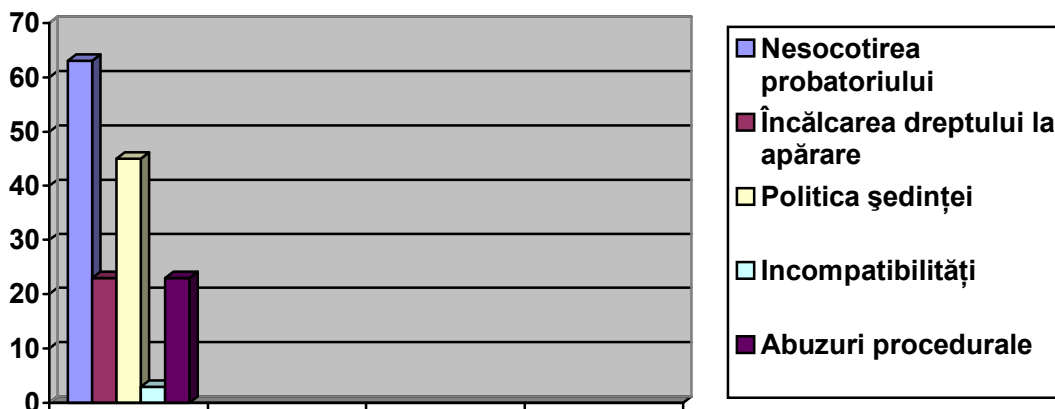
1. ANALIZA CAZURILOR

1.1. Analiza statistică

Statistic cazurile reclamate Centrului de Resurse Anticorupție în Justiție în perioada *ianuarie 2006 – octombrie 2006* (Centrul a primit în această perioadă un număr de **724 de cazuri** pentru asistență și consiliere directă la sediu) se prezintă astfel:

a) Din punct de vedere cantitativ (tipologii de fapte și factori favorizanți) situația este următoarea:

TIPURILE DE FAPTE RECLAMATE (în procente de la 0 – 100% în raport de sesizările făcute)



Trebuie observat aici că această reprezentare grafică are la bază faptele reclamate de asistați în plângerile adresate Centrului. Sunt situații în care

asistații reclamă numai una sau mai multe fapte din cele avute în vedere mai sus, în funcție de complexitatea cazului sau de mijloacele legale pe care le-au folosit în realizarea drepturilor pe care le invocă.

Cât privește **nesocotirea probatoriului**, în 63,33 % din sesizări s-a reclamat că în motivarea hotărârii sau deciziei nu se face vorbire de întreg materialul de probă, ceea ce naște nemulțumiri sau, chiar dacă se amintește de întreg acest material în cuprinsul hotărârii, concluziile sunt trase cu ignorarea uneia sau alteia din probe.

Referitor la **încălcarea dreptului la apărare**, 23,33 % din asistați reclamă că judecătorii nu îi lasă să își susțină cauza, le interzice să vorbească pentru a explica anumite situații de fapt cu care s-au confruntat, fapt ce le formează ideea că justiția nu este deschisă pentru soluționarea problemelor pe care le au.

Cu privire la **politica ședinței**, adică a modului în care unele complete de judecată conduc ședințele, 45 % din cetățeni au sesizat diferite aspecte negative, precum:

- judecătorii nu au răbdare să asculte în totalitate cererile cetățenilor și, mai mult, în unele cazuri nici nu sunt lăsați să-și prezinte cazul, fiindu-le solicitate numai concluzii scrise;
- nu se verifică acuratețea transcrierii ședinței făcută de greșier;
- tratament diferit în cazul părților care sunt asistate de avocat, față de cele care nu beneficiază de apărător;
- nesancționarea părților care nu se prezintă la ședințele de judecată.

Sunt reclamate în proporție de 3,33 % anumite situații de **incompatibilitate** ale judecătorilor și, mai mult, situații în care judecătorul nu se abține să judece o cauză în care s-a antepropunțat deja. Aceste stări

de fapt sunt menținute chiar și atunci când asistații notifică completului situația de incompatibilitate apărută. Asistații mai reclamă și anumite situații de conflict de interese, când magistrații se află în relații de prietenie cu o parte din proces.

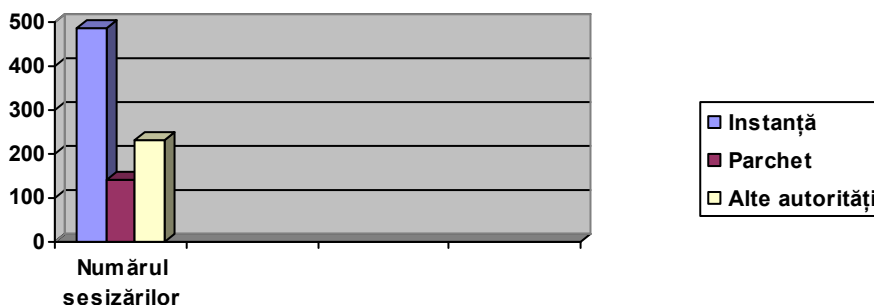
Cu privire la săvârșirea unor **abuzuri procedurale**, trebuie precizat că reprezintă acele situații în care magistrații nu respectă ori intenționat, ori din neglijență, anumite dispoziții legale cu caracter procesual obligatorii în realizarea actului de justiție. Asistații Centrului au reclamat în proporție de 23,33 % astfel de fapte. Aceste fapte, care pot fi sancționate fie disciplinar, fie penal, afectează drepturile procesuale ale asistaților și viciază soluțiile adoptate.

