



Politică Publică Lege și Jurisprudență: unificarea practicii judiciare și a legislației

Acest proiect a fost finanțat cu sprijinul Programului European pentru Prevenirea și Lupta Împotriva Criminalității al Comisiei Europene – Directoratul General al Afacerilor Interne. Publicația reflectă numai viziunile autorilor, iar Comisia nu poate fi trasă la răspundere pentru nici o utilizare a informației conținute în acest material.

Background

Esența statului de drept este însăși *legea* care, prin supremația ei absolută, asigură garantarea și respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor săi. Iar, într-un stat de drept, legea poate fi aplicată numai prin intermediul unor instituții democratice, menite să asigure securitatea internă și externă a cetățenilor. Așadar, prin stat de drept se înțelege un stat bazat pe o ierarhie a normelor generatoare de ordine juridică.

Jean Jacques Chevallier definea statul de drept ca fiind *“tipul de regim politic în care puterea statului se află încadrată și limitată de către drept”*.¹ Prin această noțiune se înțelege existența unei puteri statale limitate, supusă normelor juridice, iar guvernării – fiind la rândul lor simpli cetățeni – sunt obligați să aplice, dar să și respecte normele juridice în vigoare. Ei nu sunt plasați deasupra legilor, ci exercită o funcție (temporară) cuprinsă în întregime în drept și dominată de acesta.

Constituția României² statuează în mod expres că *“România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurile Revoluției din decembrie 1989, și*

1 J.J.Chevallier – *Etat de droit – Dictionnaire encyclopedique et de sociologie du droit*, Deuxieme edition, sous la direction d'Andre-Jean Arnaud, L.G.D.J., 1993, p. 240

2 Art. 1, alin. (3) din Constituția României, revizuită în 2003

sunt garantate”.

“Instituția” superioară, căreia i se subsumează alte legi și norme, este Constituția. Din perspectiva statului de drept, Constituția - ca normă superioară, ca lege fundamentală - este o expresie a cetățenilor și reprezintă puterea tuturor acestora. Prin mecanismele democratice de control prevăzute într-un stat de drept este asigurată conformitatea normelor inferioare cu cele superioare. Constituția României³ stabilește, în concordanță cu sistemele judiciare ale altor state din Uniunea Europeană, că *„Înalta Curte de Casație și Justiție asigură interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale”*, iar *„Justiția este unică, imparțială și egală pentru toți”*⁴.

Existența unui stat de drept depinde de aplicarea legii – de către instanțele judecătorești – **în mod unitar** pentru toți. Această cerință nu este ușor de îndeplinit fiindcă, adeseori, chestiunile de drept sunt rezolvate de instanțe în mod contradictoriu. O jurisprudență incoerentă, instabilă și neunitară este inevitabilă într-o țară cu aproape 250 de instanțe judecătorești, în condițiile în care instanța supremă (ÎCCJ) nu are vocația de a menține o practică unitară a instanțelor și care să impună, în același timp, respectarea acesteia. Există un consens general că practica instanțelor este incoerentă

3 Art. 126 alin. (3) din Constituția României, revizuită în 2003

4 Art. 124 alin. (2) din Constituția României, revizuită în 2003

și neunitară, inclusiv practica Înaltei Curți de Casație și Justiție de Casație și Justiție. Această apreciere este împărtășită nu numai de opinia publică, dar și de judecători, inclusiv de cei de la Înalta Curte de Casație și Justiție. Rezultatul este un sentiment de neîncredere în justiție din partea cetățenilor, care invocă deseori corupția pentru această stare de fapt, datorită abuzurilor la care este predispus sistemul judiciar.

Începând cu anul 1990, România a început un amplu proces de actualizare a legislației sale pentru a fi în concordanță cu realitatea economică, politică și morală existentă într-un stat de drept într-o continuă dezvoltare. Mai mult decât atât, au intervenit din ce în ce mai multe modificări legislative în scopul armonizării legislației române cu cea europeană, în scopul garantării și apărării drepturilor și libertăților fundamentale individuale. Însă, multitudinea de acte normative, adoptate în ultimii 12 ani, a determinat ca România să se confrunte cu numeroase impedimente și dificultăți în implementarea acestora.

În prezent, două dintre principalele deficiențe cu care se confruntă sistemul judiciar român, ambele având incidență asupra calității actului de justiție și a credibilității justiției, sunt *practica judiciară neunitară și aplicarea neunitară a legislației în vigoare*. Realizarea unui sistem judiciar independent, imparțial, credibil și eficient reprezintă o condiție necesară pentru supremația legii și a principiilor statului de drept. Măsurile

de consolidare a independenței sistemului judiciar trebuie să ducă nu numai la afirmarea principiului separației puterilor în stat, dar și la aplicarea acestuia în practică. Reforma sistemului judiciar implică restructurarea instituțională, reformarea mentalităților care stau la baza funcționării sistemului actual, precum și eforturi financiare care trebuie asumate.

Implementarea defectuoasă de către România a normelor impuse de UE a dus la vulnerabilități extinse, atât în domeniul legislativ, cât și în domeniul jurisdicțional. Inconveniente practice s-au reflectat, cu predilecție, în actul de justiție și au cauzat multiple dificultăți. Pe fondul unui cadru legislativ lacunar și interpretabil și al unei practici contradictorii și diverse, cauzele aflate pe rolul instanțelor de judecată au căpătat o mult mai mare complexitate, ceea ce a condus la necesitatea efectuării unei cercetări judecătorești mult mai amănunțite și aprofundate, care a necesitat un timp mai îndelungat până în momentul în care instanța a putut să delibereze, creând stres și nemulțumire în rândul justițiabililor.

