

**Reforma justiției depinde decisiv de calitatea resurselor umane din sistem și alocarea lor eficientă în funcție de nevoi, constată SAR**



# OAMENII JUSTIȚIEI

## Politica de cadre în magistratură pe termen scurt și mediu



Mecanismul de Cooperare și Verificare include o primă condiționalitate centrată pe transparență și eficiența sistemului judiciar. Întreaga reformă a justiției din România depinde în mod obligatoriu de calitatea resurselor umane din sistem și de alocarea lor eficientă în funcție de nevoile concrete ale sistemului și de specializarea magistratilor.

În ultimul raport al Comisiei Europene au fost formulate numeroase recomandări, unele dintre ele cu impact în ceea ce privește politica de resurse umane în magistratură:

- *inițierea unei analize independente a performanței sistemului judiciar și operarea modificărilor structurale necesare, inclusiv, dacă este cazul,*

transferul magistratilor. România ar trebui să adopte, de asemenea, măsuri imediate de reducere a dezechilibrelor din punct de vedere al capacităților prin extinderea transferului de posturi vacante între circumscriptiile teritoriale și între gradele de jurisdicție, precum și prin recurgerea pe scară mai largă la delegarea magistratilor în zone confruntate cu probleme acute în materie de resurse umane;

- asigurarea unei tranziții usoare și corecte din punct de vedere legal către un nou Consiliu Superior al Magistraturii, respectând cerințele legii privind eligibilitatea candidaților;

- creșterea capacității Institutului Național al Magistraturii (INM) în ceea ce privește formarea inițială și continuă și luarea de măsuri în vederea garantării unor

standarde profesionale adecvate pentru toți noii magistrati, de exemplu prin extinderea cerinței de a promova examenul de capacitate la toate persoanele recrutate; planificarea capacității INM în conformitate cu previziunile anuale privind nevoile de recrutare și de formare;

- luarea în considerare a unei reforme aprofundate a sistemului disciplinar; reexaminarea obiectivelor și consolidarea capacității și a organizării inspecțiilor judiciare pentru a se asigura concentrarea suficientă pe investigarea disciplinară; adaptarea tipurilor de sancțiuni disciplinare posibile pentru a permite o mai mare varietate a sancțiunilor și luarea de măsuri pentru asigurarea pedepselor disciplinare consecutive, proporționale și disuasive; introducerea unei evaluări anuale a performanței inspecției judiciare.

Vom încerca în cele ce urmează să punctăm acele chestiuni care, din punctul nostru de vedere, reprezintă prioritati pe termen scurt și mediu pentru rezolvarea problemelor de resurse umane în sistemul judiciar. Problematika legata de etica și integritate în sistemul judiciar nu va face în mod direct obiectul prezentului raport pentru că a fost deja analizată în cadrul unui raport anterioar: "CSM – arbitru sau sindicat?" disponibil online la [www.sar.org.ro](http://www.sar.org.ro).

În pofida percepției generale ca magistratura este o profesie privilegiată, aceasta nu a reprezentat mereu o opțiune atractivă din punctul de vedere al salarizării și al drepturilor conexe. Lucrurile au început să se îmbunătățească în 1996, când a fost adoptată o nouă lege de salarizare.

Rezultatul a fost că în prima parte a anilor '90 a existat un exod de personal dinspre magistratura către celelalte profesii juridice unde beneficiile materiale erau mai mari. Promovările erau în mare măsură dependente de intrunirea unor condiții de vechime, recent introducându-se concursurile ca mecanism de promovare la instanțe și parchete superioare.

În aceste condiții era firesc să asistăm la o mișcare pronunțată a resurselor umane în sus pe scara ierarhică spre poziții care ofereau beneficii financiare mai mari. Aceasta ascensiune nu a fost mereu în favoarea eficienței sistemului pentru că nu a fost corelată cu încarcatura de dosare de la fiecare nivel jurisdicțional în parte.