Factorii care favorizează aceste stări de fapt sunt următorii:

- încărcătura mare cu sarcini a unor magistrați, ceea ce duce în unele cazuri la o analiză nu foarte atentă a cazurilor;
- nesocotirea unor norme procesuale obligatorii;
- nerealizarea unor activități menite să ducă la aflarea adevărului sau realizarea defectuoasă (neprezentarea în instanță a unor martori, nerealizarea confruntării între părți, neefectuarea unor expertize sau efectuarea defectuoasă, de multe ori cu intenție, etc.);
- influențarea magistraților (relații de prietenie cu una din părți, intervenții ale unor angajați ai instanțelor și parchetelor).

b) Din punct de vedere calitativ (zonele vulnerabile din justiție, domenii, analiza socio-demografică a subiecților) situația este următoarea:

AUTORITATEA RECLAMATĂ DE ASISTAȚI

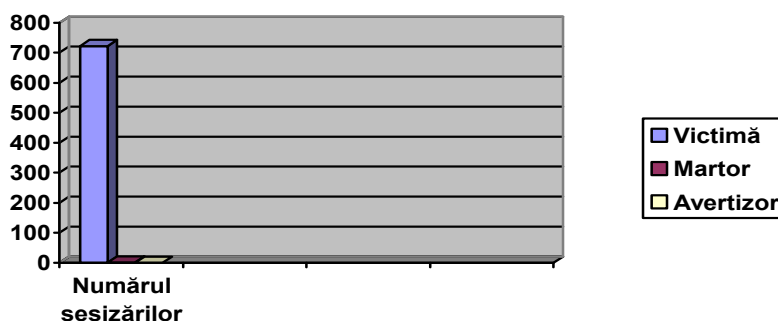


Numărul exact al sesizărilor în funcție de autoritatea reclamată:

- 486 cu referire la instanțele de judecată;
- 140 cu referire la parchete;
- 231 cu referire la alte autorități.

După cum se observă în graficul de mai sus, majoritatea sesizărilor vizează instanțele de judecată. Acest procent foarte mare se datorează în parte și modului defectuos în care organele administrației publice au soluționat cererile cetățenilor, fapt ce i-a determinat să apeleze la justiție pentru a-și câștiga drepturile. Acest aspect nu scuză evident anumite acțiuni neconforme cu legea, în general, sau cu normele deontologice, în special.

CALITATEA ÎN CARE S-A FĂCUT SESIZAREA (victimă, martor sau avertizor de integritate)



Numărul exact al sesizărilor făcute:

- 723 în calitate de victimă;
- 1 în calitate de martor;
- 0 în calitate de avertizor.

Din acest grafic rezultă că majoritatea covârșitoare a celor care apelează la serviciile Centrului de resurse Anticorupție în Justiție sunt victime ale abuzurilor sau actelor de neintegritate din justiție, care au un interes direct ce putea sau poate fi promovat cu ajutorul instanțelor sau parchetelor.

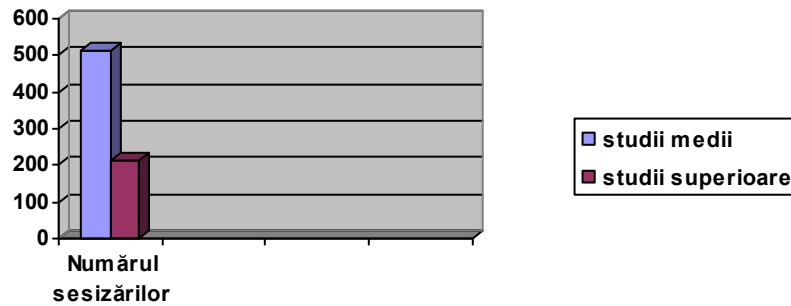
**STRUCTURA PE GEN A ASISTAȚILOR
(bărbați și femei)**



Numărul exact al sesizărilor:

- 457 făcute de bărbați;
- 267 făcute de femei.

**STRUCTURA ASISTAȚILOR PE CRITERIUL STUDIILOR ABSOLVITE
(studii medii și studii superioare)**



Numărul exact al sesizărilor în funcție de criteriul studiilor absolvite:

- 512 făcute de persoane ce au absolvit studii medii;
- 212 făcute de persoane ce au absolvit studii superioare.