Această stare de fapt a fost reținută și criticată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) în *cauza Beian împotriva României*, în care Curtea nota: "*dacă statele decid mai întâi să adopte legi pentru a despăgubi victimele nedreptăților comise în trecut, acestea trebuie să fie puse în practică cu o claritate și o coerență rezonabilă pentru a evita pe cât posibil insecuritatea juridică și incertitudinea*

pentru subiecții de drept interesați. În această privință trebuie subliniat că incertitudinea, indiferent dacă este legislativă, administrativă sau jurisdicțională, este un factor important care trebuie luat în calcul pentru a aprecia conduita statului (a se vedea, *mutatis mutandis*, Broniowski împotriva Poloniei [GC], nr. 31443/96, paragraful 151, CEDO 2004-V și Păduraru împotriva României, nr. 63252/00, paragraful 92, CEDO 2005)⁵.

Mai mult decât atât, Curtea a criticat practica inconsecventă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, subliniind că “în lipsa unui mecanism capabil să asigure coerența practicii chiar în cadrul celei mai înalte instanțe interne, aceasta din urmă a ajuns să pronunțe, uneori în aceeași zi, decizii diametral opuse în privința domeniului de aplicare a Legii nr. 309/2002 (a se vedea, de exemplu, deciziile din 11 ianuarie, 1 și 28 martie 2005). Desigur, divergențele de jurisprudență constituie, prin natura, consecința inerentă a oricărui sistem judiciar care se bazează pe un ansamblu de instanțe de fond având autoritate asupra competenței lor teritoriale. Cu toate acestea, rolul unei instanțe supreme este tocmai acela de a reglementa aceste contradicții ale jurisprudenței (Zielinski si Pradal si Gonzales și alții împotriva Franței [GC], nr. 24846/94 și 34165/96 la 34173/96, paragraful 59, CEDO 1999-VII)⁶.

5 Cauza Beian (nr. 1) împotriva României (Cererea nr. 30658/05), Hot. CEDO din 6 decembrie 2007, pct. 33

6 Cauza Beian (nr. 1) împotriva României (Cererea nr. 30658/05), Hot. CEDO din 6 decembrie 2007, pct. 36, 37

Astfel, practica neunitară și neconcordanța textelor de lege au creat numeroase prejudicii pentru cetățenii români, dar mai ales pentru România, în materia revendicărilor imobilelor preluate abuziv prin procesul de naționalizare în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, CEDO sancționând aspru țara noastră în cauze precum: *Babeș contra României*⁷, *Popovici și Dumitrescu contra României*⁸, *Brumărescu contra României*⁹, *Păduraru contra României*¹⁰, *Radovici și Stănescu contra României*¹¹ etc. Relevantă în această materie este hotărârea pronunțată de CEDO în **cauza Maria Atanasiu și alții c. României**¹², prin care CEDO a declanșat procedura hotărârii pilot (aplicabilă atunci când Curtea este sesizată cu mai multe cereri având același obiect), acordând statului român o perioadă de 18 luni de la data la care hotărârea va rămâne definitivă, în care acesta să ia măsurile necesare care să garanteze protecția efectivă a drepturilor enunțate de articolul 6 din Convenție și de articolul 1 din Protocolul 1 al Convenției în cauzele privind restituirea proprietăților. Conform dispozitivului hotărârii-pilot, aceasta devine definitivă la 3 luni de la pronunțare, pronunțare care a avut

7 Cauza Babeș c. României (Cererea nr. 63252/00), Hot. CEDO din 1 martie 2006;

8 Cauza Popovici și Dumitrescu c. României (Cererea nr. 31549/96), Hot. CEDO din 4 martie 2003;

9 Cauza Brumărescu c. României (Cererea nr. 28342/95), Hot. CEDO din 28 octombrie 1999;

10 Cauza Păduraru c. României (Cererea nr. 63252/00), Hot. CEDO din 15 martie 2007;

11 Cauza Radovici și Stănescu c. României (Cererile nr. 68479/01, 71351/01 și 71352/01), Hot. CEDO din 2 noiembrie 2006;

12 Cauza Atanasiu și alții c. României (Cererile nr. 30767/05 și nr. 3380/06), Hotărârea-pilot din 12 octombrie 2010;

loc pe data de 12 octombrie 2011. Termenul de 18 luni pentru implementarea hotărârii pilot CEDO curge de la data rămânerii definitive a acesteia, respectiv de la data de 12 ianuarie 2011. În consecință, termenul de 18 luni pentru implementarea hotărârii pilot CEDO s-a împlinit la data de 12 iulie 2012.

În alte materii, precum în **cauza Ștefan și Ștef împotriva României**, Curtea sancționa iarăși țara noastră pentru aceeași practică neunitară notând că *“divergențele de jurisprudență constituie, în sine, consecința inerentă a oricărui sistem judiciar care se bazează pe un ansamblu de instanțe de fond având autoritate teritorială”*¹³. Mai mult decât atât, Curtea critica practica inconsecventă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, subliniind că *“rolul unei instanțe supreme este tocmai să soluționeze aceste contradicții. În consecință, în cazul apariției unei practici divergente în cadrul celei mai înalte autorități judecătorești din țară, aceasta din urmă devine ea însăși sursă de insecuritate juridică, aducând astfel atingere principiului securității juridice și reducând încrederea publicului în sistemul judiciar [Beian împotriva României (nr. 1), nr. 30658/05, § 39, CEDO 2007]”*¹⁴.