S-a ajuns în timp la supra-încarcarea structurilor superioare și la vacantarea posturilor la structuri inferioare. Mai puțin atractive. Deficitul de personal și proasta repartizare a resurselor umane pe niveluri în cadrul sistemului sunt tare vechi ale caror efecte sunt vizibile astăzi.

### Studiile de impact pentru noile coduri de procedura

Adoptarea noilor coduri de procedura, precum si a codurilor civil si penal, ofera o ocazie istorica pentru regandirea profunda a sistemului de instante si parchete. Printr-un proiect finantat din imprumutul contractat cu Banca Mondiala Inainte se vor realiza studii de impact pentru aceste documente fundamentale care vor constitui baza functionarii sistemului judiciar. Aceste studii ofera oportunitatea perfecta pentru analizarea noii impartiri a

mechanismul de solutionare a problemei practicii neunitare. Comisia Europeana arata in iulie 2009 ca: " Noul mecanism permite judecatorului, din oficiu sau la cererea uneia dintre parti, sa ceara ICCJ sa se pronunte cu privire la o prevedere legislativa relevanta pentru dosar si cu privire la care exista jurisprudenta neunitara. Decizia ICCJ este obligatorie erga omnes. Noua procedura suplimenteaza mecanismul existent al recursului in interesul legii, insa genereaza controverse pentru ca procesele vor fi suspendate pana la momentul la care ICCJ va pronunta

**Fig. 1. Fluctuatia de personal in magistratura (sursa: rapoartele anuale CSM)**

	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Pensionare judecatori</b>	118	95	38	159	350
<b>Pensionare procurori</b>	118	78	42	113	243
<b>Intrare in profesie - judecatori</b>	86 (INM) + 152(concurs) + 48 (fara concurs)	104 (INM) + 70 (concurs) + 25 (fara concurs)	80 (INM) + 4(concurs) + 75 (fara concurs)	98 (INM) + 82 (concurs) + 5 (fara concurs)	74 (INM) + 129(concurs)
<b>Intrare in profesie - procurori</b>	30 (INM) + 70 (concurs) + 32(fara concurs) + 92 (de la Curtea de Conturi)	53 (INM) + 79 (concurs) + 50 (fara concurs)	34 (INM) + 5(concurs) + 135 (fara concurs)	79 (INM) + 135 (concurs) + 34 (fara concurs)	97 (INM) + 85 (concurs)

competentelor intre instante si parchete (prefigurata in Legea Micii Reforme aflata in dezbatare parlamentara), a incarcaturii de dosare pe niveluri de jurisdictie luand in considerare volumul de munca de pana acum si a necesitatii reale de personal la in functie de prevederi procedurale proaspat introduse. De asemenea, ar trebui realizate simulari pe baza datelor existente in sistem cu privire la functionalitatea unor mecanisme inovatoare, cum este, spre exemplu,

*hotararea. De asemenea, exista temeri ca acest mecanism va afecta celeritatea proceselor pentru ca nu exista limitari cu privire la utilizarea sa in cadrul aceluasi dosar". Este limpede ca problema jurisprudentei neunitare este extrem de serioasa in Romania (existand deja condamnari la CEDO inclusiv pentru jurisprudenta neunitara in cadrul ICCJ), insa incercarea de a rezolva aceasta problema nu trebuie sa genereze dificultati si mai mari in practica.*

## **Instante si parchete mici**

Infiintarea de instante si parchete in localitati mici a constituit de-a lungul timpului un instrument electoral pentru oamenii politici care reprezentau zona respectiva. Sub pretextul aducerii justitiei aproape de cetateni s-au infiintat prin lege instante si parchete exclusiv in scopuri electorale, acolo unde cererea din partea justitiabililor nu justifica o asemenea decizie. Cheltuielile de resurse financiare, materiale si umane pentru functionarea acestor structuri sunt semnificative, iar volumul redus de munca in cadrul lor genereaza disparitati in ceea ce priveste incarcatura de dosare a magistratilor care lucreaza la structuri similare.

