



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

Reforma Judiciară în Europa

Raport 2011-2012



Cu sprijinul Uniunii Europene



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

RAPORT

ECHIPA DE PROIECT RECJ PRIVIND REFORMA JUDICIARĂ ÎN EUROPA

1. INTRODUCERE

Reforma sistemului judiciar prezintă un interes deosebit pentru RECJ. Acest raport analizează măsurile de reformă implementate sau planificate în țările care au participat la lucrările echipei de proiect “Reforma judiciară în Europa” ce au conturat opinia ENCJ și au identificat recomandări.

Multe dintre reformele sistemelor judiciare care sunt în curs de derulare reprezintă eforturi pentru îmbunătățirea funcționării acestor sisteme. Alte reforme sunt urmarea crizei economice care afectează majoritatea țărilor din Europa. Impactul crizei economice asupra sistemului judiciar este semnificativ în majoritatea țărilor europene: numărul dosarelor este în creștere, iar bugetele alocate sunt în scădere. În unele țări, slaba performanță a sistemului judiciar, spre exemplu în ceea ce privește respectarea duratei procedurilor, este un factor care periclitează dezvoltarea economică. Conștientizarea importanței unui sistem judiciar care să funcționeze eficient oferă oportunități nu doar pentru reformă, dar răspunde și crizei economice.

Este dificil de oferit o perspectivă a reducerilor bugetare care au afectat sistemele judiciare din statele europene și datorită faptului că începutul crizei în statele respective a fost diferit. Unele sisteme judiciare au resimțit deja reduceri bugetare de până la 20%. De asemenea, într-un număr de state, salariile judecătorilor au fost reduse. În alte state reducerile bugetare urmează să fie resimțite. Suplimentar față de măsurile de urgență precum reducerea salariilor, au fost adoptate măsuri de reformă pentru reducerea cheltuielilor. Aceste reforme merg alături sau se suprapun altor reforme care erau deja în curs de derulare pentru alte rațiuni decât cele oferite de criza economică. Adesea nu este posibil să se facă o distincție între reformele generate de necesitatea de reducere a bugetului sau alte reforme în general. În cadrul acestui raport, reforma sistemului judiciar este analizată indiferent de cauza care a generat-o.

Organizațiile judiciare și sistemele judiciare și juridice din Europa sunt diferite, din cauza diferențelor dintre sistemele constituționale și a tradițiilor juridice. Totuși, există un element comun pentru toate sistemele judiciare din Europa: *justiția reprezintă piatra de temelie a statului de drept și, în consecință, independența sistemului judiciar este vitală în orice societate democratică.* Declarația de la Vilnius subliniază că reducerea costurilor nu trebuie să afecteze independența sistemului judiciar. În același timp, declarația solicită adoptarea unor măsuri prin care să se îmbunătățească eficiența instanțelor. Recomandarea numărul 3 a declarației precizează:



European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ)

“Noile perspective necesită utilizarea oportunității de a adopta măsuri destinate să îmbunătățească eficiența instanțelor, o situație care nu este neapărat percepută și soluționată în vremuri mai favorabile pentru a regândi harta judiciară, de a introduce și de a reforma procedurile și organizarea internă a instanțelor și integrarea tehnologiilor informatice inovatoare care sunt esențiale pentru creșterea eficienței sistemului instanțelor.”

Raportul dezvoltă aceste idei prin examinarea diferitelor reforme care sunt în curs de implementare. Se speră că, în acest mod, se va oferi factorilor de decizie din Europa un punct de vedere al consiliilor judiciare cu privire la reforma din Europa. A fost avută în vedere diversitatea sistemelor juridice, inclusiv poziția diferită pe care o au parchetele în Europa și identifică numitorul comun și bunele practici pentru reforma sistemului judiciar.

Acest raport a avut în vedere și alte activități ale RECJ în acest domeniu, în special cele privind “Standarde” și “Durata procedurilor”. Scopul raportului este de a contribui la întărirea capacității RECJ de a oferi soluții pentru un proces de reformă sustenabil.

S-a convenit unanim că **obiectivul procesului de reformă judiciară trebuie să fie îmbunătățirea calității justiției și a eficienței sistemului judiciar, iar în același timp trebuie întărită și protejată independența sistemului judiciar, dar și adoptarea unor măsuri pentru spori responsabilitatea și răspunderea acestuia.** De asemenea, s-a subliniat că justiția trebuie să fie aproape de cetățeni. În acest scop, accesul la justiție, inclusiv în cadrul procedurilor judiciare transfrontaliere, trebuie să fie mai ușor de realizat.

Acest raport nu încearcă să rezolve problemele de sistem existente în statele membre, dar propune statelor membre ale RECJ o vedere de ansamblu asupra reformei judiciare și bune practici pentru a se adresa provocărilor din sistemul judiciar.

Structura raportului

Capitolul 2 stabilește metodologia acestui raport. Capitolele 3 și 4 sunt cele substanțiale. Capitolul 3 abordează conținutul reformei judiciare din Europa; se concentrează pe cinci domenii majore ale reformei; descrie și evaluează evoluțiile recente și oferă recomandări pentru fiecare domeniu al reformei. Capitolul 4 abordează procesul reformei. Reforma sistemului judiciar necesită păstrarea unui echilibru atent între accesul la justiție și eficiența administrării justiției. În toate situațiile, drepturile fundamentale trebuie să fie garantate, în pofida condițiilor economice adverse. Sunt oferite recomandări. Capitolul 5 face un rezumat al acestor recomandări.

Răspunsurile la chestionar și documentația suplimentară oferită au fost compilate într-o anexă la chestionar (în cadrul căreia informațiile și documentele adiționale sunt ordonate în funcție de subiect și de țară, în ordine alfabetică).



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

2. METODOLOGIE

Definiții

În înțelesul acestui raport, instanțele și parchetele sunt incluse în denumirea „judiciar”. Sistemul judiciar este definit ca ansamblul judecătorilor, al personalului juridic auxiliar de specialitate și al personalului administrativ, precum și al organismelor care guvernează instanțele și al consiliilor pentru justiție. Parchetele sunt definite în mod similar.

Metoda

Pentru atingerea rezultatului propus, metodologia și activitățile derulate au presupus:

- colectarea informațiilor privind reforma justiției din partea consiliilor judiciare care au fost reprezentate în grupul de lucru și din partea altor membri și observatori;
- redactarea documentelor de către echipa de proiect și de către secretariat;
- analizarea proiectelor de documente în cadrul comitetului de pilotaj;
- întâlniri de lucru;
- aprobarea sau adoptarea de către Adunarea Generală.

Acest raport este fundamentat pe răspunsurile la un chestionar convenit în cadrul întâlnirii de la Haga (15-16 septembrie 2011) și pe discuțiile și concluziile din cadrul întâlnirilor de lucru care au avut loc la Bruxelles (19-20 decembrie 2011), București (20-21 februarie 2012) și Roma (22 martie 2012). Majoritatea țărilor care au răspuns la chestionar au derulat reforme sau reorganizări ale instanțelor/parchetelor în scopul furnizării unui serviciu mai bun pentru populație și/sau al reducerii costurilor instanțelor /parchetelor.

Chestionarul s-a concentrat pe conținutul reformei judiciare. Totuși, unele dintre răspunsuri arată că sistemele judiciare nu sunt suficient implicate în proiectarea unei strategii de dezvoltare pentru unitățile implicate (instanțe, parchete, consilii judiciare împreună cu tot personalul și logistica necesară), ci mai degrabă arată că deciziile importante sunt redactate și adoptate de către ramura executivă și sunt ulterior puse în aplicare. Prin urmare, nu a fost examinat doar conținutul reformei, dar și procesul reformei.



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

3. CONȚINUTUL REFORMEI JUDICIARE ÎN EUROPA

Raportul se concentrează pe **5 domenii majore ale reformei**:

1. Raționalizarea și (re)organizarea instanțelor și a parchetelor;
2. Reducerea numărului de dosare ale instanțelor;
3. Simplificarea procedurilor judiciare, îmbunătățirea managementului de caz și introducerea noilor tehnologii;
4. Finanțarea sistemului judiciar (instanțe și parchete);
5. Managementul instanței și distribuirea cauzelor în cadrul și între instanțe, precum și în cadrul și între parchete.

Aceste cinci domenii ale reformei vor fi discutate în acest capitol. Pentru fiecare subiect se prezintă întâi o descriere faptică a evoluțiilor curente din Europa, pe baza răspunsurilor la chestionar și a discuțiilor ulterioare din grupul de lucru. Apoi, sunt analizate avantajele și dezavantajele asociate reformei, pentru fiecare domeniu. Fiecare secțiune se încheie cu recomandări.

În toate aceste domenii sunt în derulare mai multe activități. Impactul actual al acestor reforme este greu de evaluat, deoarece multe sunt foarte recente sau sunt în curs de implementare. Totuși, este încurajator faptul că evoluțiile sunt coerente la nivelul majorității țărilor¹. În cadrul întregii Europe, sistemele judiciare par să împărtășească aceeași viziune cu privire la administrare justiției într-o societate modernă.