1.2. Analiza modului de acțiune

a) Educarea publicului s-a făcut prin realizarea următoarelor acțiuni:

- prezentarea **noțiunii de corupție** și diferența dintre aceasta și alte fapte;
- prezentarea faptelor care sunt considerate de lege **infrațiuni de corupție** - luarea și darea de mită (Codul Penal, art. 254 și 255), primirea de foloase necuvenite (Codul Penal, art. 256), traficul de influență și cumpărarea de influență (Codul Penal, art. 257 și Legea 161/2003, art. 6¹), infrațiunile asimilate celor de corupție conform Legii nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție;
- prezentarea faptelor care sunt considerate de lege infrațiuni de serviciu sau în legătură cu serviciul (abuzul în serviciu contra intereselor persoanelor – art. 246 Cod penal, abuzul în serviciu prin îngrădirea unor drepturi – art. 247 Cod penal, abuzul în serviciu contra intereselor publice – art. 248 Cod penal; neglijența în serviciu – art. 249; purtarea abuzivă – art. 250 Cod penal);
- prezentarea faptelor care sunt considerate de Legea nr. 303/2004 privind statutul magistraților ca fiind **abateri disciplinare** (art. 97 - încălcarea prevederilor legale referitoare la declarațiile de avere, declarațiile de interese, incompatibilități și interdicții privind judecătoria și procurorii;

intervențiile pentru soluționarea unor cereri, pretinderea sau acceptarea rezolvării intereselor personale sau ale membrilor familiei ori ale altor persoane, altfel decât în limita cadrului legal reglementat pentru toți cetățenii, precum și imixtiunea în activitatea altui judecător sau procuror; desfășurarea de activități publice cu caracter politic sau manifestarea convingerilor politice în exercitarea atribuțiilor de serviciu; nerespectarea secretului deliberării sau a confidențialității lucrărilor care au acest caracter; nerespectarea în mod repetat și din motive imputabile a dispozițiilor legale privitoare la soluționarea cu celeritate a cauzelor; refuzul nejustificat de a primi la dosar cererile, concluziile, memoriile sau actele depuse de părțile din proces; refuzul nejustificat de a îndeplini o îndatorire de serviciu; exercitarea funcției cu rea-credință sau gravă neglijență dacă fapta nu constituie infracțiune; efectuarea cu întârziere a lucrărilor, din motive imputabile; absențele nemotivate de la serviciu, în mod repetat; atitudinea nedemnă în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu față de colegi, avocați, experți, martori sau justițiabili; neîndeplinirea obligației privind transferarea normei de bază la instanța sau parchetul la care funcționează; nerespectarea dispozițiilor privind distribuirea aleatorie a cauzelor; participarea directă sau prin persoane interpose la jocurile de tip piramidal, jocuri de noroc sau sisteme de investiții pentru care nu este asigurată transparența fondurilor în condițiile legii)

- prezentarea mijloacelor legale pe care le pot folosi pentru a reclama astfel de fapte (le-a fost prezentat asistaților elementele pe care trebuie să le conțină o plângere, ce reprezintă situația de fapt, ce reprezintă situația de drept, precum și modul de indicare a mijloacelor de probă pe care le dețin sau care pot fi obținute de la alte autorități publice în dovedirea celor reclamate);

- autoritățile competente cu sancționarea acestui gen de fapte (le-au fost prezentate competențele organelor de cercetare penală – poliție, parchete,

DNA; competențele instanțelor de judecată; gradele de jurisdicție, căile ordinare și extraordinare de atac, atât în materie civilă, cât și în materie penală).

b) Rezultatele obținute

Rezultatele obținute în educarea publicului au fost foarte bune, în sensul că s-a reușit conștientizarea de către asistați a ceea ce este și nu faptă de corupție; s-a reușit informarea acestora asupra căilor legale de care dispun în promovarea intereselor și drepturilor legale; s-a reușit informarea cu privire la competențele fiecărui organism component al sistemului judiciar și, de asemenea, s-a reușit conștientizarea beneficiarilor Centrului în privința drepturilor procesuale pe care le au și în privința situațiilor care reprezintă încălcări ale acestor drepturi.

Trebuie observat aici că foarte mulți dintre asistații noștri nu cunoșteau căile legale pe care trebuiau să le urmeze pentru obținerea, promovarea sau apărarea, după caz, a unor drepturi.

Rezultatele pozitive se datorează și faptului că s-a reușit punerea la dispoziția asistaților a unor modele de plângere către diferite instituții, cum ar fi Consiliul Superior al Magistraturii, parchete, instanțe.

