

PROIECT
de candidatură pentru funcția de Vicepreședinte al
Consiliului Superior al Magistraturii

procuror NICOLAE-ANDREI SOLOMON

I. Considerații preliminare

Activitatea Consiliului în primii doi ani de funcționare s-a concentrat, în principal, pe analiza și avizarea unor proiecte de acte normative, relevând existența în cadrul Consiliului a unor viziuni diferite.

Principalul eveniment care a marcat anul 2018 a fost intrarea în vigoare a legilor de modificare a celor 3 legi ale justiției, discuțiile pe marginea acestor proiecte marcând o divizare a corpului magistraturii, în susținători și contestatari ai acestora.

O dată aproape încheiat procesul legislativ, activitatea Consiliului trebuie să vizeze pe de o parte, elaborarea legislației secundare de punere în aplicare a noilor dispoziții din legislația primară și, pe de altă parte, refacerea unității în sistemul judiciar.

În anul 2019, pe lângă gestionarea provocărilor inerente oricăror reforme importante, Consiliul trebuie să rezolve problemele curente ale sistemului judiciar, precum evaluarea impactului noilor legi din perspectiva resurselor umane și asigurarea resurselor materiale pentru desfășurarea activității în bune condiții.

În ultimii ani, nu s-a reușit remedierea situației resursei umane în privința componentei de procurori, de la an la an numărul de posturi vacante rămânând aproape neschimbat, fapt care trebuie să genereze o schimbare în modul în care Consiliul înțelege să abordeze această problemă.

Așa cum am precizat la începutul demersului, numărul mare de proiecte legislative, vizând domenii dintre cele mai variate, procedura urmată pentru dezbateră, aprobarea sau modificarea acestora, la care se adaugă disensiunile din sistemul judiciar, au evidențiat existența unor viziuni diferite în Consiliu, aspect remarcat atât de sistem și de societate, dar și, din păcate, de instituții europene.

La acestea se adaugă rapoarte de țară mai puțin favorabile întocmite de diverse instituții internaționale. Chiar dacă atribuțiile Consiliului sunt limitate, consider că dispunem de pârghiile adecvate pentru remedierea unor aprecieri negative.

Plecând de la aceste premise, consider că activitatea Consiliului în anul ce va urma trebuie să se concentreze și pe următoarele paliere: îmbunătățirea imaginii Consiliului, creșterea transparenței activității, promovarea dialogului cu magistrații, remedierea vulnerabilităților constatate prin găsirea

consensului în chestiunile importante, creșterea gradului de încredere al opiniei publice în sistemul judiciar și îndeplinirea obligațiilor față de partenerii externi.

Proiectul de față pleacă de la ideile și propunerile pe care le-am avut în vedere în momentul candidaturii pentru demnitatea de membru al Consiliului Superior al Magistraturii, ia în considerare modificările legislative operate în ultima perioadă, dar și experiența acumulată în primii doi ani de mandat.

În noua viziune asupra sistemului judiciar transpusă în legile justiției și care are la bază separația carierelor procurorilor și judecătorilor, exercitarea funcției de vicepreședinte va viza, în principal, componenta de parchete, atribuțiile Plenului fiind în mod considerabil reduse.

II. Independența justiției și statutul procurorului

Independența justiției, cerință care derivă din dreptul la un proces echitabil, este esențială pentru dezvoltarea societății în ansamblu și a unui mediu de investiții atractiv, întrucât asigură corectitudinea, predictibilitatea și certitudinea unui sistem de drept.