În Raportul MCV pe 2012¹⁵, Comisia Europeană apreciază progresele realizate

¹³ Cauza Ștefan și Ștef c. României (Cererile nr. 24428/03 și 26977/03), Hot. CEDO din 27 ianuarie 2009, pct. 32;

¹⁴ Cauza Ștefan și Ștef împotriva României (Cererile nr. 24428/03 și 26977/03), Hot. CEDO din 27 ianuarie 2009, pct. 33

¹⁵ Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliul Europei privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și Verificare, Bruxelles, 18.7.2012, COM(2012) 410 final

de România în ultima perioadă: *„România și-a reformat cadrul legal privind sistemul judiciar pentru a îl actualiza și a îl direcționa asupra priorităților de astăzi. [...] Progrese esențiale s-au înregistrat până acum în domeniul legislativ, însă, având în vedere că unele acte legislative importante au fost adoptate doar recent sau încă nu sunt în vigoare, altele fiind în continuare dezbătute în Parlament, va fi nevoie de o strategie fermă pentru ca reformele să-și atingă potențialul de a impulsiona schimbarea în practică. Jurisprudența inconsecventă, dificultățile în asigurarea respectării legii și actele de justiție ineficace rămân probleme larg răspândite.¹⁶ Modul în care sistemul judiciar a răspuns provocărilor în materie de integritate și răspundere nu a fost suficient pentru a restabili încrederea publicului”*.

În același raport, Comisia mai notează și că *“factorii de decizie din sistemul judiciar și puterea executivă dispun în prezent de instrumente pentru a consolida reforma. Pentru a realiza acest lucru, vor fi necesare un efort mai consecvent și o mai bună gestionare în cadrul Consiliului Superior al Magistraturii, iar cooperarea dintre puterea executivă și*

¹⁶ Statistici ale CEDO arată că, între toate statele membre ale UE, România se plasează pe locul al doilea în ceea ce privește numărul de hotărâri ale CEDO care nu au fost încă executate. Un număr mare dintre aceste hotărâri se referă la dificultăți în aplicarea sancțiunilor civile, la durata excesivă a procedurilor civile, la absența unor căi de atac eficiente și la cercetări penale ineficace. [Consiliul Europei: *Supervision of the Execution of Judgements and Decisions of the ECHR, Annual Report 2011* (Supravegherea executării hotărârilor și deciziilor CEDO, Raport anual 2011)], disponibil la adresa: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf

sistemul judiciar, cu sprijinul Parlamentului și al societății civile, va trebui să ajungă la un nou nivel. Guvernul și oamenii politici trebuie să ofere un exemplu elocvent: orice presiune exercitată asupra instanțelor generează neîncredere între puterile în stat. În cazul în care Consiliul Superior al Magistraturii poate să asume rolul de conducere în materie de reformă și dacă va beneficia de sprijinul puterii executive pentru a institui schimbarea, ar putea fi percepute relativ rapid beneficii directe în domenii cum ar fi organizarea instanțelor și distribuția volumului de lucru. Rezultatele a două proiecte ale Băncii Mondiale aflate în desfășurare vor furniza instrumente importante și recomandări strategice pentru viitoarele etape”¹⁷.

Însă, Comisia Europeană își arată îngrijorarea cu privire la inconsecvența legislației și a practicii judiciare: “Totuși, aceste mecanisme nu au fost încă în măsură să rezolve problema inconsecvenței¹⁸, care este o deficiență majoră a sistemului judiciar din România”¹⁹.

17 În prezent, Banca Mondială efectuează o revizuire a modului de funcționare a sistemului judiciar din România, finanțată din fonduri UE. Un al doilea proiect, care vizează îmbunătățirea capacității de a colecta și a prelucra date judiciare și stabilirea unor indicatori optimi privind volumul de lucru în cadrul sistemului judiciar este în prezent efectuat de consultanți, fiind finanțat printr-un împrumut de la Banca Mondială.

18 Jurisprudența inconsecventă este frecvent semnalată în România și confirmată de părți interesate cum ar fi investitori străini, firme de avocatură și asociații profesionale ale magistraților. Experții au identificat pronunțarea de hotărâri inconsecvente în special în cazuri sensibile implicând persoane la nivel înalt și în cazuri de achiziții publice.

19 Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliul Europei privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și Verificare, Bruxelles, 18.7.2012, COM(2012) 410 final, pag. 8

Pentru a își asigura angajamentul față de Uniunea Europeană, Ministerul Justiției a elaborat **Strategia de dezvoltare a Justiției ca Serviciu Public 2010-2014**, un document de politică publică destinat să reprezinte instrumentul instituțional pentru continuarea politicilor de reformare a sistemului judiciar, având ca principal scop: “o justiție eficientă și eficace, aptă să genereze un act de justiție corect, transparent, desfășurat în termen rezonabil și la un cost accesibil cetățenilor și statului. Realizarea acestui scop permite îndeplinirea valențelor de serviciu public ale justiției și, implicit, restabilirea încrederii cetățenilor în actul de justiție, prin transmiterea către societate a unei viziuni coerente asupra sistemului judiciar”²⁰.