2. ANALIZA ÎNDEPLINIRII PARTENERIATELOR

a) Parteneriatul cu Ministerul Justiției

Îndeplinirea parteneriatului cu Ministerul Justiției s-a realizat în condiții foarte bune, datorită următoarelor două aspecte:

- Centrul de Resurse Anticorupție în Justiție a primit un suport considerabil din partea Ministrului Justiției, doamna Monica Macovei, care a participat la conferința de lansare a Centrului organizată la sediul Transparency Internationala Romania/Asociația Română pentru Transparență în data de 21.01.2006, unde a precizat importanța și necesitatea acestui Centru, în domeniul educării și informării publicului;
- compartimentul de relații cu publicul al Ministerului Justiției, în situațiile în care a primit solicitări de la cetățeni pe probleme juridice ce țin de mandatul Centrului de Resurse Anticorupție în Justiție a redirecționat aceste sollicitări către acest Centru.

b) **Parteneriatul cu Societatea Română de Radiodifuziune** s-a realizat în condiții bune deoarece a avut un rol deosebit, atât în ce privește promovarea Centrului de Resurse Anticorupție în Justiție, prin difuzarea spoturilor de anunțare a deschiderii Centrului, cât și în ce privește informarea și educarea publicului, prin difuzarea emisiunilor dedicate combaterii corupției în justiție. Societatea Română de Radiodifuziune a avut o poziție cheie și în ce privește informarea cetățenilor cu privire la mandatul și activitatea Centrului, precum și cu privire la îndrumarea acestora către Centru. Trebuie punctat aici că unele sesizări ale cetățenilor au fost trimise acestui partener care le-a redirecționat către Centru.

3. ANALIZA CALITATIVĂ A PERCEPȚIEI PUBLICULUI PRIVIND CORUPȚIA ȘI A REACȚIEI ÎN FAȚA CORUPȚIEI

a) Identificarea corectă a faptelor de corupție de către cetățeni și principalele confuzii

Din analiza sesizărilor primite de la asistați și din discuțiile purtate de consilierul Centrului cu aceștia rezultă că de foarte multe ori cetățenii pun pe seama corupției, nesoluționarea favorabilă a demersurilor lor.

Asistații consideră în marea lor majoritate că orice faptă a magistraților, fie abuz procedural, fie neglijență, se încadrează ca faptă de corupție. Acest aspect este de luat în seamă, deoarece, de foarte multe ori, faptele propriuzise de corupție se manifestă sub forma abuzurilor procesuale sau a încălcării legii, care reprezintă doar vârful iceberg-ului. Această percepție a generat situații de fapt în care cetățenii, considerând că sunt victima unei fapte de corupție, adresează plângeri structurilor statale specializate în combaterea și sancționarea corupției, respectiv către D.N.A. (Direcția Națională Anticorupție) din cadrul Parchetului General al României și către D.G.A. (Direcția Generală Anticorupție) din cadrul Ministerului Administrației și Internelor.

În cadrul activității de asistență și consiliere a cetățenilor s-a reușit clarificarea acestei confuzii, plecând de la argumentul că plângerile adresate structurilor prezentate mai sus nu pot fi reținute de acestea spre soluționare dacă nu conțin elementele obligatorii pentru ca o faptă să poată fi considerată ca infracțiune de corupție (de exemplu: darea sau luarea de mită, satisfacerea unui interes personal sau pentru altul, etc.).

Cât privește reacția publicului la corupție s-a constatat o dezinhibare a cetățenilor în semnalarea acestui gen de fapte organelor în drept, în situația în care le sunt încălcate anumite drepturi. Din păcate reacția publicului la corupție este extrem de redusă în situația în care cetățeanul este martorul unei astfel de fapte, concluzie trasă prin raportare la numărul foarte mic al celor care se adresează Centrului în această calitate.

b) Motivarea venirii la centru (martor sau victimă)

După cum am precizat mai sus, majoritatea covârșitoare a persoanelor care au apelat la Centrul de Resurse Anticorupție în Justiție au făcut-o în calitate de victimă iar într-un număr foarte mic în calitate de martor.

În ce-i privește pe martori aceștia sunt de obicei procuratori ai altor persoane, rude în general care nu se pot prezenta la Centru datorită vârstei înaintate.

4. Concluziile raportului

Din cele prezentate mai sus pot fi trase câteva concluzii:

- în ce privește **relația dintre cetățeni și sistemul judiciar**, s-a observat că neîncrederea cetățenilor în sistemul judiciar este determinată de cele mai multe ori de greutatea cu care se soluționează cererile de judecată, indiferent dacă acestea sunt circumscrise dreptului civil, penal, comercial sau administrativ. Cetățenii caracterizează în continuare sistemul judiciar românesc ca fiind unul **încet**, cu toate că s-a constatat în cazul anumitor instanțe o îmbunătățire a organizării realizării actului de justiție;

- **lipsa de transparență** este alt fapt reclamat de asistații Centrului, în special în materie penală. În câteva cazuri cetățenii s-au plâns Centrului de Resurse Anticorupție în Justiție de faptul că persoane care lucrează în cadrul instanțelor de judecată, magistrați sau personal auxiliar, refuză să stea de vorbă, să dea informații sau să primească cereri. Aceste aspecte au fost reliefate și în Raportul de activitate al Inspecției Judiciare a Consiliului Superior al Magistraturii privitor la perioada 2005 – 2006, care a constatat deficiențe privitoare la înregistrarea și circuitul lucrărilor în activitatea unor parchete.

Aceste situații denotă o lipsă de disponibilitate a sistemului judiciar față de problemele juridice cu care se confruntă cetățenii.