¹ S-a avut în vedere că acordurile Portugaliei și Greciei cu FMI, BEC și CE privind criza economică din aceste țări includ și reforma sistemului judiciar. Reformele convenite privesc și cele cinci domenii mai-sus menționate.

A se vedea: scrisoarea ministrului Finanțelor și a guvernatorului Băncii Centrale a Greciei către FMI, <http://www.imf.org/external/np/loi/2011/grc/070411.pdf>. La fel și în cazul Portugaliei, <http://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf>.



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

3.1 RAȚIONALIZAREA ȘI (RE)ORGANIZAREA INSTANȚELOR ȘI A PARCHETELOR

3.1.1 Descrierea evoluțiilor actuale

Redesenarea hărților judiciare

Majoritatea țărilor europene concentrează geografic funcțiile judiciare, prin aceasta reducând numărul instanțelor. Motivele pentru acest demers sunt diferite. Unele state adoptă această măsură pentru a îmbunătăți calitatea justiției. Aceasta este situația în Danemarca, Norvegia și Olanda. Aceste state nu au realizat economii sau nu au speranța de a realiza economii prin reducerea numărului de instanțe. În Danemarca, sunt analizate oportunități de reducere a costurilor prin intermediul specializării, independent de reorganizare.

În alte state se speră că, pe lângă o calitate sporită, se poate ajunge la o reducere a costurilor prin închiderea instanțelor cu o utilizare redusă și prin transferul cauzelor de la acestea către instanțele apropiate. Aceasta este situația în Portugalia și în Grecia, dar și în țări precum Austria, Irlanda, Marea Britanie, Polonia, România și Turcia. Ca și în cazul Olandei, Polonia și Turcia intenționează să concentreze mai multe instanțe mici într-o singură instanță, pentru a reduce costurile de administrare. Totuși, în alte state, precum Belgia (320 de instanțe) și Italia (1289 de instanțe), revizuirea hărții judiciare este considerată necesară, dar nu s-a ajuns la consensul necesar pentru anumite măsuri, deși în Italia au fost create condițiile legale pentru reorganizare.

Pe lângă economii și calitate în general, specializarea, un număr minim necesar de judecători, noile tehnologii și durata procedurilor sunt menționate ca motive pentru reorganizare.

Aceste reorganizări duc la creșterea distanței de parcurs pentru părți și astfel, la deteriorarea accesului geografic la justiție. Se pare, totuși, că multe dintre sistemele judiciare nu mai acordă prea multă importanță acestei probleme. O posibilă explicație a acestei situații ar putea fi faptul că prezența fizică a părților și a altor participanți la proces, precum martorii, devine din ce în ce mai puțin importantă. Utilizarea tehnologiilor informatice, în special a video-conferinței, devine ceva uzual în statele mari, iar participarea în audierile la distanță nu este văzută ca un impediment serios.

În anumite țări, precum Marea Britanie, dorința de a avea o prezență vizibilă a sistemului judiciar în comunitățile locale se bucură de o considerație deosebită, în special în cauzele penale locale, dar totuși nu ar trebui să reprezinte un factor decisiv. Acest aspect este comparabil cu analiza ocazională privind instanțele comunitare din Olanda.

În cele din urmă, este surprinzător faptul că multe state doresc reduceri ale costurilor, iar



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

alte nu. Evident, circumstanțele locale diferă, dar există riscul ca potențialul pentru reducerea costurilor să fie supraestimat și/sau timpul necesar pentru realizarea acestor reduceri să fie subestimat.

Criteriile folosite pentru a stabili numărul și locația instanțelor coincid, în general, cu aspectele menționate anterior, care reprezintă și fundamentarea concentrării, în timp ce obiectivul general este de a garanta un proces corect într-un termen rezonabil (articolul 6 CEDO). Acestea sunt:

- răspândirea populației;
- distanțele geografice și accesul la transportul public;
- existența și accesul (informatizat) la servicii de suport și/sau infrastructură;
 - un număr suficient de cauze pentru a permite utilizarea eficientă a instanțelor și a parchetelor;
 - un număr adecvat de judecători și de procurori și de personal auxiliar care să garanteze continuitatea în situația unui concediu medical sau în alte cazuri în care judecătorii lipsesc și pentru a permite specializarea necesară în cadrul fiecărei instanțe și parchet (aspect calitativ).

Creșterea participării judecătorilor de pace (onorifici)

O implicare sporită a magistraților onorifici poate fi considerată ca o formă pozitivă de reorganizare. Spre deosebire de concentrarea instanțelor, o participare (sporită) a magistraților onorifici poate să reprezinte un subiect controversat, în special datorită tradițiilor juridice diferite. În multe țări, aceasta este doar o posibilitate teoretică. Prin urmare, există opinii foarte diferite dacă magistratura onorifică va duce sau nu va duce la reducerea costurilor, probabil din cauză că practicile din domeniu sunt foarte variate. În Marea Britanie se analizează posibilitatea de a reduce întârzierile din cadrul proceselor prin audierea în cadrul instanțelor magistraților a unor cauze mai puțin importante. În aceste instanțe completul este format din trei judecători de pace care nu sunt remunerați pentru activitatea depusă. În sens contrar se poate oferi exemplul Letoniei, în care magistratura onorifică a fost recent desființată prin lege. Se pare că nu există diferențe de opinii cu privire la costul ridicat al procesului cu jurați, dar desființarea procesului cu jurați pentru a reduce costurile ar fi contrară unei lungi tradiții, astfel că nici măcar nu este pusă în discuție.

3.1.2 Avantaje și dezavantaje

Concentrarea instanțelor și a parchetelor are avantaje din perspectiva calității justiției (specializarea) și a duratei procedurilor (mai puține întârzieri cauzate de absența judecătorilor sau a altor persoane). O calitate sporită a justiției, în legătură cu noile hărți ale sistemului judiciar, înseamnă și concentrarea pe un echilibru geografic al acestor hărți pentru a garanta asigurarea justiției în mod egal pentru toți cetățenii. Reducerea costurilor



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

depinde și de situația locală. În toate cazurile, costurile vor preceda economiile realizate de-a lungul multor ani. Dezavantajele privesc accesul fizic la justiție și prezența în comunitățile locale. Așa cum spune un proverb: “Justiția trebuie văzută pentru a se realiza”.

În ceea ce privește o implicare sporită a participării magistraturii onorifice, avantajul ar fi reprezentat de faptul că va fi nevoie de un număr mai mic de judecători de carieră, prin urmare s-ar reduce costurile. Un dezavantaj este, firește, că această măsură este fezabilă doar în țările cu o tradiție în ceea ce privește judecătorii de pace. Introducerea unui asemenea sistem în alte țări ar necesita un efort deosebit și o perioadă îndelungată și ar fi costisitoare. De asemenea, impactul acestei măsuri în ceea ce privește calitatea justiției este o chestiune care trebuie discutată, iar acest gen de analiză depășește scopul raportului.

- 3) concentrarea instanțelor ar trebui să fie însoțită de o creștere a utilizării tehnologiei informatice, pentru a reduce frecvența deplasărilor ce trebuie să fie făcute de către părți în cadrul instanței. De asemenea, tehnologia informatică ar trebuie utilizată pentru creșterea vizibilității procedurilor judiciare.

3.1.3 Recomandări

- 1) concentrarea instanțelor și a administrației trebuie să fie motivată de necesitatea de a oferi un înalt nivel al calității justiției și de o utilizare eficientă a resurselor disponibile.
- 2) sistemele judiciare trebuie să evalueze foarte atent dacă reducerile de costuri pot fi realizate prin concentrarea instanțelor și trebuie să aibă în vedere că aceste economii ar putea să fie obținute doar după o perioadă îndelungată de la implementarea soluției.
- 3) concentrarea numărului instanțelor ar trebui să fie însoțită de o creștere a utilizării tehnologiei informatice, pentru a reduce frecvența deplasărilor ce trebuie să fie făcute de către părți la sediul instanței. De asemenea, tehnologia informatică ar trebui utilizată pentru creșterea vizibilității procedurilor judiciare.

*

* *



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

3.2 REDUCEREA NUMĂRULUI DE DOSARE

3.2.1 Descrierea evoluțiilor recente

Reducerea numărului de dosare reprezintă un subiect important în multe țări. Sistemele judiciare din majoritatea țărilor se confruntă cu un volum mare de dosare și cu bugete care nu au fost adaptate pentru a asigura reducerea timpului de soluționare (a se vedea mai jos). Există de asemenea opinia că sunt prea multe dosare nefundamentate și cereri prin care se intenționează de fapt utilizarea unor tactici de întârziere.