Strategia își propune îndeplinirea a **zece obiective generale** cu impact asupra întregului sistem juridic din România: punerea în aplicare a noilor coduri; perfecționarea legislației cadru aplicabilă în sistemul judiciar prin ajustarea cadrului legislativ fundamental (legile justiției); consolidarea instituțională a sistemului judiciar, în principal, prin creșterea capacității și responsabilității CSM, reorganizarea instanțelor și/sau parchetelor, reorganizarea MP, finalizarea procesului de reorganizare a MJ, consolidarea rolului constituțional al Înaltei Curți de Casație și Justiție; unificarea practicii judiciare și îmbunătățirea performanțelor individuale ale magistraților; consolidarea integrității în cadrul sistemului judiciar prin promovarea

20 Strategia de dezvoltare a Justiției ca Serviciu Public 2010-2014, pag. 12

măsurilor anticorupție și a standardelor etice profesionale; finanțarea corespunzătoare a justiției; modernizarea statutului unor profesii juridice și conexe sistemului judiciar; creșterea nivelului de implicare a României în dezvoltarea agendei europene în domeniul justiției și consolidarea cooperării judiciare internaționale; creșterea nivelului de educație juridică a cetățenilor; dezvoltarea și îmbunătățirea politicilor de comunicare publică și transparență ale sistemului judiciar, schimbarea în bine a imaginii sistemului judiciar în societate.

Riscuri și vulnerabilități

De câțiva ani, România și-a asumat sarcina dificilă de a remedia inconsecvența legislației și a practicii judiciare. Din păcate, datorită numeroaselor deficiențe existente în sistemul judiciar român, a multitudinii de acte normative adoptate până în prezent și a evoluției alarmante a corupției, progresele înregistrate sunt încă mici.

Se impune de urgență găsirea unor mecanisme care, odată implementate, să garanteze realizarea și consolidarea – pe baze reale și în raport cu nevoile cetățenilor – a unui sistem judiciar independent, imparțial, credibil și eficient, pe principiile transparenței decizionale și a integrității în exercitarea funcțiilor.

Una dintre vulnerabilitățile sistemului judiciar din România, sesizate de Comisia

europeneană²¹, constă în faptul că **“magistrații nu conștientizează suficient importanța unificării juridice, fapt care poate fi legat de o interpretare dusă la extrem a independenței acestora. Principiul „aceeași pedeapsă pentru aceeași infracțiune” și rolul său în descurajarea comiterii de infracțiuni nu par a fi apreciate pe deplin, după cum nu este apreciată nici relevanța acestui principiu pentru răspunderea și integritatea magistraților. Aceasta ar putea explica de ce analiza²² arată că judecătorii nu utilizează în mod adecvat măsurile de unificare juridică”**.

În continuare, Comisia subliniază că: **“în același timp, Consiliul Superior al Magistraturii și președinții instanțelor nu au făcut încă o prioritate din consecvența jurisprudenței. Chiar și în cazurile în care judecătorii doresc să îmbunătățească consecvența, aceștia nu au la dispoziție instrumentele necesare pentru a avea acces la jurisprudența altor instanțe. Nu a fost încă instituit un sistem de publicare electronică integrală a hotărârilor instanțelor, inclusiv a deciziilor Înaltei Curți de Casație și Justiție. Curțile de apel publică unele decizii, însă nu aplică criteriile uniforme în acest scop. Principala bază de date judiciare (ECRIS) oferă acces doar la hotărârile instanțelor din**

21 Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliul Europei privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și Verificare, Bruxelles, 18.7.2012, COM(2012) 410 final, pag. 8

22 Printre comportamentele constatate se numără ignorarea jurisprudenței instanțelor superioare și utilizarea limitată a procedurii recursului în interesul legii. Numărul de recursuri în interesul legii a scăzut în 2011 în comparație cu anii 2007-2009.

circumscripția unei anumite curți de apel, judecătorii neputând compara hotărârile instanțelor la nivel național²³. Un sistem alternativ, Jurindex, nu este actualizat”.

Nivelul de performanță al administrației publice din România a fost măsurat și de Banca Mondială, care a constatat că este cel mai puțin eficace din UE²⁴. În ciuda anumitor îmbunătățiri, imaginea globală este aceea a unei **lipse de dinamism în abordarea problemelor care au un impact real asupra capacității sistemului judiciar de a face dreptate în mod rapid și consecvent**. Banca Mondială a sesizat că printre problemele existente în sistemul judiciar din România, se numără: capacitățile limitate și presiunea volumului de lucru asupra judecătorilor și procurorilor, care sunt în mare măsură generate de dezechilibre în materie de resurse și diferențe acute privind volumul de lucru între zone geografice și niveluri de jurisdicție; numărul mare de posturi vacante, asigurarea unei formări la intrarea în profesie și deficiențele din structura și organizarea internă a instanțelor și a parchetelor, care determină întârzieri majore în soluționarea proceselor aflate pe rolul instanțelor române²⁵.

23 Cu excepția judecătorilor Înaltei Curți de Casație și Justiție, care pot avea acces la toate hotărârile cuprinse în baza de date.

24 Indicatorii de guvernanță din 2011 ai Băncii Mondiale.

25 România este în mod regulat condamnată de CEDO pentru încălcarea drepturilor procedurale cauzată de întârzieri excesive ale proceselor. Termenul legal de 30 de zile pentru publicarea motivației instanței este frecvent depășit. Până în prezent nu există date fiabile privind întârzierile din cadrul proceselor, acestea urmând a fi furnizate la începutul anului 2013 de un

Comisia Europeană a constatat că **“presiunile în materie de resurse și un conflict între puterea executivă și sistemul judiciar în 2009 au încetinit reformele și au dus la un număr mare de pensionări într-un moment în care volumul de lucru era în creștere constantă. 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 dosarele 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”²⁶.**

Mai mult decât atât, în raportul MCV pe anul 2012, Comisia aduce critici cu privire la faptul că **“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.** studiu al Băncii Mondiale.