- o altă problemă reclamată este legată de **nerespectarea de către judecători și procurori a obligației de a avea un rol activ** în aflarea

adevărului. Conform acestui principiu, judecătorii trebuie să judece în scopul aflării adevărului, și nu doar pentru a finaliza dosarul pe care îl au în lucru. Este de semnalat aici că, în anumite dosare penale, instanța de judecată nu cenzurează în nici un fel soluțiile procurorului, certificând, spre exemplu, soluțiile de neîncepere a urmăririi penale date de procuror, fără să țină cont de probatoriu și, eventual, de declarațiile martorilor.

- lipsa de obiectivitate a judecătorilor este viciată în anumite situații de existența unor **conflicte de interese**, la care se adaugă fenomenul corupției foarte greu de dovedit. În acest sens, unii cetățeni percep că soluțiile defavorabile pe care le primesc în litigiile deduse judecății, se datorează gradului de rudenie existent între persoane care lucrează în sistemul judiciar (judecătorul/procurorul este soțul notarului public/polițistului care a întocmit un anumit act contestat ulterior în justiție). Aceste situații reprezintă de fapt niște **conflicte de interese**, denumite incompatibilități în cadrul reglementărilor privitoare la magistrați.

- din punctul de vedere al săvârșirii infracțiunilor care intră în atenția Centrului de Resurse Anticorupție în Justiție (*ex: luarea de mita, darea de mita, primirea de foloase necuvenite, traficul de influență prevăzute de Codul penal român, precum și infracțiunile asimilate infracțiunilor de corupție potrivit legii nr. 78/2000 cu modificările și completările ulterioare*), se constată greutatea cu care organele de cercetare penală reușesc să aducă în fața judecătorilor persoanele vinovate de săvârșirea acestor infracțiuni.

- în ce privește **reforma sistemului judiciar** s-a putut observa o ameliorare a modului în care este realizat actul de justiție, plecând de la analiza sesizărilor ce privesc cauze relativ recente, în raport cu sesizările ce vizează cauze mai vechi, dar considerăm că mai sunt multe de făcut în acest sens;

- s-a constatat un **nivel scăzut de informare a cetățenilor** cu privire la autoritățile competente să soluționeze diferite plângeri. Spre exemplu,

aceștia înaintează de foarte multe ori plângerile prin care reclamă săvârșirea de către magistrați a unor abateri disciplinare către Ministerul de Justiție, în condițiile în care atribuțiile de sancționare a faptelor ce reprezintă abateri disciplinare ale magistraților cad în sarcina Consiliului Superior al Magistraturii;

- în privința problemei **integrității magistraților** s-a constatat o scădere a numărului sesizărilor făcute de cetățeni în acest sens;

- trebuie observat că în anumite situații **Consiliul Superior al Magistraturii** nu reține spre soluționare plângerile cetățenilor, ci le transmite unor instanțe sau parchete spre soluționare, chiar dacă faptele respective reprezintă abateri disciplinare și nu infracțiuni, cum consideră reclamantul;

- considerăm în continuare că factorul cel mai important în creșterea integrității în justiție și, implicit, a calității actului de justiție este Consiliul Superior al Magistraturii care trebuie să-și întărească capacitatea de supraveghere, control și sancționare a magistraților, care săvârșesc fapte ce constituie abateri disciplinare. S-a observat în această materie că **Inspekția Judiciară** din cadrul CSM – ului și-a îmbunătățit activitatea, a reușit, într-o anumită măsură, să creeze practici în sancționarea disciplinară pe anumite tipologii de fapte, dar aceste tipologii sunt prea puține față de multitudinea de aspecte negative ce se pot observa în activitatea judiciară. Spre exemplificare, nu sunt considerate abateri disciplinare nesocotirea probatoriului, încălcarea dreptului la apărare, nerespectarea dispozițiilor procedurale, luarea unei hotărâri în contra unei decizii a Curții Constituționale, etc.

- s-a putut observa că nu toate sesizările cetățenilor sunt întemeiate, însă răspunsurile negative din partea Consiliului Superior al Magistraturii ar trebui să aibă un rol de educare a publicului. Sancționarea acelor magistrați care

săvârșesc abateri disciplinare (prea puțini în raport cu numărul magistraților) ar crește încrederea în justiție și ar consolida imaginea acestui sistem;

- cetățenii confundă de multe ori faptele magistraților ce constituie abateri disciplinare cu infracțiunile de corupție;
- Centrul a reușit să-și îndeplinească atributul de informare și educare a publicului.

CAP. 2 CONCLUZIILE DISCUȚIILOR AVUTE ÎN CADRUL MESELOR ROTUNDE ORGANIZATE PE TEMATICA INTEGRITĂȚII ÎN JUSTIȚIE

Asociația Română pentru Transparență/Transparency International – Romania a organizat, în cadrul proiectului „*Combaterea corupției și creșterea integrității publice în justiție*”, finanțat de UNIUNEA EUROPEANĂ prin programul Phare, două mese rotunde care au avut următoarea tematică:

- analiza reformei și a măsurilor legislative adoptate în domeniul justiției;
- analiza eficienței politicilor publice ce au ca obiect justiția;
- analiza factorilor care influențează gradul de integritate a actului de justiție;

La aceste mese rotunde au participat ca invitați reprezentanți din cadrul organizațiilor neguvernamentale, oameni de afaceri, membri ai asociațiilor profesionale ale magistraților, reprezentanți ai Consiliului Superior al Magistraturii, președinți de instanță și procurori șefi.