Pe lângă independența structurală, ce implică existența unor garanții legale, apreciez că Secția de procurori și, în măsura atribuțiilor limitate, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii are obligația să se implice în elaborarea și implementarea unor măsuri menite să îmbunătățească percepția societății asupra independenței sistemului judiciar:

- existența unui răspuns rapid și adecvat în situațiile de interferență a legislativului sau a executivului în domeniul de activitate al autorității judecătorești (când sunt depășite limitele admisibile ale discursului public politic și ale libertății de exprimare, sunt aduse atingeri ale principiului separației puterilor în stat și independenței sistemului judiciar în ansamblul său);
- adoptarea unor reacții în acele situații în care prin mass-media se exercită presiune asupra magistraților care soluționează cauze cu impact;
- implementarea unor politici și bune practici pentru promovarea integrității și prevenirea corupției în interiorul sistemului judiciar.

Referitor la statutul procurorului, menționăm că art. 132 alin. 1 din Constituția României stabilește că procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției.

Apreciez că rolul Secției pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii este de a asigura și garanta independența procurorilor, ca o garanție a independenței autorității judecătorești față de celelalte puteri. De altfel, una din recomandările GRECO vizează asigurarea că independența parchetului este, în cea mai mare măsură posibilă, garantată prin lege.

În acest sens, consider primordială menținerea calității de magistrat a procurorului, iar în perspectiva unei revizuiți a legii fundamentale susțin crearea unui statut similar cu cel al judecătorului, în sensul recunoașterii independenței procurorului și a ieșirii de sub autoritatea Ministrului Justiției.

În acord cu recomandarea a treia din raportul în procedura ad hoc adoptat de GRECO în adunarea penară din luna martie 2018, consider că se impune, în contextul noilor modificări legislative și a deciziilor Curții Constituționale, o evaluare a impactului acestora asupra independenței operaționale a procurorilor, astfel încât, dacă este necesar, să fie adoptate garanții suplimentare pentru a proteja împotriva intervențiilor.

III. Rolul și atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii

Rolul Consiliului Superior al Magistraturii este acela de a garanta independența justiției, potrivit art. 133 alin. 1 din Constituția României.

În această calitate, Consiliul Superior al Magistraturii are datoria de a urmări creșterea încrederii în justiție, a calității actului de justiție, consolidarea bazelor unui sistem judiciar modern, capabil să răspundă rapid și coerent provocărilor unei societăți în continuă schimbare.

În esență, rolul Consiliului este acela de a asigura îndeplinirea exigențelor unui sistem judiciar modern și credibil: independență, imparțialitate, integritate, transparență, profesionalism, recrutare și promovare pe criterii de merit.

În vederea realizării scopului său, acela de a garanta independența justiției, Consiliul Superior al Magistraturii trebuie la rândul său să fie independent, credibil și puternic.

În acest sens, apreciez că printre prioritățile Consiliului Superior al Magistraturii se numără întărirea autorității sale, sporirea eficienței activității desfășurate și a prestigiului său, creșterea capacității practice de apărare a independenței sistemului judiciar, modernizarea acestuia și consolidarea încrederii publice în justiție.

De asemenea, Consiliul trebuie să continue participarea la proiectele Rețelei Europene a Consiliilor Judiciare pentru a asigura schimbul de informații și experiență și pentru a identifica cele mai bune soluții pentru sistemul judiciar.

În urma intrării în vigoare a Legii nr. 234/2018, de modificare a Legii nr. 317/2004, legiuitorul, dând eficiență principiului separației carierelor, a lăsat puține atribuții în seama Plenului Consiliului, dând prerogative sporite Secției pentru procurori.

Legea privind Consiliul Superior al Magistraturii grupează atribuțiile acestuia în trei categorii: administrative, legislative și judiciare.

Atribuțiile administrative se referă la gestionarea carierei profesionale a procurorilor, organizarea parchetelor, activitatea în domeniul formării profesionale și evaluarea profesională a magistraților.

Atribuțiile legislative privesc avizarea unor proiecte de acte normative și elaborarea legislației secundare, dar și sesizarea Ministrului Justiției cu privire la necesitatea inițierii sau modificării unor acte normative în domeniul justiției.

Atribuțiile judiciare vizează activitatea Secțiilor Consiliului Superior al Magistraturii ca instanță de judecată în materie disciplinară și activitatea Inspecției Judiciare.