O data generata, problema s-a dovedit a fi extrem de dificil de rezolvat atat din punct de vedere procedural, cat si din punct de vedere tehnic. Din punct de vedere procedural era nevoie de adoptarea unei legi de catre Parlament, iar din punct de vedere tehnic era nevoie de o evaluare corecta a tuturor instantelor si parchetelor susceptibile de a fi desfiintate pentru a exista garantia ca nu se elimina structuri a caror functionare era de fapt necesara pentru sistem.

Inca din 2005 au existat astfel de initiative, peste 40 de structuri fiind propuse pentru desfiintare. Dupa un lung sir de evaluari tehnice, din lista initiala a rezultat o lista care se rezuma la 5-6 structuri propuse pentru desfiintare. In multe dintre cazurile evaluate activitatea structurilor propuse pentru desfiintare a cunoscut o crestere spectaculoasa in perioada de evaluare. Desigur, in aceste conditii devine discutabil efortul politic necesar pentru modificarea legii mai este justificat de modestele rezultate practice urmarite.

## **Intrarea in magistratura**

In ceea ce priveste intrarea in sistem, legislatia actuala permite doua modalitati distincte: absolvirea Institutului National al Magistraturii si concursul pentru persoanele care au acumulat cel putin 5 ani de vechime in

specialitati juridice. Concursul se organizeaza anual, iar cei admisi trebuie sa urmeze un stagiu de pregatire de 6 luni la INM. Pana in 2008 exista in legislatie o a treia posibilitate de intrare in magistratura prin interviu pentru persoanele care au ocupat anterior o functie de judecator sau procuror pentru minim 10 ani.

Interviul ca metoda de selectie a fost criticat pentru ca nu asigura un mecanism de verificare detaliata a cunostintelor candidatilor, fiind eliminat prin OUG 100/2007 cu aplicabilitate de la 1 ianuarie 2008. In raportul din februarie 2008 Comisia Europeana nota: *“Aproximativ jumătate din recrutările în sistemul judiciar au urmat o procedură ad hoc, pentru a asigura ocuparea rapidă a posturilor vacante existente. În aceste cazuri, posturile vacante au fost ocupate pe bază de interviuri și de experiență de muncă, fără a controla calificările sau pregătirea noului magistrat”*. Ingridorari similare au fost exprimate si in raportul elaborat in cadrul Mecanismului de Cooperare si Verificare in iulie 2007.

## **Plecarea din magistratura**

Discutiile publice despre modificarea sistemului de calcul al pensiei pentru magistrati a generat un flux puternic de pensionari in 2009. Aceasta tendinta va fi probabil si mai accentuata in 2010. In prezent, ritmul intrarilor in magistratura este mai mic decat ritmul iesirilor din magistratura, fapt ce agraveaza problemele legate de existenta resurselor umane calificate in sistem.

Pe de alta parte, anterior modificarii legislatiei privind pensionarea, magistratii puteau sa obtina decizia de pensionare la momentul la care indeplineau conditiile legale, dar sa nu o puna in aplicare si sa ramana in sistem in asteptarea unui moment mai favorabil din punct de vedere financiar pentru iesirea la pensie. In mod evident o astfel de practica introducea o doza mare de incertitudine in ceea ce priveste existenta sau inexistenta resurselor umane in sistem pe termen mediu si lung.