Principalele probleme constatate în urma discuțiilor au fost următoarele:

- sa evindențiat slaba capacitate administrativă a Consiliului Superior al Magistraturii, care oferă petiționarilor doar răspunsuri stereotip sau recomandări de a promova apelul sau recursul, precizând că nu se pronunță asupra fondului cauzei. Acest aspect reprezintă o practică frecventă;
- s-a evidențiat necesitatea creerii unor practici instituționale în domeniul relației cetățean – societate;
- s-a observat că nemulțumirile cetățenilor referitoare la actul de justitie sunt generate de multe ori de lipsa de înțelegere a limbajului folosit în instanță.

S-a mai observat:

A. Necesitatea elaborării unei legislații coerente și clare, având la bază următoarele considerente:

- trebuie realizate modificări legislative coerente, în sensul că trebuie elaborate coduri de procedura civilă și penală clare, în care să existe o răspundere materială clară a magistraților (la acest moment nu există o practică în acest domeniu);
- legislația de la acest moment este schimbată foarte des, cu lacune legislative, incoerentă și neaplicată corespunzător. Există o legislație pre permisivă;
- consolidarea unei jurisprudențe clare și a unei doctrine de reper, ca izvoare materiale de drept.

B. Există un volum mare de dosare în raport cu numărul mic de judecatori. S-a propus:

- degrevarea de sarcini a magistraților prin reducerea activității lor la un volum mai mic de dosare;
- realizarea unor verificări la instanțe în scopul stabilirii nivelului de sarcini pentru fiecare judecător și dacă nu cumva tergiversările se datorează altor motive.

C. S-a observat că există un număr de greseli judiciare care trebuie îndreptate. Acest lucru se datorează următoarelor aspecte:

- numărului foarte mic de magistrați în comparație cu țările europene;
- instanțele superioare (în special cele din reședințe de județ au foarte mare volum de muncă datorită numărului mare de contestații a hotărârilor instanțelor inferioare);
- existența unui dezechilibru în ce privește repartitia numărului de dosare pentru fiecare magistrat;
- instanțele sunt aglomerate și datorită inexistenței unor practici unitare și echilibrate;
- lipsa unei legislații stabile;
- codurile de procedură nu sunt bine structurate;
- se încalcă principiul eficienței în funcționarea instanței. Se dorește să se introducă obligativitatea unei fișe a dosarului, fapt ce conduce la o pregătire dinaintea procesului și la degrevarea volumului de muncă;
- s-a susținut că nu există timp fizic pentru studierea în amănunt a dosarului de către judecători;
- se pierde foarte mult timp în redactarea unei hotărâri. S-a observat că dacă hotărârile sunt foarte bine motivate se ajunge la o eficientizare a sistemului judiciar. S-a propus ideea de normării muncii magistraților.

D. S-au constatat anumite probleme cu privire la resursele umane din sistemul judiciar:

- nu există un corp al grefierilor și ar trebui înființat;
- numărul de judecători este foarte mic;
- anumiți grefieri sunt incompetenți sau nu au studii juridice;
- grefierii nu sunt responsabilizați și motivați;
- ar trebui introdusă și răspundere acestora, actual fiind degrevați de orice responsabilitate, judecatori fiind cei care răspund;
- managementul instanței este în multe cazuri defectuos.

E. Rolul educativ al hotărârilor:

1. S-a propus introducerea obligativității întocmirii fișei dosarului, pe baza următoarelor argumente:

- s-ar evita încălcarea dreptului la apărare prin acordarea de termene mai scurte; s-ar putea verifica foarte ușor respectarea principiului rolului activ al instanței și s-ar realiza o practică și o educare în privința administrării probelor;
- s-ar lua în calcul probatoriul și s-ar evita nesocotirea probatoriului ca și problemă de interpretare;
- responsabilizarea mai mare a magistraților.

2. Hotărârile judecătorești trebuie abordate ca având un rol educativ în informarea generațiilor viitoare cu privire la ce este just și injust și cu privire la capacitatea justiției de realizare concretă a drepturilor procedurale. S-a punctat că trebuie dezvoltată o altă percepție asupra rolului activ al instanței, evitându-se astfel interpretarea greșită a soluțiilor unor hotărâri pronunțate ca și corupție.