1. Obiective ce privesc atribuțiile administrative ale Consiliului Superior al Magistraturii

1.1 Gestionarea carierei profesionale a procurorilor

1.1.1 Recrutarea în magistratură

Legea nr. 303/2004 prevede două modalități de admitere în magistratură: prin promovarea examenului de admitere la Institutul Național al Magistraturii, respectiv prin promovarea concursului organizat pentru persoane cu o vechime de cel puțin 5 ani în anumite specialități juridice.

Identificarea modalității optime de recrutare a magistraților trebuie să aibă în vedere pe de o parte, situația actuală a sistemului, din punctul de vedere al numărului locurilor vacante și al celor ce urmează a se vacanta, iar pe de altă parte, nevoile reale ale acestuia, prin redefinirea schemelor de personal, în vederea asigurării unui volum optim de muncă.

Consider că este de dorit existența unei modalități unice de acces în magistratură, preferința mea îndreptându-se spre cea realizată prin Institutul Național al Magistraturii, având în vedere premisele unei pregătiri temeinice pe care le asigură formarea inițială prin intermediul instituției menționate.

Cu toate acestea, sunt de necontestat beneficiile aduse sistemului prin admiterea în magistratură a persoanelor cu o vechime de cel puțin 5 ani în specialități juridice.

Apreciez că dezideratul anterior menționat nu poate fi realizat imediat, ci la momentul la care deficitul de personal din sistem va atinge un nivel ce poate fi gestionat prin completarea locurilor cu absolvenți ai Institutului Național al Magistraturii. În acest sens, trebuie să pornim de la realitatea că la data de 06 noiembrie 2018 în sistem erau vacante un număr 488 de posturi de procuror.

Modificarea legislativă nou introdusă, referitoare la majorarea perioadei de formare inițială, poate constitui o vulnerabilitate în domeniul resurselor umane, opțiunea mea fiind în sensul revenirii la perioada de 2 ani de formare inițială.

1.1.2 Promovarea în funcții de execuție

Referitor la promovarea în funcții de execuție apreciez ca prioritară elaborarea Regulamentului privind organizarea și desfășurarea concursului de promovare, care să reflecte noile dispoziții legale. O preocupare importantă trebuie să vizeze asigurarea unui sistem de promovare care să prevadă criterii adecvate, obiective și clare, care să aibă în vedere calificările și meritele reale ale magistraților și să înlăture subiectivismul, în acord cu recomandările GRECO.

De asemenea, un alt aspect important pe care îl am în vedere este remedierea disfuncțiilor constatate la examenele anterioare referitoare la numirea comisiilor de concurs și stabilirea atribuțiilor Consiliului în privința analizei modului de desfășurare a examenului.

Noile dispoziții legale referitoare la condițiile de promovare în funcții de execuție, referitoare la creșterea vechimii de promovare și instituirea unei cerințe de vechime minimă la nivelul fiecărui grad jurisdicțional pentru promovarea la nivelul superior, sunt măsuri apte să asigure stabilitatea personalului în cadrul sistemului judiciar, atât de necesară parchetelor de pe lângă judecătorii și tribunale, cele mai afectate de fluctuația de personal.

La fel ca în ceilalți ani, voi susține alocarea unui număr adecvat de posturi pentru promovarea pe loc.

1.1.3 Numirea în funcții de conducere

O constantă a ultimilor ani este ocuparea unui număr mare de funcții de conducere prin delegare. În luna noiembrie 2018 erau un număr de 194 de funcții de conducere vacante la nivelul parchetelor.

Apreciez că printre cauzele care au determinat această situație se numără: existența unităților mici de parchet, neattractive; insuficienta preocupare a sistemului judiciar de a forma noi lideri; lipsa unei compensații adecvate răspunderii pe care o implică exercitarea funcției de conducere; caracterul greoi și formalist al examenului de numire în funcții de conducere.