## Promovarea

### 1. Promovarea in functii de conducere

Incepand cu 2005 promovarile in functii de conducere la instante si parchete se realizeaza prin concurs cu exceptia functiilor de conducere de la Inalta Curte de Casatie si Justitie si a celor din cadrul Parchetului de pe langa Inalta Curte de Casatie si Justitie (inclusiv Directia Nationala Anticoruptie si Directia de Investigare a Infractiunilor de Criminalitate Organizata si Terorism) unde numirea se face de catre Presedintele Romaniei fie la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, fie la propunerea Ministrului Justitiei cu avizul CSM. Desi aceste concursuri ofera garantii mai mari privind obiectivitatea selectiei decat simplele interviuri, corectitudinea procedurilor de selectie a fost uneori pusa sub semnul intrebarii. Cel mai celebru caz este cel al concursului pentru ocuparea unor functii de conducere la parchete din octombrie-noiembrie 2007 care a dus la trimiterea in judecata in 2008 de catre DNA a 6 persoane (un notar (fost membru CSM si fost judecator la ICCJ), un judecator si patru procurori dintre care un procuror general adjunct al Romaniei) care sunt suspectate ca ar fi influentat desfasurarea corecta a concursului. Dosarul este in curs in fata instantelor de judecata.

### 2. Promovarea la structuri superioare

Promovarea la structuri superioare se face conform legislatiei in vigoare prin concurs, cu exceptia ICCJ si a DNA si DIICOT unde accesul se face pe baza de interviu. Schemele de personal existente nu vor mai reflecta in mod necesar nevoile de personal din perspectiva aplicarii noilor coduri de procedura.

In cadrul Ministerului Public, chiar si in actuala impartire de competente pe niveluri de jurisdictie, se observa ca parchetele de pe langa Judecatorii si Tribunalele sunt supraincarcate, pe cand cele de pe langa Curtile de Apel au o competenta redusa. Pe langa practica

preluarii dosarelor de catre parchetele superioare de la cele inferioare, practica existenta doar la unele dintre parchete, solutia sugerata pentru aceasta problema a fost aceea a redistribuirii de posturi dinspre parchetele superioare catre cele inferioare care se confrunta cu deficit de personal.

Aceasta redistribuire ar presupune ca respectivele posturi sa fie vacante, si, pe cale de consecinta, o intelegere profunda a fenomenului care sa duca la oprirea consursurilor pentru structurile cu incarcatura redusa. Din pacate, deocamdata aceasta solutie nu a fost pusa in practica din cauza In conditiile in care cvasi-totalitatea posturilor de la structurile superioare sunt ocupate.

Sistemul de promovare a fost rafinat de-a lungul timpului pentru a permite accesul la instantele superioare in functie de specializarea judecatorilor, dar exista inca loc pentru imbunatatire in ceea ce priveste ponderea cunosintelor de specialitate in cadrul concursului. De asemenea, ar trebui ca magistratii proaspat promovati sa aiba obligatia de a ramane la sectia respectiva o anumita perioada minima pentru ca pe parcursul timpului problemele de deficit de personal la sectiile cu incarcatura mare de dosare sa se diminueze. In acest context, atunci cand se stabilesc schemele de personal ar trebui sa fie avuta in vedere cu precadere nu doar nivelul respectivei instante, ci si eventuala competenta materiala speciala si dificultatea dosarelor pe care ii revin spre solutionare.

### Implicatii ale alegerii magistratilor cu functii de conducere ca membri CSM

Atunci cand persoane aflate la conducerea instantelor au devenit membri CSM, ei au avut de optat intre a-si mentine functia la instanta si un mandat exclusiv la CSM. O varianta de compromis a reprezentat-o suspendarea din functia de conducere pe durata exercitarii mandatului de membru CSM, cu consecinta numirii unui conducator

interimar. In practica acest lucru a insemnat ca, in masura in care celelalte functii de conducere in cadrul respectivei instante deveneau vacante, ele puteau fi ocupate doar de catre sefi interimari avizati de CSM. Aceasta situatie limiteaza in mod semnificativ puterile conducerii respectivei instante si asigura de facto o influenta uriasa pentru membrul CSM suspendat asupra instantei din cadrul careia provine.

Ar fi de preferat ca viitorii membri CSM sa demisioneze din eventualele functii de conducere ocupate pentru a permite functionarea normala a structurii din cadrul careia provin si implementarea de catre noua echipa de conducere a propriului plan managerial.