Creșterea taxelor judiciare

Pentru a reduce numărul de dosare, dar și pentru a genera un venit mai mare, multe state au apelat la creșterea taxelor judiciare. Adesea, hotărârea de a crește taxele este adoptată de legislativ și nu de sistemul judiciar. De multe ori, prin creșterea taxelor se dorește reducerea numărului de cauze nefundamentate care sunt în principal destinate să întârzie procedurile judiciare sau chiar să le blocheze pe termen nedeterminat (Portugalia, Grecia și Italia). Alte țări au introdus asemenea măsuri pentru a avea un randament mai ridicat (Letonia). În nicio țară nu se discută despre un nivel al taxelor care să fie similar celor propuse prin proiectul de lege pentru creșterea taxelor judiciare din Olanda. Dacă această propunere este adoptată, taxele pentru cauzele civile vor fi mai mari decât costul procedurilor judiciare. Dezavantajele creșterii taxelor judiciare sunt deteriorarea accesului la justiție și efectele adverse implicite asupra economiei. Totuși, în multe state, acest subiect nu va reprezenta o chestiune majoră, deoarece chiar și după o creștere importantă a taxelor judiciare acestea vor reprezenta doar un mic procent din costul procedurilor pentru judecarea cauzei. Se observă că în anumite state chiar instanțele stabilesc acceptabilitatea creșterilor, fie prin rolul lor în verificarea compatibilității legilor cu constituția sau prin interpretarea dreptului european.

Reducerea, prin lege, a volumului de dosare (în recurs)

O altă modalitate de a reduce volumul de dosare este limitarea accesului la justiție prin lege, spre exemplu prin stabilirea unui litigiu financiar minim pentru cauzele civile, așa cum se întâmplă în Germania. Această abordare se pare că se concentrează în special pe reducerea numărului de recursuri. În mai multe țări, măsurile au fost adoptate pentru a simplifica procedurile de apel și, prin urmare, pentru a reduce numărul inutil de ședințe de judecată. Norvegia și Austria oferă exemple în acest sens. În sistemele judiciare din Europa se pare că există o preferință pentru diferite tipuri de acorduri, care permit judecătorilor să stabilească ce dosare trebuie să aibă drept de recurs, în loc să aplice mecanic prevederile legii. Există multe dosare în care este evident că hotărârea primei instanțe va rămâne definitivă. În aceste cauze, procedurile de recurs sunt o pierdere de timp. Este surprinzător că, în afara Olandei, nu există tendința de a avea un singur judecător care să administreze dosarele de recurs. În majoritatea țărilor se pare că există o



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

opoziție puternică față de judecarea cauzelor în recurs de către un singur judecător.

Extinderea Soluționării Alternative a Litigiilor

În sfârșit, în multe țări se promovează Soluționarea Alternativă a Litigiilor (SAL). Succesul său este foarte diferit. În multe state din Europa de Est medierea nu funcționează: părțile insistă pentru pronunțarea unei hotărâri judecătorești. Pe de altă parte, în Marea Britanie și în Irlanda procedurile sunt obligatorii, cel puțin în sensul că în hotărârea judecătorească se ține cont dacă părțile au încercat sau nu să utilizeze medierea. Evident, în aceste state există un sprijin popular și parlamentar pentru această abordare. Olanda ocupă o poziție intermediară. În Olanda, majoritatea disputelor sunt în mod tradițional soluționate în afara instanței: medierea nu este obligatorie, nici nu este controversată, dar nici nu este foarte folosită. În mod surprinzător, adeseori SAL nu este luată în considerare din perspectiva părții. În general, evaluarea se limitează la întrebarea dacă SAL va reduce numărul cauzelor din instanțe. De obicei, nu se analizează dacă părțile sunt mai avantajate prin această procedură, în special din punct de vedere al duratei, al costurilor și al calității rezultatului final. Una dintre puținele excepții o reprezintă un studiu realizat pentru Olanda. În acest studiu s-a descoperit că, în pofida procentajului mare de succes al medierii, în medie durata procedurilor este mai mare și costul este mai ridicat, având în vedere judecarea cauzelor în care medierea a eșuat. Se menționează că, în Austria medierea are ca efect costuri mai mici, luând în considerare toți acești factori menționați anterior. În aparență, întrebarea dacă părțile sunt mai avantajate dacă apelează la SAL nu are un răspuns general și depinde de condițiile locale.

3.2.2 Avantaje și dezavantaje

Reducerea volumului de dosare reduce și costurile și/sau, în funcție de sistemul bugetar, poate să aibă ca efect reducerea duratei procedurilor judiciare. De asemenea, poate să aibă ca efect alocarea unor resurse limitate către cauze fundamentate și nu către cauze lipsite de importanță. Se obțin venituri suplimentare atunci când taxele judiciare sunt crescute.

Principalul dezavantaj este că asemenea măsuri limitează accesul la justiție: o creștere a taxelor încalcă dreptul fundamental de acces la o instanță imparțială și independentă, stabilit prin lege (art. 6 CEDO). De asemenea, atunci când un număr important de dosare nu mai poate fi judecat de o instanță, protecția drepturilor nu mai este pusă în aplicare în întregime, iar aceasta va avea drept rezultat un efect negativ, spre exemplu, pentru economie.

Creșterea utilizării SAL poate contribui la reducerea numărului de dosare, dar nu reprezintă o garanție a faptului că părțile vor avea de câștigat din utilizarea acestei proceduri.



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

3.2.3 Recomandări

- 4) Toate programele de reformă, inclusiv cele privind reducerea încărcăturii de dosare și cele privind creșterea taxelor judiciare, trebuie să permită accesul la justiție, așa cum este garantat de articolul 6 din CEDO, intact. Măsurile destinate să descurajeze cauzele lipsite de importanță sunt utile, dar doar în cazul în care asemenea măsuri nu limitează accesul în instanță al dosarelor fundamentate.
- 5) Dacă taxele judiciare sunt crescute, trebuie avute în vedere circumstanțele financiare ale părților, fie prin tarife diferențiate, fie prin asistență juridică gratuită.
- 6) Reglementarea dreptului la recurs ar trebui să fie făcută de sistemul judiciar, prin analiza datelor concrete ale dosarului și nu prin aplicarea automată a normelor legale.

*
* *



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

3.3. SIMPLIFICAREA PROCEDURILOR JUDICIARE, ÎMBUNĂTĂȚIREA MANAGEMENTULUI DE CAZ ȘI INTRODUCEREA NOILOR TEHNOLOGII

3.3.1 Descrierea evoluțiilor actuale

Aproape toate țările lucrează pentru simplificarea și informatizarea procedurilor, cel mai adesea pentru reducerea duratei procedurilor și îmbunătățirea altor aspecte calitative, decât pentru reducerea costurilor. Introducerea unui management strict al dosarelor reprezintă o intervenție care nu are ca efect doar reducerea duratei procedurilor, ci și reducerea costului per dosar, ca efect colateral.

Simplificarea procedurilor

Un alt aspect este reducerea numărului procedurilor, așa cum se întâmplă deja în Italia și cum se are în vedere în Olanda. Un asemenea pas spre simplificarea procedurilor și spre simplificarea sistemelor de suport IT ar putea avea un efect pozitiv pentru asigurarea unei calități sporite a justiției și pentru reducerea costurilor. În ceea ce privește procedurile în sine, numitorul comun este introducerea unor proceduri simple și rapide, care să permită judecătorului să aibă un control ferm. În cadrul unor asemenea proceduri, schimbul repetat de documente și amânarea cauzelor devin o excepție. De asemenea, se utilizează pronunțarea verbală pentru a evita motivări scrise îndelungate. Italia a optat pentru alternativa unor hotărâri scrise scurte, în care judecătorul nu trebuie să răspundă la toate cererile avocaților. Această abordare este răspunsul la modalitatea complexă pe care o aleg avocații pentru a prezenta dosarele. În alte țări se fac încercări pentru a preveni tacticile contradictorii ineficiente ale avocaților, spre exemplu prin pedepsirea avocaților (în mod financiar) pentru întârzierile care nu sunt necesare pentru dosar sau pentru înregistrarea unor cauze lipsite de importanță.

Deosebit de interesantă este regândirea radicală a procedurilor, așa cum s-a întâmplat în Irlanda, în cadrul unei instanțe comerciale care este utilizată drept instanță pilot. În acest context, durata procedurilor judiciare este redusă la 9-12 săptămâni. Și în Olanda se derulează asemenea experimente pentru a obține un rezultat similar. De asemenea, a fost introdus un nou mecanism în dreptul administrativ pentru a accelera procedurile: într-un interval de 13 săptămâni trebuie să aibă loc un termen de judecată. Imediat după acest termen de judecată, judecătorul pronunță o hotărâre. Doar în dosarele foarte complexe se va permite acordarea altor termene de judecată. Se speră că numărul înțelegerilor amiabile între părți va crește, iar durata procedurilor se va reduce la o medie de cinci luni. În mai multe țări au fost introduse proceduri pentru dosarele cu valoare redusă. Aceste cauze au o procedură simplificată, un format strict și un cost redus și pot fi derulate în format informatic.