Principala preocupare o va constitui elaborarea Regulamentului de organizare și desfășurare a concursului sau examenului pentru numirea în funcții de conducere a judecătorilor și procurorilor, pentru punerea în acord cu legislația primară recent modificată.

În vederea remedierii acestei vulnerabilități a sistemului judiciar, susțin implementarea următoarelor soluții: desființarea unităților mici de parchet sau transformarea în sedii secundare; dezvoltarea unei culturi a leadership-ului, prin identificarea și pregătirea noilor lideri în cadrul unor programe organizate de INM sau cu participarea unor specialiști în domeniu; revizuirea modalității

de susținere a examenului de promovare în funcții de conducere prin regulamentul de organizare a concursului.

1.2 Organizarea parchetelor

În cadrul acestei secțiuni, preocuparea mea s-a îndreptat spre identificarea măsurilor legislative și administrative pentru asigurarea unui volum optim și a eficientizării activității, premise ale calității actului de justiție.

Consider că trebuie identificate măsuri pentru reglarea situației actuale dificile, caracterizate printr-un volumul de activitate ridicat, în condițiile existenței unui stoc semnificativ de cauze penale și a unei creșteri permanente a complexității lor, dar și a creșterii numărului de posturi vacante de procuror.

Printre măsurile legislative și administrative apte să realizeze scopurile preconizate, menționăm:

- ocuparea posturilor vacante de procuror;
- suplimentarea numărului de posturi de grefier și asigurarea unei bune pregătiri profesionale;
- redimensionarea și echilibrarea schemelor de personal în raport cu volumul de activitate al parchetelor, prin preluarea unor posturi vacante din schemele de personal ale unităților cu volum redus de activitate și transferarea lor la parchete cu volum mare de activitate;
- desființarea unor parchete cu volum foarte mic de activitate, urmată de redistribuirea acestor posturi către unitățile cu volum foarte mare de activitate; în măsura în care legiuitorul nu va agreea această propunere, în subsidiar susțin transformarea unor parchete mici, din localități neatractive, în sedii secundare a unor unități mai mari;
- modificarea circumscripțiilor unor judecătoria și parchete, prin rearondarea unor localități din aria de competență teritorială a parchetelor mai aglomerate la parchete mai puțin aglomerate, care dispun de resursele necesare pentru preluarea cauzelor respective;
- îmbunătățirea managementului cauzelor penale prin crearea unor proceduri uniforme de management de caz și standardizarea administrării de probe;
- dezvoltarea cu ajutorul INM a unor ghiduri de administrare a probelor pe materii și tipuri de cauze;
- susținerea unor platforme care să asigure crearea și diseminarea unei practici unitare în materie penală;
- demersuri pentru asigurarea accesului procurorilor la datele din sistemul ECRIS al instanțelor, pentru a da posibilitatea urmării stadiului dosarelor penale aflate în curs de soluționare și a consultării hotărârilor judecătorești;

- susținerea unor programe care să asigure digitalizarea justiției pentru a ușura și accelera comunicarea cu poliția și instanțele;
- susținerea unor investiții în programe IT care să permită generarea automată a unor acte procesuale sau a soluțiilor în cauzele care nu prezintă o complexitate deosebită;
- identificarea unor metode pentru limitarea fluctuației de personal;
- specializarea procurorilor, a personalului auxiliar și a inspectorilor antifraudă;
- demersuri pentru punerea în aplicare a dispozițiilor legale privind detașarea în cadrul Ministerului Public a ofițerilor de poliție judiciară;
- degrevarea procurorilor de alte activități conexe și transferarea în mod substanțial a sarcinilor administrative către personalul auxiliar de specialitate;
- promovarea cooperării internaționale, a schimbului de experiență și a schimbului de informații;
- accesarea fondurilor europene pentru dotări, servicii, programe de perfecționare profesională.