26 Responsabilitățile pentru gestionarea resurselor umane ale sistemului judiciar sunt partajate: Consiliul Superior al Magistraturii are responsabilitatea de a gestiona recrutarea, evoluția carierei, formarea și acțiunea disciplinară. Ministerul Justiției deține responsabilitatea bugetară și inițiativa legislativă. Procurorul General este responsabil pentru rezultatele parchetelor, însă toate aspectele care au un impact asupra carierei unui procuror sunt decise de către Consiliu.

*Îmbunătățirile capacității Institutului Național al Magistraturii și introducerea unor standarde egale de recrutare pentru categorii diferite de candidați nu au fost efectuate decât recent, prea târziu pentru a asigura pregătirea corespunzătoare pentru punerea în aplicare a noilor coduri. Până acum, nu a fost convenit un plan comun de punere în aplicare a noilor coduri*²⁷.

Practica judiciară prezintă în continuare deficiențe semnificative structurale, care favorizează vulnerabilitatea sistemului juridic din România la abuzuri, implicit și la corupție. Experții CE au constatat că aceste deficiențe – precum termenele de prescripție care nu se sting sau nu sunt suspendate în momentul trimiterii în judecată, promovate printr-o soluționare permisivă a cererilor depuse la termenele de judecată, care pare a fi în mod preponderent în favoarea apărării²⁸ – în soluționarea proceselor în instanță sunt semnificative în comparație cu practica din alte state membre. De asemenea, sistemul judiciar a avut dificultăți în a soluționa definitiv în instanță cazuri financiare complexe, care implică achiziții publice, acest tip de cazuri constituind o excepție de la

²⁷ Capacitățile de recrutare actuale nu pot furniza numărul de noi angajați la timp, la calitatea și la pregătirea corespunzătoare, astfel cum s-a estimat necesar într-un studiu de impact efectuat pentru noile coduri.

²⁸ Evaluarea Comisiei privind aceste aspecte poate fi regăsită la paginile 14-15 ale Actualizării tehnice SEC(2011)968, publicată la 20 iulie 2011. Raportul menționează toleranța cu care sunt tratate cererile de amânare ale apărării, deficiențele în administrarea Probelor și în gestionarea neregulilor procedurale, precum și aspecte organizatorice.

tendința general pozitivă privind cazurile de corupție la nivel înalt aduse în instanță. Astfel de cazuri necesită din partea procurorilor și judecătorilor competențe speciale, dezvoltate prin formare, specializare și expertiză externă. În plus, deși este prevăzut de lege, bugetul pentru cheltuielile cu experții judiciari este rareori disponibil în practică, astfel încât apărarea plătește adesea pentru expertiza ordonată de instanță, pe lângă plata pentru propria expertiză²⁹. Acest aspect ridică semne de întrebare privind independența și imparțialitatea experților numiți de instanță.

Recomandări

Asigurarea finalității procesului de reformă a justiției asumat de România depinde în mod esențial de realizarea unui cadru legislativ coerent, în sensul corelării tuturor actelor normative ce vor fi adoptate sau modificate, precum și a eliminării neconcordanțelor și paralelismelor în elaborarea acestora.

În raportul MCV pe 2012³⁰, experții CE recomandă să se pună un mai mare accent pe **introducerea de recursuri în interesul legii** și să se încurajeze o practică consecventă în rândul judecătorilor prin **publicarea integrală**

²⁹ Actualizarea tehnică SEC(2011)968 din 20 iulie 2011, p. 15. De la ultimul raport anual al Comisiei, Înalta Curte de Casație și

Justiție a primit un buget special pentru experții judiciari.
³⁰ Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliul Europei privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și Verificare, Bruxelles, 18.7.2012, COM(2012) 410 final, pag. 8

a hotărârilor motivate ale instanțelor, prin *discuții periodice de spețe* în cadrul tuturor instanțelor și *printr-o promovare activă a consecvenței juridice* de către președinții instanțelor și Consiliul Superior al Magistraturii.

Reformarea în continuare a Înaltei Curți de Casație și Justiție ar putea sprijini, de asemenea, consecvența. În acest sens, s-au înregistrat progrese importante prin adoptarea Legii micii reforme în justiție și prin noile Coduri de procedură. *“Reformele aduse de noile Coduri de procedură trebuie introduse astfel încât Înalta Curte să nu fie copleșită de cereri abuzive și să fie admise numai cazurile care ridică chestiuni juridice importante. Acest lucru impune introducerea unui filtru corespunzător pentru recursuri și pentru sesizările Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile. De asemenea, ar putea exista alte sarcini care ar putea fi transferate de la Înalta Curte la alte instanțe, cum ar fi competența judecării cazurilor în primă instanță și pronunțarea unor hotărâri privind o serie de chestiuni judiciare interne³¹. Aceasta ar permite Înaltei Curți să se concentreze asupra rolului său principal de unificare juridică, astfel cum este cazul în majoritatea statelor membre ale UE. De asemenea, Înalta Curte trebuie să dispună de un sediu și de resursele umane necesare pentru îndeplinirea sarcinilor sale”.*

³¹ Înalta Curte judecă o serie de infracțiuni în primă instanță, în cazul infracțiunilor comise de persoane care dețin anumite funcții. De asemenea, se pronunță cu privire la chestiuni judiciare interne, cum ar fi cererile părților de a transfera cauzele altor instanțe sau conflictele de competență între instanțe.