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

Informaticizarea procedurilor

Aceste schimbări sunt adesea implementate împreună cu informatizarea procedurilor. Completarea electronică a documentelor și schimbul digital de documente cu semnături electronice au devenit rapid ceva obișnuit. Instanța comercială din Irlanda, deja menționată, este un exemplu de abordare integrată pentru simplificare și informatizare. Termenul "e-istanță" se răspândește. Adesea, acesta se referă la procedura cauzelor cu importanță redusă, precum cele din Marea Britanie, Polonia și Irlanda (a se vedea spre exemplu www.courts.ie), dar utilizarea tehnologiilor merge mult mai departe. Un alt domeniu promițător este cel privind urmărirea dosarelor, care se referă la posibilitatea de a urmări progresul dosarelor prin intermediul internetului. În Olanda și Austria, un asemenea sistem există pentru avocați care pot să-și monitorizeze on-line dosarele, dar opțiunea nu este încă disponibilă pentru justițiabili. În alte state, se pare că nu există un progres prea mare, cu excepția Înaltei Curți a Irlandei. Există și posibilitatea ca fiecare persoană să își examineze situația dosarului. În România, orice persoană poate să găsească pe internet informații cu privire la părți, amânările procedurale și hotărâri.

Un alt aspect se referă la utilizarea tehnologiei informației în sala de judecată. În multe țări consemnarea scrisă a fost sau este înlocuită de înregistrarea audio și, așa cum este cazul Suediei, de înregistrarea video. În această țară, procedura de recurs se fundamentează pe continuarea procedurii în prima instanță. De aceea, audierile în cadrul recursului folosesc înregistrările din prima instanță. Audierea din nou a martorilor nu este permisă, cu excepția cazului în care anumite întrebări nu au fost corespunzător administrate în cadrul procedurii din prima instanță. Este permisă. Se permite obținerea unei mărturii noi, din partea altei persoane sau a unei declarații suplimentare. Video-conferința este utilizată în mai multe țări, deși natura acesteia diferă. În toate țările, video-conferința este utilizată pentru audierea părților și a altor persoane, precum martorii aflați în alte țări sau pentru protecția martorilor vulnerabili sau anonimi. În mai multe țări este folosită doar pentru aceste scopuri. Dar în țările în care trebuie parcurse distanțe mari, video-conferința este utilizată mai intens și are un rol deosebit de pozitiv pentru părți. În Suedia, martorii nu prea se prezintă fizic la termenele de judecată. Încă există dezbateri majore cu privire la informațiile care se pierd dacă persoanele nu sunt prezente fizic. Se pare că experiența joacă un rol important. În Letonia, sistemul judiciar a experimentat cu grijă atât înregistrările audio cât și cele video, iar în prezent ambele tehnici sunt introduse la nivel național². În Turcia, tehnologiile video și audio sunt utilizate pentru a evita transportul deținuților de la penitenciare către instanțe.

Utilizarea unor sisteme IT îmbunătățite poate avea ca rezultat reducerea costurilor. Menținerea unei varietăți de aplicații IT poate să fie foarte costisitoare, dar integrarea poate să fie mult mai eficientă din punct de vedere al costurilor. Unul dintre exemple este

² Beneficiile identificate sunt menționate în răspunsul Letoniei la chestionar (vezi și anexa).



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

sistemul IT integrat din cadrul instanțelor care a fost pus în funcțiune în Turcia. Acest sistem include documentele ce trebuie trimise în format electronic, semnăturile electronice și înregistrarea cauzei.

Management de caz mai strict

Managementul de caz reprezintă un instrument important pentru creșterea eficienței procedurilor judiciare. În mai multe țări (printre altele, Marea Britanie și Norvegia) se desfășoară conferințe înaintea procesului pentru a pregăti procedurile. În Marea Britanie a fost oferită formare profesională prin intermediul studiilor de caz înscrise pe un DVD pentru a pregăti un management de caz mai eficient la nivelul instanțelor penale inferioare. Procedurile privind recunoașterea timpurie a vinovăției au redus întârzierile de la al doilea nivel ierarhic al instanțelor. Avocații din Irlanda, Austria, Norvegia și Marea sunt obligați să identifice în avans martorii pe care vor să îi propună pentru audieri în cadrul procedurilor judiciare. În alte țări, conferințele au un caracter mai voluntar. O altă posibilitate este de a avea o primă audiere a unei cauze, într-o etapă foarte timpurie (în cazul dreptului administrativ din Olanda). În cadrul acestei audieri cauza este soluționată imediat, sau în cauze foarte complexe, se planifică viitoarele proceduri în temeiul chestiunilor care trebuie clarificate înainte de a se pronunța o hotărâre.

3.3.2 Avantaje și dezavantaje

Prin aceste măsuri, dar în special prin utilizarea lor combinată, se reduce durata procedurilor din instanță și se sporește eficiența acestor proceduri. Câștigurile în eficiență, care au fost dobândite sau care se presupune că vor fi dobândite prin aceste evoluții, nu au fost – din ceea ce cunoaștem – calculate în mod sistematic, dar potrivit majorității observatorilor, aceste câștiguri sunt foarte mari și oferă posibilitatea efectuării unor economii consistente.

Deoarece accesul la serviciile oferite de societate, în general, au fost deja redefinite ca acces digital, sistemele judiciare trebuie să țină cont de această tendință a societății. Accesul digital la justiție este o necesitate. Ar trebui să se țină cont, totuși, de faptul că informatizarea este o operațiune vastă, consumatoare de timp, în cadrul căreia costurile preced beneficiile. Sunt necesare investiții de capital substanțiale.

Trebuie analizat dacă cerința privind un proces echitabil este îndeplinită de aceste proceduri simplificate și informatizate. În practică, sistemele judiciare nu percep această chestiune ca reprezentând o problemă semnificativă. Majoritatea judecătorilor salută aceste evoluții.



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

3.3.3 Recomandări

- 7) Simplificarea procedurilor judiciare, îmbunătățirea managementului de caz și introducerea noilor tehnologii oferă șansa de a moderniza administrarea justiției, îmbunătățind astfel accesul la justiție, calitatea justiției, precum și eficiența. Toate sistemele judiciare trebuie să adopte programe inovative pentru a îndeplini aceste obiective.
- 8) Deoarece aceste inovații presupun și modernizarea dreptului procedural, aceste programe necesită o cooperare strânsă între organizațiile sistemului judiciar și agențiile guvernamentale responsabile pentru legislația relevantă. Judecătorii și procurorii ar trebui să se implice proactiv în dezvoltarea și implementarea noilor proceduri, procese și tehnologii din cadrul sistemului judiciar.

*
* *



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

3.4 FINANȚAREA SISTEMULUI JUDICIAR (INSTANȚE ȘI PARCHETE)

3.4.1 Descrierea evoluțiilor recente

Reducerea bugetelor

Așa cum s-a menționat în introducere, multe dintre sistemele judiciare europene trebuie să facă față unor reduceri bugetare majore. Au fost adoptate tot felul de măsuri pentru a reduce cheltuielile pe termen scurt. În mai multe țări salariile judecătorilor și ale personalului au fost reduse (a se vedea mai jos). De asemenea, recrutarea judecătorilor și a personalului a fost oprită și, spre exemplu, în Belgia, numirea noilor judecători a fost amânată. În anumite situații, nu se mai efectuează lucrări de reparații și nu se mai cumpără sau nu se mai înlocuiește logistica. Această situație se presupune că va dura pe termen mai lung, în mai multe țări. Judecătorii și personalul auxiliar din cadrul instanței își îndeplinesc atribuțiile în mod corespunzător deși bugetele au fost reduse. Aceste măsuri nu pot fi considerate reforme. Din contră, asemenea măsuri reprezintă o amenințare la adresa funcționării sistemelor judiciare, spre exemplu, prin agravarea situației privind amânarea termenelor de judecată. În cele ce urmează, reducerea salariilor judecătorilor este analizată în detaliu, deoarece acest tip de măsură pentru reducerea costurilor este o parte a programelor de reformă a sectorului public, iar guvernele au fost dornice să le aplice și sistemului judiciar. Este discutată și tema îmbunătățirea finanțării sistemelor judiciare, deoarece este necesară o reformă fundamentală pentru a reglementa relația dintre guvern și sistemul judiciar.

Reducerea salariilor

În mai multe țări, în special în Portugalia, Spania, Lituania, Letonia, România și Irlanda, salariile judecătorilor și ale altor angajați din cadrul instanțelor au fost reduse, în unele cazuri chiar cu mai mult de 20%. Alte costuri, spre exemplu contribuția salariaților la sistemul de pensii a fost mărită. În multe cazuri, curțile constituționale au analizat sau analizează legalitatea unor asemenea măsuri. În Irlanda a fost necesar un referendum pentru modificarea constituției astfel încât salariile judecătorilor să poată fi reduse. Acest referendum a avut loc în luna octombrie, iar majoritatea votanților a fost de acord cu propunerea ca salariile judecătorilor să fie reduse conform regulilor aplicate și pentru salariile funcționarilor publici. De fapt, reducerile salariale reprezintă măsuri de urgență care, spre deosebire de măsurile de reformă discutate în acest raport, sunt caracterizate de faptul că au un efect imediat, dar nu contribuie în niciun fel la performanța sistemului judiciar. Mai multe țări au înghețat salariile, precum Polonia și Marea Britanie.