1.3 Formarea profesională a procurorilor

Asigurarea unui grad înalt de pregătire profesională a magistraților constituie o garanție a independenței justiției, un rol esențial în acest sens revenind Institutului Național al Magistraturii.

Apreciez că programa de formare inițială trebuie să se concentreze într-o mai mare măsură pe abordarea practică, inclusiv prin dezvoltarea unor domenii noi, care să creeze premisele adaptării rapide în profesie.

Printre aceste domenii noi, menționez: managementul dosarului și tehnici de administrare a probelor, abordarea infracțiunilor prevăzute în legi speciale, studiul măsurilor asigurătorii, identificarea informațiilor necesare desfășurării activității judiciare în bazele de date ale autorităților, identificarea, confiscarea și valorificarea bunurilor provenite din infracțiuni.

Totodată, se impune menținerea preocupării pentru însușirea prevederilor Codului penal și ale Codului de procedură penală și a soluțiilor jurisprudențiale pronunțate în temeiul acestora, în vederea asigurării unei practici judiciare unitare.

Formarea profesională continuă trebuie să vizeze domeniile prioritare ale politicii penale dintre care menționăm: investigarea infracțiunilor de evaziune fiscală, spălare a banilor, corupție, achiziții publice, identificarea și confiscarea bunurilor provenite din infracțiuni. O altă preocupare se va îndrepta spre dezvoltarea abilităților manageriale, în vederea remedierii disfuncționalităților generate de vacanța funcțiilor de conducere.

Consiliul Superior al Magistraturii trebuie să se implice în asigurarea evaluării periodice a nevoilor de pregătire a magistraților, a unui înalt grad de expertiză a formatorilor Institutului Național

al Magistraturii, îmbunătățirea bazelor de date, diseminarea lucrărilor conferințelor organizate, promovarea cursurilor de e-learning și încurajarea schimbului de experiență internațional.

De asemenea, susțin implicarea Institutului Național al Magistraturii în crearea unor programe software de generare automată a unor acte procesuale care nu prezintă complexitate deosebită și în formarea magistraților pentru utilizarea lor.

1.4 Evaluarea profesională a magistraților

În acest domeniu apreciez prioritară adoptarea Regulamentului privind evaluarea activității profesionale a judecătorilor și procurorilor. Acest nou regulament trebuie să acopere lipsurile regulamentului în vigoare apreciat ca fiind greoi și inefficient.

Consider că modificarea legislativă privind evaluarea de către o comisie mixtă, în componența căreia să se regăsească procurori din cadrul parchetelor ierarhic superioare și un membru din conducerea unității, este un aspect de natură să imprime o mai mare obiectivitate procesului de evaluare.

2. Obiective ce privesc atribuțiile legislative ale Consiliului Superior al Magistraturii

În realizarea atribuțiilor legislative, Plenul Consiliului avizează proiectele de acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești, avizează proiectele de regulamente și ordine care se aprobă de Ministrul Justiției, elaborează legislația secundară și poate sesiza Ministrul Justiției cu privire la necesitatea inițierii sau modificării unor acte normative în domeniul justiției.

În vederea asigurării unei reprezentări reale a corpului profesional al magistraților, trebuie continuată preocuparea asigurării unui caracter efectiv al consultării magistraților cu privire la propunerile de modificare a legislației pentru care Consiliul emite avize. Am în vedere stabilirea unor termene rezonabile pentru formularea de propuneri sau obiecțiuni.

În contextul modificărilor legislative referitoare la condițiile răspunderii materiale a magistratului și a preocupării procurorilor în legătura cu acest aspect, apreciez că se impune realizarea unor demersuri pentru crearea unui sistem de asigurare a procurorilor pentru pagube produse prin erori judiciare.

În fine, trebuie continuate eforturile Consiliului pentru stabilizarea cadrului legislativ și pentru remedierea unor necorelări care fac inaplicabile unele instituții recent modificate.