În concordanță cu recomandările prevăzute în raportul MCV pe anul 2012, propunem următoarele acțiuni pe care România ar trebui să le întreprindă:

Respectarea statului de drept și a independenței sistemului judiciar

Existența și eficiența statului de drept depinde de însăși **independența sistemului judiciar**. Fără un sistem judiciar independent, imparțial, concret și loial, statul de drept nu poate exista, iar drepturile și libertățile individuale ale cetățenilor săi nu vor putea fi asigurate și respectate. Prin urmare, se impun următoarele: respectarea, pe viitor, **a prevederilor Constituției la emiterea ordonanțelor de urgență**; punerea în aplicare a deciziilor Curții Constituționale; asigurarea publicării fără întârziere a tuturor actelor, inclusiv a deciziilor Curții Constituționale, în Monitorul Oficial; **invitarea tuturor partidelor politice și autorităților guvernamentale să respecte independența sistemului judiciar**; **asumarea angajamentului de a impune sancțiuni disciplinare** tuturor membrilor de Guvern sau de partid care subminează credibilitatea judecătorilor sau care exercită presiuni asupra instituțiilor judiciare; **adoptarea unor proceduri clare prin care să se prevadă măsuri contra parlamentarilor** împotriva cărora au fost pronunțate hotărâri definitive privind incompatibilitatea sau conflicte de interese ori care au fost condamnați definitiv într-un caz de corupție la nivel înalt.

Reformarea sistemului judiciar

În acest sens, trebuie avute în vedere măsuri, precum: adoptarea unui **plan comun și cuprinzător de punere în aplicare a tuturor celor patru coduri** și a tuturor aspectelor relevante ale reformei structurale și procedurale, ale ajustărilor din domeniul resurselor umane și ale investițiilor în infrastructura judiciară; **restructurarea instanțelor și a parchetelor**, precum și **refacerea echilibrului dintre numărul de angajați și volumul de muncă**, pe baza, în special, a 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, este necesară și implemetarea următoarelor măsuri: elaborarea și punerea în aplicare în cadrul instanțelor a **unor ghiduri clare de bune practici în ceea ce privește aplicarea pedepselor**, gestionarea cazurilor și analiza probelor în procesele penale, cu un accent deosebit pe domeniile în care au fost deja identificate lacune, cum ar fi procesele complexe având ca obiect cazuri de criminalitate economică și achiziții publice; introducerea unor reforme pentru **publicarea motivărilor instanțelor la cât mai scurt timp după pronunțarea hotărârilor**, pentru suspendarea termenelor de prescripție din momentul începerii unei cercetări judiciare și pentru îmbunătățirea calității și a disponibilității expertizei judiciare; continuarea măsurilor adoptate de Înalta

Curte pentru **accelerarea proceselor având ca obiect cazuri de corupție la nivel înalt**, întreprinderea măsurilor necesare pentru evitarea împlinirii termenelor de prescripție și introducerea unor măsuri similare la alte instanțe; **continuarea măsurilor de îmbunătățire a consecvenței și a caracterului disuasiv al pedepselor aplicate în cazurile de corupție la nivel înalt** în instanțele de pe teritoriul României.

O atenție sporită trebuie acordată **consolidării profesionale a magistraților** prin: întărirea independenței și integrității magistraților judecători și procurori; creșterea răspunderii – administrativă și materială – și responsabilizarea magistraților față de actul de justiție; redefinirea sistemului de selecție și promovare a magistraților prin concurs, de perfecționare și specializare a magistraților; pregătirea și perfecționarea unui număr mai mare de magistrați în vederea acoperirii locurilor vacante existente în sistemul judiciar român, precum și în scopul diminuării volumului de muncă pentru fiecărui magistrat, pentru a se asigura eficiența actelor de justiție.

Un alt punct de referință ar trebui să fie reprezentat de **consolidarea instanțelor specializate**: pentru minori și familie; comerciale; de muncă și asigurări sociale; administrativ – fiscale; proprietate intelectuală; consolidarea măsurilor specifice justiției pentru minori; consolidarea sistemului de reintegrare socială și protecția victimelor; realizarea unor condiții la standarde europene în penitenciare, mai ales

cu privire la eliminarea deficiențelor privind lipsa personalului (ofițeri, agenți de pază și intervenție, precum și trupe speciale de intervenție, a căror prezentă este esențială, atât în incintele penitenciarelor, cât și pentru escorta persoanelor private de libertate la termenele de judecată). De asemenea, se impune perfecționarea sistemelor de operare din penitenciare, dar și a măsurilor de siguranță destinate personalului acestora.

O importanță deosebită în sistemul judiciar, cu predilecție în scopul apărării și garantării drepturilor și libertăților individuale o are **promovarea asistenței judiciare gratuite și din oficiu**, prin: adoptarea unor măsuri legislative pentru extinderea sistemului de asistență juridică gratuită și din oficiu; stabilirea de criterii clare și obiective pentru acordarea asistenței juridice gratuite; reactualizarea onorariilor avocaților privind asistența juridică din oficiu, în raport cu structura, complexitatea și particularitățile cauzelor; asigurarea accesului rapid al avocaților din oficiu la studierea dosarelor destinate acestei asistențe juridice.