F. S-a observat necesitatea stabilirii unor criterii obiective de apreciere a abaterilor disciplinare săvârșite de magistrați, plecând de la următoarele idei:

- nu există un sistem funcțional de răspundere a magistratului;
- chiar dacă există reglementată o răspundere pentru erori de judecată ea nu se aplică;
- practica comisiilor de disciplină a magistraților este extrem de limitată, față de tipurile de abateri disciplinare stipulate de lege (atitudine nedemnă, absența nejustificată de la serviciu, redactarea unor lucrări cu mare întârziere, conflict de interese;

G. S-a observat necesitatea creșterii rolului Institutului Național al Magistraturii pe următoarele coordonate:

- ar trebui să pună accent și pe latura psihologică a fiecărui auditor de justiție;

- ar trebui să adopte alte criterii de admitere în magistratură, pentru asigurarea unor cadre foarte bine pregătite;
- creșterea motivării absolvenților de științe juridice de a lucra în domeniul justiției.

H. Au fost constatate următoarele probleme cu care se confruntă judecătorii în activitatea lor:

- judecătorii se străduiesc să își realizeze atribuțiile, dar o piedică foarte mare este hățșul de legi și volumul mare de muncă;
- s-a precizat că există o presiune mare în privința deciziei;
- s-a spus că există un grad mare de solicitare psihică, ceea ce afectează calitatea actului de justiție.

CAP. 3 PROPUNERI DE POLITICI PUBLICE PENTRU CREȘTEREA INTEGRITĂȚII ÎN JUSTIȚIE

Pe parcursul derulării programului s-au constatat la nivelul sistemului de justiție o serie de zone care vulnerabilizează buna administrare și relația sistemului cu mediul social și constituenții săi. Zonele în care politicile publice ar trebui să fie dezvoltate sunt:

- Creșterea nivelului de educație juridică
- Creșterea predictibilității actului de justiție

Alte domenii de intervenție sunt:

- ⇒ Crearea unor mecanisme de echilibru la nivelul sistemului de justiție între cerințele de independența și responsabilitatea a magistraților (restructurarea profundă și consistentă a modului de organizare și funcționare a Inspecției Judiciare, inclusiv prin mijloace legislative)
- ⇒ Crearea și implementarea unor standarde minimale în activitatea serviciilor auxiliare din sistemul judiciar
- ⇒ Stabilirea unor mecanisme de consultare permanentă proactivă în implementarea politicilor publice

Aceste zone de intervenție sunt deosebit de importante pentru creșterea capacității sistemului de justiție de a-și atinge obiectivele și de a-și realiza misiune, pornind de la două coordonate relevate de proiect. Pe de o parte nu există un nivel acceptabil de cunoștințe juridice generale din partea publicului, iar pe de altă parte nu există mecanisme de responsabilizare concretă a sistemului asupra actului de justiție. În cele ce vor urma vom detalia recomandările experților din proiect și a participanților la dezbateră publică.

I. Creșterea nivelului de educație juridică

Creșterea nivelului educația juridică se impune a fi abordată pe două paliere cărora să le răspundă două politici publice distincte.

1. Introducerea în planurile de învățământ preuniversitar a unei discipline de educație juridică.

Conținut:

Realizarea unui manual care trebuie să prezinte informațiile generale despre sistemul de justiție (tipul de instanțe și parchete, specializările judiciare, organizare internă generală a serviciilor auxiliare, registratura, arhivă etc.) informații despre formularea cererilor în instanță și ce este reprezentă o hotărâre judecătorească (tipuri de cereri: introductive, procedurale, de întâmpinare, structura hotărârii judecătorești), drepturile civile prevăzute de Constituție, cum anume se obține apărarea, rolul CSM, plângerile penale, ce sunt contravențiile și cum se constată. Prezentarea acestor informații trebuie să fie una generală și accesibilă, ușor de asimilat în bagajul general de cunoștințe.

Parteneri:

Ministerul Educației și Cercetării este partener resursă pentru că gestionează politicile educaționale și are capacitatea de a evalua calitatea manualului din punct de vedere pedagogic.

Etape:

Redactarea manualului, testarea în focus grup, adoptarea în forurile de specialitate ale MEC, aplicarea programului pilot, programe de instruire cu personalul didactic introducerea în programa analitică pentru anul de studii 2007-2008.

Opțiuni:

Disciplina poate fi introdusă în cadrul științelor sociale: fie ca disciplină obligatorie, fie ca disciplină opțională în curricula la dispoziția școlii.

Bugetare:

Nu sunt necesare resurse bugetare extinse pentru redactare manual și training cu personalul didactic dacă sunt utilizate mecanismele existente. Pentru predare sunt aceleași costuri în cadrul numărului maxim de ore săptămânale.

2. Realizarea unor programe extinse de legal aid (asistența juridică gratuită).

Conținut:

Crearea mecanismelor de consiliere juridică prin intermediul centrelor de consiliere de pe lângă instanțele judecătorești. Misiunea instituțională a centrelor de consiliere juridică pentru cetățeni este să asigure informațiile necesare unei bune apărări a intereselor în procedurile contencioase. Atribuțiile principale sunt: acordarea consultanței de specialitate a) în domeniul accesului la asistența judiciară gratuită, informare asupra procedurilor, b) în domeniul problemelor de procedură; difuzarea de materiale informative pe sistemul centrelor de informare; informații privind mecanismele de plângere și condițiile acestora împotriva activității personalului din justiție. Mecanismele menționate mai sus nu trebuie să se confunde cu programele de legal aid de grad 2 și 3 care implică asistență în fața instanțelor.