3. Obiective ce privesc atribuțiile în materie disciplinară ale Consiliului Superior al Magistraturii

În acest domeniu, prioritar trebuie să fie întărirea rolului preventiv prin formarea unei practici unitare, coerente și predictibile a Inspecției Judiciare, a Secțiilor Consiliului Superior al Magistraturii și a Înaltei Curți de Casație și Justiție în căile de atac în materie disciplinară și diseminarea ei în interiorul sistemului.

O altă direcție de acțiune constă în creșterea încrederii în mecanismul de apărare a reputației profesionale. Publicarea unor comunicate tardive și fără acoperire în mass-media imprimă un caracter ineficient mecanismului menționat, magistrații fiind reticenți a recurge la el. Propun așadar adoptarea unor reacții prompte susceptibile a asigura un nivel de acoperire în mass-media similar celui acordat criticilor nefondate inițiale.

Alegerea conducerii Inspecției Judiciare, aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare și analiza rapoartelor de audit vor face obiectul analizei Plenului în anul care urmează.

IV. Consolidarea capacității administrative, eficientizarea și creșterea transparenței activității Consiliului Superior al Magistraturii

Pentru consolidarea capacității administrative, consider este necesară o analiză continuă a activității direcțiilor, serviciilor și birourilor, pentru determinarea eficienței și calității activității, dar și pentru identificarea și remedierea vulnerabilităților, precum și profesionalizarea aparatului tehnic prin atragerea unor specialiști în diverse domenii.

O altă prioritate va fi stabilirea numărului, atribuțiilor și aprobarea componenței comisiilor de lucru ale Secției pentru procurori, pentru punerea în acord cu nou introdusul art. 53¹ din Legea nr. 317/2004.

Referitor la eficientizarea activității Consiliului Superior al Magistraturii și în special a Secției pentru procurori, menționăm că prezentul demers în integralitatea sa prezintă o serie de măsuri în vederea realizării acestui scop. În secțiunea de față însă, vom puncta doar elementele de eficientizare a activității prin creșterea transparenței acesteia.

În realizarea acestui deziderat, o preocupare trebuie să vizeze asigurarea unei bune comunicări atât în interiorul sistemului judiciar, cât și cu celelalte profesii juridice, societatea civilă și celelalte puteri. Comunicarea transparentă, nepărtinitoare și flexibilă are rolul de a asigura coeziune în interiorul sistemului, de multe ori frământat de opțiuni diferite, și de a promova o abordare coerentă și unitară menită a întări și a crea o imagine pozitivă a sistemului judiciar.

În privința primului aspect, susțin comunicarea atât între magistrați și membrii Consiliului Superior al Magistraturii, esențială pentru identificarea nevoilor și găsirea celor mai bune soluții pentru sistemul judiciar, cât și între membrii Consiliului Superior al Magistraturii, de natură a crea consens în privința obiectivelor propuse.

Referitor la comunicarea cu exteriorul, propun următoarele abordări:

- încurajarea dialogului dintre magistrați și celelalte profesii juridice (avocați, notari, practicieni în insolvență, executori judecătorești) al căror rol este esențial pentru administrarea justiției, prin participarea la dezbateri sau forme de pregătire profesională comune;
- susținerea unor relații instituționale corecte între puterea judecătorească și celelalte puteri ale statului, având la bază puncte predefinite și transparente;
- susținerea unor bune relații cu mass-media;
- o reacție adecvată în situația încălcărilor normelor deontologice sau penale de către procurori pentru ca aceste cazuri să nu atragă oprobriul public asupra întregului corp al magistraților.

Consiliul Superior al Magistraturii trebuie să mențină un dialog constant cu Ministerul Public și Ministerul Justiției pentru definirea și promovarea strategiilor și a domeniilor prioritare ale politicii penale, implementarea angajamentelor internaționale asumate de România precum și a recomandărilor cuprinse în rapoartele periodice emise de Comisia Europeană sau organismele Consiliului Europei.

NICOLAE-ANDREI SOLOMON