Răspunderea și integritatea sistemului judiciar

Un rol important în reformarea sistemului judiciar îl are atingerea următoarelor obiective: **stabilirea unei politici comune între CSM și Guvern** pentru promovarea răspunderii și a integrității în cadrul sistemului judiciar printr-o practică și o jurisprudență ferme și convingătoare cu etape clare de punere în aplicare; **asigurarea unei mai**

bune coordonări a instrumentelor juridice, disciplinare și de gestionare pentru a proteja reputația sistemului judiciar în cazurile grave de abateri profesionale, inclusiv a deciziilor privind drepturile individuale.

În ceea ce privește integritatea, CE recomandă asigurarea unui bilanț pozitiv convingător în ceea ce privește sancțiunile prompte și disuasive; **raționalizarea controlului jurisdicțional al hotărârilor Agenției Naționale de Integritate (ANI)** prin îmbunătățirea procedurilor și practicilor judiciare și prin revizuirea cadrului legal al ANI, în vederea accelerării procesului de pronunțare a hotărârilor definitive și a îmbunătățirii consecvenței acestora și a caracterului lor disuasiv.

Consecvența și transparența actului de justiție

Un prim pas în asigurarea consecvenței și transparenței sistemului judiciar constă în **oprirea excesului de legiferare**, urmată îndeaproape de **interpretarea și aplicarea unitară a legii pe întregul teritoriu al țării**, unde un rol fundamental îl deține Inalta Curte de Casație și Justiție.

În continuare, trebuie **îmbunătățită comunicarea între justiție și justițiabilii (cetățeni)**, prin asigurarea accesului real al cetățenilor la sistemul judiciar prin: publicarea pe internet a hotărârilor judecătorești, însoțite de motivări, în mod complet și actualizat; identificarea problemelor care fac dificil accesul la justiție astfel încât sistemul să ofere o apropiere a cetățenilor de justiție,

inclusiv prin înființarea mai multor instanțe specializate; asigurarea dreptului la un proces echitabil și la creșterea celerității actului de justiție; determinarea unui quantum rezonabil al taxelor judiciare, pentru ca acestea să fie accesibile cetățeanilor, fără a îi descuraja în inițierea demersurilor judiciare necesare apărării drepturilor lor.

Lupta împotriva corupției

Trebuie întreprinse eforturile depuse în lupta împotriva corupției prin înlăturarea deficiențelor existente în justiție care permit abuzurile și eludarea normelor juridice, prin: **asigurarea continuității rezultatelor obținute de DNA**; punerea în aplicare a noii **Strategii de dezvoltare a Justiției ca Serviciu Public 2010-2014** și **introducerea unui sistem global de monitorizare**, care să permită tuturor agențiilor guvernamentale să își stabilească ținte și să prezinte rapoarte anuale, întocmite într-un format comun și comparabil, cu privire la prevenirea și sancționarea corupției, a fraudei și a conflictelor de interese; stabilirea, în concordanță cu strategia, a unor **norme procedurale clare și a celor mai bune practici pentru deciziile Parlamentului**, care să permită cercetarea, arestarea și percheziționarea parlamentarilor; **demonstrarea unui bilanț pozitiv în domeniul instrumentării cazurilor de spălare de bani** ca o infracțiune de sine stătătoare și prezentarea unor rezultate convingătoare în ceea ce privește recuperarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni, prin consolidarea practicilor judiciare și prin aplicarea **noii legi privind**

confiscarea extinsă; stabilirea unui **mecanism clar de coordonare și de monitorizare între poliție, parchete și autoritățile de control administrativ**, cu responsabilitatea specifică de a asigura o cooperare și o comunicare eficace în domeniul combaterii corupției; **îmbunătățirea rezultatelor în ceea ce privește prevenirea și sancționarea corupției, a fraudei și a conflictelor de interese** în domeniul achizițiilor publice în toate sectoarele de activitate ale Guvernului; în acest context, asigurarea, de către România, **a respectării corespunzătoare a recomandărilor cuprinse în evaluarea externă a sistemului de achiziții publice**, realizată la inițiativa Comisiei.

Măsurile propuse

Interpretarea și aplicarea unitară a legii pe întreg teritoriul țării de către instanțele de judecată reprezintă premisa esențială pentru realizarea actului de justiție la parametrii de calitate și de eficiență, care să asigure garantarea securității juridice a persoanelor și a bunurilor acestora. În acest sens, sunt necesare următoarele măsuri:

- **sistarea adoptării excesive de acte normative și eliminarea textelor de lege aflate în contradicție** regăsite în aceeași lege sau în legi diferite;
- **sistematizarea legislativă** – ce constă în integrarea în Codex-uri a legislației dispersate din diferite domenii de către Consiliul

Legislativ³². Această instituție va iniția o analiză a reglementărilor legale existente pentru a le concentra, pe diferite criterii, în vederea unei cunoașteri și aplicări optime. Se impune o diferențiere între noțiunile de „cod” și „codex”. În timp ce codificarea este o activitate legislativă realizată de Parlament, o lege de sine stătătoare care reunește reglementări juridice deja existente, pe baza unei prelucrări legislative de sistematizare și unificare, Codexurile reprezintă culegeri de acte normative, pe criterii cronologice sau alfabeticе, fie pe criterii ce tin de conținutul reglementării. Nu este o operă legislativă, deoarece volumul obținut în urma încorporării nu presupune nicio prelucrare a materialului normativ, ci doar reuniunea într-un tot unitar;

• **instituirea unui sistem de publicare electronică integrală** a hotărârilor instanțelor,

32 Art. 19 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative:

Încorporarea actelor normative în codexuri pe materii:

(1) Pe măsura consolidării sistemului legislativ, reglementările legale în vigoare privind același domeniu sau domenii conexe, cuprinse în legi, ordonanțe și hotărâri ale Guvernului, pot fi încorporate prin alăturarea textelor acestora într-o structură omogenă, prezentată sub formă de codex, care să înlesnească cunoașterea și aplicarea lor.