Aceste măsuri fac parte din tăierile sau înghețarea salariilor pentru toți funcționarii publici, categorie din care judecătorii nu sunt exceptați, dar de obicei aceștia nu sunt afectați în mod deosebit față de celelalte categorii. Totuși, în Polonia și în Slovacia salariile judecătorilor au fost reduse mai mult decât cele ale funcționarilor publici.



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

Problema reprezentată de interferența cu salariile judecătorilor este faptul că aceste intervenții pot să amenințe independența sistemului judiciar. Salariile pot fi utilizate ca o pedeapsă individuală sau colectivă. De asemenea, o reducere excesivă a salariilor judecătorilor ar putea să facă sistemul judiciar vulnerabil față de interferențele nedorite. În același timp ar putea să afecteze calitatea justiției în sensul că organismele judiciare pot să devină mai puțin atractive în calitate de angajator. Este cunoscut faptul că unii judecători au demisionat ca urmare a reducerilor salariale.

Îmbunătățirea sistemului de finanțare

În sistemele judiciare din majoritatea țărilor nu există o legătură explicită între numărul cauzelor și bugete, astfel încât între acestea poate să apară o necorelare, iar încărcătura de dosare, durata procedurilor și logistica nu mai pot fi controlate. În această situație, pot fi impuse ținte de austeritate, cu ignorare consecințelor. Acest lucru s-a întâmplat în mai multe țări. O relație neclară între numărul cauzelor și bugete este adesea însoțită de absența unor așteptări clar precizate cu privire la ceea ce se poate considera ca „producția obișnuită a judecătorilor”. În mai multe țări, această stare de fapt se consideră că nu mai poate fi susținută și sunt puse la punct sisteme de măsurare a activității și a performanței bugetare. În acest sens, sistemul bugetar din Olanda servește drept exemplu pentru unele țări, precum Marea Britanie, care încep să implementeze aceste metode. Totuși, trebuie avut în vedere că unii judecători din Olanda consideră că sistemul este prea tehnocrat și prea constrângător. Se fac eforturi pentru a simplifica acest sistem. Opinia majoritară este că o abordare corespunzătoare mediului de afaceri în ceea ce privește managementul și aspectele financiare promovează, pe de o parte funcționarea instanțelor și oferă stimulente mai puternice pentru o utilizare eficientă a fondurilor publice. Pe de altă parte, promovează independența sistemului judiciar prin faptul că face ca una dintre cele mai vulnerabile legături dintre sistemul judiciar și celelalte puteri ale statului să fie mult mai transparentă: mai multe cauze înseamnă un buget mai mare; altfel întârzierile din cadrul instanțelor vor crește.

În anumite țări au fost utilizate instrumente de măsurare pentru a stabili norme privind încărcătura de dosare și timpul necesar pentru procesare. Aceste norme reprezintă doar niște medii și nu trebuie aplicate situațiilor concrete. Dacă judecătorii trebuie să explice de fiecare dată conducerii de ce este necesar un timp mai îndelungat pentru soluționarea unui caz decât cel prevăzut de normă, atunci independența judiciară este compromisă. De asemenea, este necesară o atenție deosebită atunci când se utilizează asemenea date pentru a compara performanța judecătorilor. Utilizarea abordării din mediul de afaceri ar fi în măsură să submineze calitatea justiției și adoptarea unor măsuri pentru a reduce asemenea efecte nu au fost suficient discutate, deoarece situația actuală din majoritatea țărilor afectează cu siguranță în mod negativ calitatea justiției.

În afara modalității de stabilire a bugetului, un alt subiect important îl constituie alocarea bugetelor către instanțe și supravegherea modului în care aceste bugete sunt cheltuite. Adeseori, miniștrii justiției sau organizațiile cu atribuții în administrarea instanțelor, care



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

sunt subordonate ministerelor de justiție, au aceste atribuții. În multe cazuri, instanțele trebuie să aibă aprobarea agențiilor guvernamentale chiar și pentru efectuarea unor cheltuieli mărunte. În alte țări, președintele instanței este responsabil doar pentru aspectele judiciare și pentru cele privind activitatea judecătorilor, iar administrarea instanței este preluată de către ministrul justiției. În Polonia acest sistem a fost restabilit. Alte țări au o abordare total diferită. Toate responsabilitățile rămân în sarcina sistemului judiciar. Din nou poate fi oferit exemplul Olandei. În această țară, Consiliul pentru Justiție primește totalitatea bugetului alocat sistemului judiciar. Acesta alocă ulterior bugetul către instanțe. De asemenea, supraveghează execuția bugetară pentru a se asigura că instanțele se încadrează în sumele alocate. Instanțele stabilesc felul în care își cheltuiesc bugetele, în limitele obiectivelor și standardelor de calitate stabilite împreună de Consiliu și de instanțe. În raportul său anual, Consiliul precizează modul în care bugetul total a fost cheltuit. Deoarece majoritatea membrilor colegiilor de conducere ale instanțelor sunt judecători, se poate spune că 'judecătorii sunt la volan'.

3.4.2 Avantaje și dezavantaje

În ceea ce privește reducerea salariilor, s-a menționat deja că singurul avantaj al reducerii salariale este reprezentat de o reducere imediată a costurilor, ceea ce în momente economice dificile poate să prezinte relevanță. Ca dezavantaje se pot reține potențialele amenințări la adresa independenței, deoarece salariile pot fi utilizate ca pedeapsă, a calității justiției, deoarece sistemul judiciar devine mai puțin atractiv ca angajator și a integrității, deoarece crește vulnerabilitatea față de interferențele necorespunzătoare.

În ceea ce privește îmbunătățirea sistemului de finanțare, este necesar un sistem care să raporteze obiectiv bugetul față de numărul și complexitatea cauzelor și care promovează astfel independența sistemului judiciar în ansamblul ei. În acest fel, alocările bugetare ar fi mai puțin arbitrare. Transparența crește: spre exemplu, dacă din motive financiare un guvern nu poate să ofere bugetul necesar pentru administrarea cauzelor, trebuie să recunoască acest lucru și trebuie să arate Parlamentului că în acest fel vor întârzia procedurile judiciare. De asemenea, un asemenea sistem de finanțare ar reduce costurile prin oferirea unor motivații puternice pentru a judeca dosarele în mod eficient. Un potențial dezavantaj este lipsa de predictibilitate a numărului și a complexității dosarelor care urmează să fie înregistrate. Alte dezavantaje ar putea fi că managementul instanței devine mai 'tehnocrat' și că sunt cheltuite prea multe resurse pentru a măsura încărcătura de dosare. Dacă eficiența devine singurul obiectiv s-ar periclita calitatea justiției. Dacă sistemul este folosit greșit pentru aplicarea normelor privind timpul de procesare alocat pentru un anumit dosar atunci și calitatea justiției ar avea de suferit, iar independența judecătorilor ar fi afectată. Prin reformarea sistemului de finanțare s-ar oferi consiliilor pentru justiție și instanțelor o responsabilitate pentru modul în care își cheltuiesc bugetele. Un avantaj evident este separarea clară între responsabilitățile miniștrilor justiției sau a altor agenții și cele ale sistemului judiciar. Administrarea instanțelor are un impact și asupra calității justiției și este corespunzătoare doar dacă instanțele sunt complet implicate. În acest fel se evită și birocrăția.



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

3.4.3 Recomandări

În ceea ce privește reducerea salariilor:

- 9) Remunerația judecătorilor și a magistraților trebuie să rămână proporțională cu responsabilitatea profesională și cu înalta funcție publică pe care o îndeplinesc.
- 10) Remunerația judecătorilor și a procurorilor ar trebui să fie garantată prin lege astfel încât să se păstreze independența judiciară și imparțialitatea. Toate discuțiile și negocierile privind remunerația ar trebui să se facă cu consultarea sistemului judiciar.

În ceea ce privește îmbunătățirea sistemului de finanțare:

- 11) Finanțarea sistemului judiciar ar trebui să reflecte necesitățile sale de a putea administra corespunzător volumul de dosare. Doar în acest fel se poate garanta eficiența justiției în ceea ce privește durata procedurilor.
- 12) Deși se admite că finanțarea în funcție de rezultate presupune măsurarea rezultatelor și a timpilor de procesare (măsurarea volumului de muncă), asemenea sisteme de măsură trebuie să fie simple, iar rezultatul trebuie să fie utilizat cu atenție, pentru păstrarea independenței judiciare. Spre exemplu, normele de măsură a volumului de activitate nu trebuie să fie aplicate mecanic situațiilor individuale.
- 13) Pentru a asigura și a întări separarea puterilor, sistemul judiciar trebuie să fie implicat în toate etapele procedurii bugetare și trebuie să fie responsabil pentru managementul financiar atât al fiecărei instanțe, cât și al întregului sistem, în limitele bugetului alocat.