### **Incertitudine la ICCJ**

O situatie extrem de sensibila se inregistreaza in prezent in ceea ce priveste functiile cele mai importante de conducere din cadrul ICCJ. Functia de Presedinte al ICCJ s-a vacantat in 15 septembrie 2009 prin pensionarea domnului judecator Popa, interimatul fiind asigurat de doamna judecator Barbulescu (vicepresedinte al ICCJ pana la momentul respectiv). Dupa respingerea primei propuneri a CSM (formulata in octombrie 2009) privind numirea doamnei judecator Barbulescu in functia de Presedinte ICCJ, Presedintele Romaniei amana luarea unei decizii privind cea de-a doua propunere care i-a fost inaintata in februarie 2010 privind numirea doamnei judecator Stanciu.

Incertitudinea generata de aceasta prelungire excesiva a interimatului celei mai inalte functii din cadrul sistemului judiciar este agravata de faptul ca si functia de vicepresedinte al ICCJ s-a vacantat la inceputul acestui an. Dupa candidaturile depuse pentru aceasta functie, la 10 iunie 2010, in urma retragerii uneia dintre candidaturi si a respingerii celorlalte, CSM a decis reluarea procedurii de selectie si acordarea unui nou termen de depunere a candidaturilor, 12 iulie 2010.

Exercitarea interimara a acestor functii nu reprezinta o solutie pozitiva, mai ales in contextul in care Comisia Europeana noteaza in ultimul sau raport o lipsa profunda de asumare a rolului sistemului judiciar in procesul de reforma.

### **CONCLUZII**

Din analiza reies cateva probleme care ar trebui rezolvate in perioada imediat urmatoare:

- Elaborarea studiilor de impact cu privire la aplicare codurilor de procedura care sa evidentieze nevoile de personal la fiecare nivel al sistemului judiciar. Studiile ar trebui sa includa evaluari cu privire la potentialle efecte practice generate prin aplicarea mecanismelor noi introduse in cele doua coduri de procedura si sa propuna modalitati de limitare a eventualelor riscuri de blocaj in sistemul judiciar.
- Instantele mici si parchetele de pe langa acestea ar trebui desfiintate cat mai curand pentru a se limita risipa de resurse.
- Intrarea in magistratura pe calea absolvirii INM ar trebui sa fie modalitatea preferata in cadrul sistemului, iar celelalte metode sa fie folosite doar exceptional. Este de presupus ca dupa valul masiv de pensionari din 2009 si 2010 cauzat de modificarea modului de calcul al pensiei de serviciu sa se revina la un ritm mai scazut de pensionare. In functie de concluziile studiilor de impact se poate determina nevoia reala de resurse umane in sistem.
- Reasezarea resurselor umane in cadrul sistemului judiciar ar trebui sa fie realizata si prin mecanismul redistribuirii de posturi de la structurile mai putin incarcate catre cele cu activitate mai intensa.
- Membrii viitorului CSM care detin functii de conducere la instante si parchete ar trebui sa isi dea demisia

din aceste functii la momentul numirii in CSM.

- Situatia de interimat la conducerea ICCJ trebuie sa ia sfarsit cat mai curand, cu atat mai mult cu cat lipsa de asumare a reformelor de catre persoane din cadrul sistemului judiciar a fost criticata in ultimul raport al Comisiei Europene.

**Laura Ștefan este coordonatoarea programelor anti-corupție la SAR**

Romanian Academic Society (SAR)  
61 Eminescu, Bucharest 2  
tel/fax (4021) 211 1477  
office@sar.org.ro  
www.sar.org.ro

Proiectul: *Evaluarea eficienței Mecanismului de Cooperare și Verificare în domeniul Justiției. Recomandări pentru perioada post-2009*

Raport editat de Societatea Academică din România (SAR)  
Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Uniunii Europene  
Pentru eventuale informații și sesizări contactați [cfcu.phare@mfinante.ro](mailto:cfcu.phare@mfinante.ro) sau [cfcu.ISPA@mfinante.ro](mailto:cfcu.ISPA@mfinante.ro)