(2) **Codexul se elaborează de Consiliul Legislativ, din proprie inițiativă sau la solicitarea unuia dintre birourile permanente ale celor două Camere ale Parlamentului ori a Guvernului.**

(3) Consiliul Legislativ stabilește denumirea actului rezultat din încorporare, structura și succesiunea dispozițiilor legale avute în vedere, cu specificarea actelor normative din care provin și a elementelor necesare de identificare. În cadrul operațiunii de încorporare în codexuri actele normative incluse vor fi prezentate prin luarea în considerare a tuturor modificărilor și completărilor ulterioare, a abrogărilor parțiale, exprese ori implicite, precum și prin actualizarea denumirilor instituțiilor și localităților.

inclusiv a deciziilor Înaltei Curți de Casație și Justiție. Principala bază de date judiciare (ECRIS) oferă acces doar la hotărârile instanțelor din circumscripția unei anumite curți de apel, judecătorii neputând compara hotărârile instanțelor la nivel național; precum și **actualizarea sistemului alternativ, Jurindex sau elaborarea unui nou sistem operațional electronic accesibil publicului larg**, prin care justițiabilii să pot avea acces real la justiție;

• în susținerea principiului impus de rolul dreptului în realizarea ordinii sociale, funcționarea societății și asigurarea progresului social, prin care nimeni nu poate invoca necunoașterea legii (*Nemo ignorare legem censetur*), ar trebui să se asigure **accesul electronic gratuit la arhiva de legislație a Monitorului Oficial pentru toți cetățenii**, precum și **publicarea electronică a tuturor ghidurilor legislative pentru instituțiile publice**. Mai mult decât atât, aceste ghiduri ar trebui redactate într-un limbaj accesibil publicului larg, clarificând terminologia de specialitate pentru o mai bună înțelegere a informației;

• **elaborarea unui plan și/sau al unui sistem** care să permită eliberarea cu celeritate către justițiabili a hotărârilor judecătorești;

• **specializarea judecătorilor și a completelor de judecată** - aplicată vertical în întregul sistem de instanțe, de la Înalta Curte de Casație și Justiție la judecătorii, dosarele referitoare la domeniul specializat fiind soluționate de un număr limitat de

judecători. Astfel, s-ar exclude jurisprudența contradictorie între diferitele complete ale aceleiași instanțe. Judecătorii vor fi bine informați cu privire la legile și jurisprudența din domeniul lor de specializare, oferind într-un timp mult mai scurt o jurisprudență coerentă și unică în respectivul domeniu. Concomitent, se va îmbunătăți calitatea jurisprudenței prin dobândirea unei expertize speciale în domeniu;

- **introducerea unor mecanisme procedurale la nivelul Înaltei Curți de Casație și Justiție**, prin care să se evite apariția unei jurisprudențe contradictorii și divergențe între Completele Secțiilor Înaltei Curți, pe de o parte, și între Secțiile ÎCCJ, pe de altă parte, prin care să se armonizeze jurisprudența Înaltei Curți acolo unde există neconcordanțe;
- adoptarea unui **plan comun și cuprinzător de punere în aplicare a tuturor celor patru coduri** și a tuturor aspectelor relevante ale reformei structurale și procedurale, ale ajustărilor din domeniul resurselor umane și ale investițiilor în infrastructura judiciară;
- **restructurarea instanțelor și a parchetelor, valorificarea fondurilor destinate experților**, precum și **refacerea echilibrului dintre numărul de angajați din serviciile auxiliare ale justiției și volumul de muncă**, pe baza, în special, a 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;
- **consolidarea instanțelor specializate:** pentru minori și familie; comerciale; de muncă și asigurări sociale; administrativ – fiscale; proprietate intelectuală; consolidarea măsurilor specifice justiției pentru minori; consolidarea sistemului de reintegrare socială și protecția victimelor;
- **realizarea unor condiții la standarde europene în penitenciare**, mai ales cu privire la eliminarea deficiențelor înregistrate datorită lipsei personalului necesar, dar și cu privire la perfecționarea sistemelor de operare și a măsurilor de siguranță din penitenciare;
- **promovarea asistenței judiciare gratuite și din oficiu**, prin: adoptarea unor măsuri legislative pentru extinderea sistemului de asistență juridică gratuită și din oficiu; stabilirea de criterii clare și obiective pentru acordarea asistenței juridice gratuite; reactualizarea onorariilor avocaților privind asistența juridică din oficiu, în raport cu structura, complexitatea și particularitățile cauzelor; asigurarea accesului rapid al avocaților din oficiu la studierea dosarelor destinate acestei asistențe juridice;
- **determinarea unui quantum rezonabil al taxelor judiciare**, pentru ca acestea să fie accesibile cetățeanilor, fără a îi descuraja în inițierea demersurilor judiciare necesare apărării drepturilor lor.