*
* *



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

3.5 ADMINISTRAREA INSTANȚEI ȘI OPTIMIZAREA ÎNCĂRCĂTURII DE DOSARE A INSTANȚELOR ȘI A PARCHETELOR

3.5.1 Descrierea situației actuale

Redistribuirea sarcinilor

Ideea redistribuirii sarcinilor judecătorilor și a personalului auxiliar pentru a permite judecătorilor să se concentreze asupra sarcinilor judiciare esențiale a fost pusă în aplicare în mai multe țări. În țări precum Polonia și Spania sunt implementate reorganizări care presupun transferul activității de la judecători către asistenți administrativi și asistenți judiciari. În mai multe țări există posibilitatea de a îmbunătăți aspectele din acest domeniu: adesea judecătorii îndeplinesc sarcini relativ simple, administrative care ar putea la fel de bine să fie îndeplinite de personalul auxiliar. Adesea ei percep această situație ca fiind nesatisfăcătoare. De asemenea, în funcție de sistemul juridic, personalul auxiliar de specialitate juridică poate fi utilizat pentru pregătirea cauzelor și/sau redactarea unor proiecte ale hotărârilor și/sau analize preliminare ale cauzelor, spre exemplu, dacă dosarele sunt sau nu eligibile pentru recurs. În Irlanda, Înalta Curte utilizează cu succes asistenții judiciari, comparabili ca statut cu personalul similar existent în Statele Unite. Salariul acestei categorii de personal reprezintă doar o mică parte din remunerația judecătorilor. O altă opțiune este de a delega sarcini judiciare administrative către personalul auxiliar de specialitate juridică. Totuși, această practică este contrară independenței sistemului judiciar, astfel încât doar titularii unor funcții judiciare – inclusiv judecătorii de pace – ar trebui să adopte hotărâri judecătorești. Delegarea sarcinilor către titularii funcțiilor judiciare doar pentru adoptarea unor decizii judiciare simple reprezintă o posibilitate distinctă. Un exemplu este utilizarea instituției „Rechtspfleger” în instanțele din Germania și Austria.

Experiența din Olanda și Spania arată că delegarea conduce la obținerea unei eficiențe sporite, dar doar dacă judecătorii au încredere în personalul auxiliar de specialitate și nu se simt obligați să le monitorizeze intens activitatea sau să le refacă o mare parte din lucrări. Pentru a se ajunge la acest deziderat este nevoie de personal auxiliar de specialitate cu o înaltă pregătire, dar de asemenea este nevoie ca judecătorii să se adapteze lucrului în echipă, în loc să lucreze individual. Întrebarea dacă utilizarea personalului auxiliar de specialitate în poziții consultative nu deschide drumul unei influențe necorespunzătoare asupra judecătorilor și dacă nu le periclitează independența pare să nu reprezinte un aspect important, cel puțin în ceea ce privește judecătorii de carieră. Este mai degrabă o problemă care apare în cazul judecătorilor de pace. În instanțele magistraților din Marea Britanie, judecătorii de pace sunt asistați de consilieri juridici al căror singur rol este de a oferi consultanță în probleme de drept. Toate hotărârile judiciare sunt adoptate doar de către judecătorii de pace. În practică, nu a apărut nicio problemă, deși un raport recent a pus în discuție o serie de aspecte privind



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

principiul independenței judiciare.³

Distribuirea dosarelor între instanțe și judecători

Optimizarea volumului de activitate al instanțelor și al judecătorilor a fost identificată drept o prioritate pentru reforma sistemului judiciar din majoritatea țărilor respondente. Multe dintre resursele disponibile sunt irosite dacă judecătorii nu primesc suficiente dosare, în special dacă altor instanțe sau altor judecători le sunt repartizate prea multe dosare. Un caz de bune practici ar putea fi reprezentat de repartizarea informatizată a dosarelor, în conformitate cu o serie de criterii obiective și având în vedere specializarea judecătorilor. În anumite țări există o flexibilitate în alocarea dosarelor între instanțe, pentru a permite echilibrarea volumului de muncă. O problemă ar putea fi faptul că părțile trebuie să se deplaseze mai departe, dar în unele țări părțile pot să aleagă: fie așteaptă judecarea dosarului de către instanța competentă, fie pot să aleagă judecarea imediată a dosarului de către o instanță a cărei locație este mai îndepărtată. O alternativă la această abordare este de a avea judecători care să lucreze temporar în cadrul unor instanțe ce au un volum de activitate foarte mare, spre exemplu prin detașarea judecătorilor. În România sistemul național IT de alocare a dosarelor oferă opțiunea de administrare a dosarelor în cadrul fiecărei instanțe. Acesta asigură un sistem de distribuire aleatorie a dosarelor pentru a asigura o distribuție echilibrată a cauzelor între judecători.

Reducerea cheltuielilor de regie

Reducerea birocrăției în general și oferirea suportului necesar pentru derularea sarcinilor administrative reprezintă o parte a reorganizărilor deja discutate. Totuși, trebuie avut în că, în prezent, destule instanțe nu dispun de informații esențiale privind durata procedurilor și numărul de dosare restante. Fără aceste informații nu se poate garanta o justiție corespunzătoare și eficientă. Instanțele au nevoie de personal pentru a colecta și a analiza datele. Inovarea și implementarea tehnologiilor informatice necesită alocarea unor resurse umane suplimentare procesului de administrare a dosarelor. Trebuie admis că instanțele se transformă din organizații ale oamenilor în organizații ale oamenilor și ale sistemelor informatice. Acest proces presupune o structură diferită a personalului și o alocare financiară suplimentară pentru tehnologiile informatice. În multe țări reducerea cheltuielilor de regie este considerată posibilă prin închiderea unor instanțe mici, dar în același timp se implementează în instanțe abordări specifice mediului de afaceri și noțiuni din mediul tehnologiei informatice.

³ Ipsos Mori (2011). The strengths and skills of the judiciary in the magistrates' courts. Ministry of Justice Research Series 9/11, www.justice.gov.uk/publications/research.htm.



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

3.5.2 Avantaje și dezavantaje

Redistribuirea sarcinilor permite judecătorilor să se concentreze asupra atribuțiilor lor esențiale și le îmbunătățește calitatea muncii. De asemenea, are potențialul de a reduce costurile. Totuși, ar trebui avut în vedere că prin acest proces crește numărul angajaților instanțelor, iar acest fapt ar putea fi perceput negativ de către ministerele de justiție. De asemenea, există o creștere a costurilor. Un aspect conex este faptul că judecătorii trebuie să fie dispuși și capabili să aibă încredere în personalul auxiliar. Altfel, vor reface o mare parte din activitatea personalului, iar reducerile de costuri ar fi mici. Un potențial dezavantaj este riscul unei influențe necorespunzătoare a personalului juridic asupra judecătorilor. Acest risc este redus pentru judecătorii de carieră.

Alocarea flexibilă a cauzelor între instanțe și judecători pentru a optimiza repartizarea lor prezintă avantaje clare pentru eficiența instanțelor. Interesele instanțelor pot să coincidă cu cele ale părților, spre exemplu pentru că părțile pot să obțină mai curând o soluție, dar pot apărea și divergențe între interesele acestora, deoarece părțile ar trebui să se deplaseze la sediul alte instanțe. De asemenea, alocarea cauzelor ar putea să devină mai puțin transparentă.

Reducerea cheltuielilor de regie are avantaje clare, dar trebuie admis că posibilitățile de a obține o asemenea reducere sunt restricționate de cerința de a dispune de informații esențiale pentru a putea, spre exemplu, să se ofere o justiție eficientă și să se mențină sisteme informatice.

3.5.3 Recomandări

- 15) Redistribuirea sarcinilor în cadrul instanțelor pentru a putea permite judecătorilor să se concentreze asupra atribuțiilor lor esențiale reprezintă un scop important în sine, diferit de reducerea costurilor care ar putea fi obținute în acest fel. Pentru a fi eficienți, judecătorii trebuie să beneficieze de tot sprijinul necesar. Ei trebuie să se poată baza pe personalul auxiliar de specialitate, iar acest fapt presupune existența unui personal cu o înaltă calificare.
- 16) Deși trebuie păstrat un mecanism transparent, alocarea dosarelor către instanțe și judecători trebuie să fie mai flexibilă pentru a utiliza în mod mai eficient repartizarea judecătorilor.
- 17) Ar fi utilă reducerea costurilor de regie, dar aceasta trebuie atent echilibrată cu necesitățile în creștere de a avea informații adecvate despre încărcătura de dosare și timpii de procesare.