Parteneri:

Organizații neguvernamentale, Barourile de avocați și Consiliul Superior al Magistraturii.

Etape:

Redactarea fișei de politică publică, identificarea resurselor financiare, elaborarea documentațiilor de suport, elaborarea actelor normative necesare, aplicarea programului pilot, introducerea în proiectul de buget pe anul 2008 a sumelor necesare.

Opțiuni:

Centrele pot fi organizate în regim de instituții în subordinea Ministerului Justiției sau structuri gestionate în baza procedurilor de achiziție publică care să răspundă fișei de comandă a Ministerului Justiției. Centrele pot funcționa în sistem la distanță prin mecanisme on-line și hotline sau fizic în spații amenajate în incinta tribunalelor, și pot avea acoperire la nivel județean.

Bugetare:

Politica publică implică eforturi financiare considerabile însă cu un grad ridicat de eficacitate în realizarea misiunii sistemului de justiție.

II. Creșterea predictibilității actului de justiție

Creșterea predictibilității actului de justiție se impune a fi abordată pe în acord cu cerințele de independență a magistraților în exercitarea competențelor lor. Acestui domeniu îi corespund două politici publice distincte.

1. Unificarea practicii judiciare.

Conținut:

Adoptarea legislației privitoare la unificarea practicii judiciare care să cuprindă toate elementele de conținut material și procedură a procesului de unificare a practicii judiciare. Unificarea ar putea fi făcută prin re acordarea către Înalta Curte de Casație și Justiție a competenței de emitere a normelor de îndrumare, ori prin introducerea mecanismului de precedent judiciar doar la nivelul Înaltei Curți de Casație și Justiție, urmând ca la instanțele inferioare să se respecte norma de interpretare unitară creată astfel de magistrații de la instanța supremă.

Parteneri:

Înalta Curte de Casație și Justiție și Consiliul Superior al Magistraturii, Ministerul Justiției fiind responsabil cu procedurile de legiferare.

Etape:

Realizarea analizei de nevoi, elaborarea opțiunilor de politică publică, dezbaterile opțiunilor cu reprezentanții partenerilor și cu celelalte profesii din justiție, alegerea opțiunii de către Ministrul Justiției, dezbaterile cu societatea civilă, adoptarea reglementărilor necesare, campanie de informare publică și editarea culegerilor de practică.

Opțiuni:

Oricare dintre opțiuni va fi aleasă ea trebuie să răspundă capacității operaționale a autorităților implicate și să condenseze activitățile de implementare în primul an din planul multianual.

Bugetare:

Nu sunt necesare resurse bugetare extinse pentru redactarea culegerilor de procedură. Nivelul resurselor pentru campania de informare publică depinde de tipul de campanie.

2. Stabilirea unor standarde de motivare a hotărârilor judecătorești, a ordonanțelor și rezoluțiilor procurorilor.

Conținut:

Elaborarea unor normative care să stabilească standardul și conținutul obligatoriu ca structură pentru redactarea hotărârilor judecătorești a rezoluțiilor și ordonanțelor. Actele jurisdicționale judiciare trebuie să conțină minimal evidențierea tuturor probelor administrate în cauză și dezbaterile lor în raport de cererile părților și de relevanța în soluționarea cauzei. Arătarea stării de fapt și motivarea deciziilor magistraților atât asupra stării de fapt cât și a stării de drept care conduc la pronunțarea soluțiilor. Dispozitivele hotărârilor judecătorești trebuie să fie clare și explicite în mandatul lor imperativ în caz de punere în executare silită. Obiectivele sunt: a) crearea unei mai mari încrederi în obiectivitatea și motivarea deciziilor adoptate de magistrați; b) reafirmarea rolului educativ al hotărârilor judecătorești ca element și izvor material pentru realitatea juridică în relațiile sociale și c) reducerea posibilităților de corupție prin creșterea transparenței soluțiilor judecătorești.

Parteneri:

Înalta Curte de Casație și Justiție, Consiliul Superior al Magistraturii, Uniunea Națională a Barourilor, asociațiile profesionale ale magistraților și mediul academic de specialitate.

Etape:

Redactarea fișei de politică publică, dezbateri și consultări tematice în grup de lucru, elaborarea proiectului legislației necesare, dezbaterile cu partenerii, adoptarea legislației, editarea și diseminarea ghidului privind standardele de redactare a hotărârilor judecătorești.

Opțiuni:

Stabilirea standardului poate fi făcută prin anexă a unui act normativ sau prin descrierea cerințelor minime privind conținutul actelor jurisdicționale judiciare. Calendarul de implementare poate fi realizat eşalonat în raport de capacitatea instanțelor și de gradul de încărcare sau se poate adopta cu aplicare într-o singură etapă.

Bugetare:

Nu sunt necesare resurse bugetare extinse pentru procedurile de consultare și pentru editarea ghidului metodologic.