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

3.5.3 Recomandări

- 14) Redistribuirea sarcinilor în cadrul instanțelor pentru a putea permite judecătorilor să se concentreze asupra atribuțiilor lor esențiale reprezintă un scop important în sine, diferit de reducerea costurilor care ar putea fi obținută în acest fel. Pentru a fi eficienți, judecătorii trebuie să beneficieze de tot sprijinul necesar. Ei trebuie să se poată baza pe personalul auxiliar de specialitate, iar acest fapt presupune existența unui personal cu o înaltă calificare.
- 15) Deși trebuie păstrat un mecanism transparent, alocarea dosarelor către instanțe și judecători trebuie să fie mai flexibilă pentru a utiliza în mod mai eficient repartizarea judecătorilor.
- 16) Ar fi utilă reducerea costurilor de regie, dar aceasta trebuie atent echilibrată cu necesitățile în creștere de a avea informații adecvate despre încărcătura de dosare și timpii de procesare.

*

* *



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

4. PROCESUL DE REFORMĂ

4.1 Descrierea evoluțiilor actuale

Mai multe răspunsuri la chestionar indică faptul că sistemele judiciare (consilii judiciare, instanțe, parchete, judecători) nu sunt suficient implicate în proiectarea unei strategii de dezvoltare pentru unitățile implicate și că, mai degrabă, deciziile importante sunt gândite și adoptate de către ramura executivă, iar ulterior sunt puse în aplicare. Mai mult, deciziile cu privire la bugete și reducerile bugetare sunt foarte influențate de către miniștrii de finanțe, în special atunci când reducerile bugetare sunt parte a măsurilor care afectează întregul sector public. Reducerea sau înghețarea salariilor reprezintă un exemplu în acest sens. Cu atât mai mult cu cât finanțarea sistemelor judiciare este vulnerabilă, sistemele judiciare sunt vulnerabile față de intervențiile greșit fundamentate ale unor terți. Mai mult, guvernele și parlamentele nu sunt întotdeauna conștiente de importanța pentru societate și economie a unui sistem judiciar independent și funcțional. Deși organizațiile supranaționale, precum CE, BCE sau FMI exprimă o asemenea conștientizare (vezi spre exemplu nota de subsol nr.1), guvernele nu acționează întotdeauna în consecință.

4.2 Condiții pentru o reformă judiciară eficientă

Punctul de început pentru orice evoluție și reformă în guvernarea unui stat cu adevărat reprezentativ pentru cetățenii săi trebuie să fie înțelegerea faptului că înaltul principiu al separației puterilor este crucial pentru o guvernare democratică. Este esențial să se păstreze acest principiu în toate situațiile, pentru a asigura buna guvernare pentru toți cetățenii într-un mediu sigur și corect.

Una dintre cele trei ramuri ale guvernării este sistemul judiciar – ramura care este responsabilă pentru păstrarea unei justiții proporționale care este împărțită cetățenilor prin intermediul instanțelor și a organismelor asociate. Eficiența oricărui sistem judiciar se bazează pe un număr de factori și este întotdeauna necesar să se aibă în vedere evoluțiile oricărui sistem pentru a include o reformă nu doar a sistemului judiciar, ci și a procedurilor judiciare.

Un număr de state au derulat deja sau sunt în curs de derulare a revizuirii sistemelor judiciare, o procedură inițiată în unele cazuri de situația financiară actuală. Altele au în vedere demersuri similare. Deoarece sistemul judiciar reprezintă una dintre cele trei ramuri ale guvernării, ar fi normal ca și sistemul judiciar să fie implicat în toate etapele reformei și evoluțiilor ulterioare. Sistemul judiciar are răspunderea de a împărți justiția în materie civilă și penală și este implicat nemijlocit în procese și proceduri, având în vedere că hotărârile sunt adoptate în cadrul instanțelor și se bazează pe administrația responsabilă pentru funcționarea sistemului. Pentru a permite sistemului judiciar să își îndeplinească atribuțiile într-o manieră eficientă este necesar să existe și o administrație



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

bine organizată a instanțelor și a sistemului judiciar.

Cele mai eficiente sisteme judiciare sunt cele care ating în mod realist acest obiectiv prin intermediul comunicării și al parteneriatelor la toate nivelurile relevante între administrație și sistemul judiciar. Asemenea parteneriate recunosc rolul specific al fiecărui partener și nu încalcă rolul operațional al administrației sau independența hotărârilor adoptate de sistemul judiciar prin instanțe.

Nu este suficient să se formuleze niște planuri care îmbunătățesc eficiența și/sau reduc cheltuielile dacă aceste urmează să afecteze în mod negativ procesul de adoptare al hotărârilor judecătorești. Orice reformă care aduce atingere acestui aspect important ar putea să aibă efecte pe termen lung cu privire la reducerea personalului din sistemul judiciar sau pierderea oricăror progrese deja obținute.

Reforma sistemului judiciar și a competențelor sale este un subiect delicat și dificil și trebuie să aibă în vedere diferențele culturale, tradiția, evoluțiile și contextul general în cadrul cărora s-a format sistemul judiciar din statele membre. Totuși, este esențial ca sistemul judiciar să fie proactiv în identificarea nevoilor de reformă și a unor criterii corecte pentru efectuarea acesteia.

Prin urmare, orice proces de reformă ar trebui să implice în toate etapele și sistemul judiciar, prin intermediul discuțiilor și al consultării, de la începutul care presupune conturarea unei viziuni și până la implementarea finală și administrare. De asemenea, sistemul judiciar ar putea, dacă este necesar, să inițieze discuții privind reforma și să prezinte idei pentru dezvoltare.

Sistemul judiciar este cel mai potrivit să adopte rolul de reformator, datorită experienței nemijlocite a instanțelor. O asemenea activitate ar putea fi derulată de consiliile judiciare și de asociațiile judecătorilor. Documente anterioare ale RECJ și rezoluții europene se referă la unele dintre aceste aspecte.

Este important ca orice reformă să nu fie inițiată doar din considerente financiare, ci să fie fundamentată de aspecte cu implicații pe termen lung. Orice propunere privind efectuarea unei reforme corespunzătoare și eficiente ar trebui să fie întemeiată pe scopuri și obiective argumentate.

Obiectivele reformei din cadrul sistemelor de justiție și al sistemelor judiciare trebuie să fie bazate pe principii clare care să îmbunătățească calitatea justiției pentru cetățeni și ar trebui să includă aspecte precum:

- îmbunătățirea calității accesului la justiție;
- creșterea încrederii publice în sistemul judiciar;
- îmbunătățirea imaginii sistemului judiciar
- asigurarea unui sistem eficient care să nu compromită calitatea justiției și accesul la justiție.



European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ)

Atunci când se propun reforme trebuie avute în vedere **obiective SMART**, prin intermediul cărora să se arate modul în care vor fi îndeplinite principalele obiective. Aceste obiective funcționează drept criterii prin intermediul cărora se poate măsura succesul reformei.

- **Specific** definiție precisă a rezultatului care se speră că va fi obținut prin reformă.
- **Măsurabil** cuantifică obiectivele, astfel încât succesul să poată fi măsurat.
- **Realizabil** o evaluarea realistă a posibilității de realizare a obiectivului.
- **Realist** există suficiente resurse pentru îndeplinirea obiectivului?
- **Temporizat** stabilirea unor termene în care trebuie îndeplinite anumite etape și obiectivul final.

Fiecare propunere de reformă ar trebui să aibă o structură care să includă următoarele secțiuni:

- un plan de afaceri / plan de acțiune
- proceduri pentru abordare, cu implicarea sistemului judiciar în toate etapele
- proiecte pilot
- planificări temporale – care pot varia, în funcție de proiect
- date pentru analiză – în funcție de planificările temporale
- criterii pentru analiză
- date de implementare și proceduri
- cerința ca propunerea să fie fundamentată pe date relevante și actuale
- studii de impact – calitate și cantitate
 - public, imaginea justiției și calitate, motivarea funcției judiciare
 - măsurarea impactului efectiv
- controlul calității în cadrul fiecărei etape
 - monitorizarea periodică și eficientă
 - criterii de evaluare pentru a măsura calitatea impactului

4.3 Recomandări

17) Este esențial ca sistemul judiciar, *consiliile judiciare* și în special judecătorii și procurorii să fie implicați în fiecare etapă a evoluției și a implementării planurilor de reformă. Acest aspect este important pentru a asigura independența sistemului judiciar, pentru a asigura că reformele sunt eficiente și pentru a inspira încredere.

18) Sistemul judiciar, sub coordonarea consiliilor pentru justiție, dacă există, ar trebui să elaboreze propuneri pentru o reformă eficientă. Obiectivul reformei ar trebui să fie îmbunătățirea nivelului de eficiență a justiției. Obiectivul reformei ar trebui să fie îmbunătățirea nivelului de eficiență a justiției. O administrare mai eficientă are drept rezultat îmbunătățirea duratei procedurilor și a calității actului de justiție.



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

19) Este recomandabil ca acest gen de propuneri pentru reformă să se inspire din direcțiile generale evidențiate în acest raport. În special, ar putea fi utilizate acele idei privind simplificarea procedurilor, administrarea mai eficientă a dosarelor și informatizarea, care, utilizate împreună, ar putea să ofere o perspectivă pentru creșterea nivelului de eficiență a justiției.

5. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

În cadrul sistemelor judiciare din Europa există un consens larg cu privire la direcțiile în care ar trebui să se îndrepte reforma judiciară. În aproape toate țările hărțile judiciare sunt reconfigurate, acest fapt având ca rezultat concentrarea funcțiilor judiciare în cadrul unui număr mai mic de instanțe, iar procedurile judiciare sunt regândite în scopul simplificării, a obținerii unui management de caz mai strict și al informatizării. Reducerea numărului de dosare nu reprezintă un scop în sine, dar trebuie tratată problema dosarelor cu importanță redusă și a tacticilor pentru întârzierea procedurilor, menținând în același timp accesul la justiție pentru toate celelalte cauze, indiferent de situația financiară a părților. De asemenea, există necesitatea unei mai bune finanțări a sistemului judiciar, pentru a garanta independența acestuia și pentru a asigura judecarea eficientă a cauzelor. În final, trebuie menționat că în multe țări se desfășoară eforturi pentru organizarea mai bună a instanțelor. Redistribuirea sarcinilor, alocarea eficientă a dosarelor între instanțe și judecători și reducerea cheltuielilor de regie sunt exemple în acest sens.

Trebuie avut în vedere că aceste reforme vor fi implementate cu bugete mai mici sau în cel mai bun caz cu bugete egale, ceea ce va face ca punerea în practică să fie dificilă. Reformele fundamentale necesită timp, iar costurile lor preced beneficiile. Totuși, aceste reforme reprezintă cea mai bună cale de a progresa. Reducerile de costuri pe termen scurt, precum tăierea salariilor, nu contribuie la reformele necesare și reprezintă o amenințare la adresa funcționării sistemelor judiciare. Sistemele judiciare ar trebui să încerce să convingă guvernele că sunt necesare reforme pe termen lung, chiar dacă aceste reforme nu aduc decât treptat reduceri de costuri, care sunt și dificil de estimat în avans așa cum se poate observa din absența frecventă a unor analize cost-beneficii.

Această opțiune este posibilă doar atunci când se alege un punct de pornire, așa cum s-a arătat în cuprinsul declarației de la Vilnius, care preciza că "Fiecare măsură economică care afectează sistemul judiciar, trebuie să păstreze rolul statului de drept într-o societate democratică. Sistemul judiciar trebuie să garanteze, chiar în contextul unor circumstanțe economice dificile, dreptul de acces la justiție, protecția eficientă a drepturilor



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

fundamentale și calitatea hotărârilor judecătorești.”⁴

Pentru a ghida reforma judiciară sunt făcute următoarele recomandări, care au fost explicate în capitolele anterioare. Analizăm mai întâi **conținutul reformei**.

Raționalizarea și (re)organizarea instanțelor și a parchetelor:

- 1) Concentrarea instanțelor și a administrației trebuie să fie motivată de necesitatea de a oferi un înalt nivel al calității justiției și de o utilizare eficientă a resurselor disponibile.
- 2) Sistemele judiciare trebuie să evalueze foarte atent dacă reducerile de costuri pot fi realizate prin concentrarea instanțelor și trebuie să aibă în vedere că aceste economii ar putea să fie obținute doar după o perioadă îndelungată de la implementarea soluției.
- 3) Concentrarea numărului instanțelor ar trebui să fie însoțită de o creștere a utilizării tehnologiei informatice, pentru a reduce frecvența deplasărilor ce trebuie să fie făcute de către părți la sediul instanței. De asemenea, tehnologia informatică ar trebui să fie utilizată pentru creșterea vizibilității procedurilor judiciare.

Reducerea numărului de dosare:

- 4) Toate programele de reformă, inclusiv cele privind reducerea încărcăturii de dosare și cele privind creșterea taxelor judiciare, trebuie să permită accesul la justiție, așa cum este garantat de articolul 6 din CEDO, intact. Măsurile destinate să descurajeze cauzele lipsite de importanță sunt utile, dar doar în cazul în care asemenea măsuri nu limitează accesul în instanță al dosarelor fundamentate.
- 5) Dacă taxele judiciare sunt crescute, trebuie avute în vedere circumstanțele financiare ale părților, fie prin tarife diferențiate, fie prin asistență juridică gratuită.
- 6) Reglementarea dreptului la recurs ar trebui făcută de sistemul judiciar, prin analiza datelor concrete ale dosarului și nu prin aplicarea automată a normelor legale.

⁴ RECJ, Declarația de la Vilnius privind provocările și oportunitățile pentru sistemul judiciar în contextul economic actual, 2011, p. 2.



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

Simplificarea procedurilor judiciare, îmbunătățirea managementului de caz și introducerea noilor tehnologii:

- 7) Simplificarea procedurilor judiciare, îmbunătățirea managementului de caz și introducerea noilor tehnologii oferă șansa de a moderniza administrarea justiției, îmbunătățind astfel accesul la justiție, calitatea justiției, precum și eficiența. Toate sistemele judiciare trebuie să adopte programe inovative pentru a putea îndeplini aceste obiective.
- 8) Deoarece aceste inovații presupun și modernizarea dreptului procedural, aceste programe necesită o cooperare strânsă între organizațiile sistemului judiciar și agențiile guvernamentale responsabile pentru legislația relevantă. Judecătorii și procurorii ar trebui să se implice proactiv în dezvoltarea și implementarea noilor proceduri, procese și tehnologii din cadrul sistemului judiciar.

Finanțarea sistemului judiciar:

În ceea ce privește reducerea salariilor:

- 9) Remunerația judecătorilor și a magistraților trebuie să rămână proporțională cu responsabilitatea profesională și cu înalta funcție publică pe care o îndeplinesc.
- 10) Remunerația judecătorilor și a procurorilor ar trebui să fie garantată prin lege, astfel încât să se păstreze independența judiciară și imparțialitatea. Toate discuțiile și negocierile privind remunerația ar trebui să se facă cu consultarea sistemului judiciar.

În ceea ce privește îmbunătățirea sistemului de finanțare:

- 11) Finanțarea sistemului judiciar ar trebui să reflecte necesitățile sale de a putea administra corespunzător volumul de dosare. Doar în acest fel se poate garanta eficiența justiției în ceea ce privește durata procedurilor.
- 12) Deși se admite că finanțarea în funcție de rezultate presupune măsurarea rezultatelor și a timpilor de procesare (măsurarea volumului de muncă), asemenea sisteme de măsură trebuie să fie simple, iar rezultatul trebuie să fie utilizat cu atenție, pentru păstrarea independenței judiciare. Spre exemplu, normele de măsură a volumului de activitate nu trebuie să fie aplicate mecanic situațiilor individuale.



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

13) Pentru a asigura și a întări separarea puterilor, sistemul judiciar trebuie să fie implicat în toate etapele procedurii bugetare și trebuie să fie responsabil pentru managementul financiar atât al fiecărei instanțe, cât și al întregului sistem, în limitele bugetului alocat.

Administrarea instanței și optimizarea încărcăturii de dosare a instanțelor și a parchetelor:

14) Redistribuirea sarcinilor în cadrul instanțelor pentru a putea permite judecătorilor să se concentreze asupra atribuțiilor lor esențiale reprezintă un scop important în sine, diferit de reducerea costurilor care ar putea fi obținută în acest fel. Pentru a putea fi eficienți, judecătorii trebuie să beneficieze de tot sprijinul necesar. Ei trebuie să se poată baza pe personalul auxiliar de specialitate, iar acest fapt presupune existența unui personal cu o înaltă calificare.

15) Deși trebuie păstrat un mecanism transparent, alocarea dosarelor către instanțe și judecători trebuie să fie mai flexibilă pentru a utiliza în mod mai eficient repartizarea judecătorilor.

16) Ar fi utilă reducerea costurilor de regie, dar aceasta trebuie atent echilibrată cu necesitățile în creștere de a avea informații adecvate despre încărcătura de dosare și timpii de procesare.

În ceea ce privește procesul de reformă:

17) Este esențial ca sistemul judiciar, *consiliile judiciare* și în special judecătorii și procurorii să fie implicați în fiecare etapă a evoluției și a implementării planurilor de reformă. Acest aspect este important pentru a asigura independența sistemului judiciar, pentru a asigura că reformele sunt eficiente și pentru a inspira încredere.

18) Sistemul judiciar, sub coordonarea consiliilor pentru justiție, dacă există, ar trebui să elaboreze propuneri pentru o reformă eficientă. Obiectivul reformei ar trebui să fie îmbunătățirea nivelului de eficiență a justiției. O administrare mai eficientă are drept rezultat îmbunătățirea duratei procedurilor și a calității actului de justiție.

19) Este recomandabil ca acest gen de propuneri pentru reformă să se inspire din direcțiile generale evidențiate în acest raport. În special, ar putea fi utilizate acele idei privind simplificarea procedurilor, administrarea mai eficientă a dosarelor și informatizarea, care, utilizate împreună, ar putea să ofere o perspectivă pentru creșterea nivelului de eficiență a justiției.

*

* *