

Prioritățile sistemului de justiție din România de ieri și de azi

PRIORITĂȚILE JUSTIȚIEI



Justiția este un serviciu public și orice reformă a sistemului judiciar trebuie să pornească de la acest principiu. Discuțiile legate de reforma sistemului judiciar nu se pot purta în spatele ușilor închise doar cu reprezentării sistemului judiciar. Așa cum am cerut de fiecare dată când s-au adus modificări în domeniul justiției, reforma trebuie să fie însoțită de consultări și dezbateri serioase care să includă voci diverse ale magistraților care critică sistemul, dar și organizațiile neguvernamentale care de ani de zile lucrează pe subiect. Altfel riscăm să ne întoarcem exact la practica nocivă care a permis adoptarea modificărilor la legile justiției ale căror efecte ne îngrozesc azi.

Cum am ajuns la criza profundă a sistemului judiciar de astăzi?

O parte din probleme au apărut odată cu modificările aduse legilor justiției în 2018. Însă legile justiției adoptate în 2022 prin introducerea unor proceduri necompetitive și netransparente cu privire la cariera judecătorilor și procurorilor au făcut posibilă concentrarea puterii în mâinile a câtorva oameni din sistemul judiciar.

Scurt istoric al legilor justiției

Actualele legi ale justiției au fost adoptate de către Parlamentul României la finalul anului 2022. Inițial, scopul lor a fost să repare problemele create prin modificările din 2018 promovate de Tudorel Toader, care fuseseră intens criticate atât de societate, cât și de Comisia Europeană. Dar în realitate, legile justiției din 2022, adoptate printr-o procedură de urgență care a lăsat – intenționat – foarte puțin spațiu unor dezbateri

așezate și transparente despre impactul lor asupra societății românești, în realitate au generat probleme noi. Acestea au dus la concentrarea puterii în sistemul de justiție și afectarea independenței acestuia. Expert Forum documenta atunci saga scrierii și adoptării acestor legi printr-un proces lipsit de transparență și consultare¹, inclusiv prin evitarea cererii avizului Comisiei de la Veneția așa cum își asumase Guvernul prin programul său de guvernare². Ministrul justiției la acea vreme, Cătălin Predoiu, justifica o parte din prevederile problematice ca fiind rezultatul dorințelor sistemului de justiție prin vocea CSM, ignorând vocile critice din sistem. Însă, justiția nu este "bucătăria internă" a sistemului de justiție, iar regulile de organizare și funcționare ale acestuia nu îi privesc doar pe judecători și procurori, ci trebuie să asigure buna funcționare a ei ca serviciu public.

În acest policy brief vă prezentăm care sunt urgențele din sistemul de justiție care trebuie rezolvate cât mai curând pentru consolida independența acestuia și încrederea cetățenilor în capacitatea lui de a livra dreptate. Soluții există, însă necesită voință politică pentru modificarea legislației existente.

Dincolo de aceste urgențe, Expert Forum crede că este de asemenea necesar să ne aplecăm în această perioadă și asupra marilor teme pentru reforma sistemului de justiție pe termen mediu și lung: durata excesivă a procedurilor judiciare, accesibilitatea sistemului de justiție pentru întreaga societate și mecanismul de ajutor public judiciar, încărcarea instanțelor cu procese repetitive prin care se

corectează practici administrative defectuoase, regândirea structurii instanțelor și parchetelor, mai ales a celor mici, pentru eficientizarea utilizării resurselor umane.

Care sunt urgențele

1. Competența de a investiga corupția judiciară trebuie să se întoarcă la DNA

Orice efort serios de reformă trebuie să înceapă cu întoarcerea competenței de investigare a corupției judiciare la DNA ca prim pas pentru reducerea impunității de care beneficiază astăzi magistrații.

Ca să explicăm cum a fost blocată după 2018 combaterea corupției judiciare, este necesar un **scurt istoric**. Competența de investigare a corupției judiciare a fost luată de la DNA în 2018 prin crearea Secției speciale pentru investigare infracțiunilor din justiție (SIIJ)³ din inițiativa ministrului justiției la acea vreme, Tudorel Toader. De la bun început SIIJ a fost o structură de parchet care nu beneficia de garanțiile și resursele necesare pentru a investiga cu adevărat infracțiunile de corupție. Ulterior, pe fondul criticilor aduse de societatea civilă, dar și de partenerii europeni, noul guvern din 2019 și-a asumat să desființeze SIIJ. Cu toate acestea, în 2022, ministrul justiției de la acea vreme, Cătălin Predoiu, în loc să întoarcă competența de investigare a infracțiunilor de corupție la DNA, parchetul care dispunea de expertiză în acest sens, a propus un proiect de lege care a creat o nouă structură la fel de ineficientă ca SIIJ, prin desemnarea unor procurori de la nivelul PICCJ și

¹ Expert Forum, Noile legi ale justiției: reformă sau întoarcerea la metehne din perioada de preaderare?, septembrie 2022 (<https://expertforum.ro/noile-legi-ale-justitiei-reforma-sau-intoarcerea-la-metehne-din-perioada-de-preaderare/>)

² A se vedea Programul de Guvernare 2021-2024, Capitolul privind Ministerul Justiției, Justiție și stat de drept, Viziune și

Principii

(https://gov.ro/fisiere/programe_fisiere/Program_de_Guvernare_2021%E2%80%942024.pdf)

³ Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (<https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/203052>)

parchetelor de pe lângă curțile de apel care să investigheze infracțiunile comise de magistrații din subordinea acestora.

Legea 49/2022 prin care s-a desființat SIIJ și s-a creat această nouă structură dispune de chiar mai puține garanții de independență decât SIIJ⁴. Dacă în SIIJ procurorii erau desemnați în urma unui concurs, în noua structură, plenul CSM numește acești procurori, fără a fi indicate alte criterii de selecție. Puterea discreționară a CSM cu privire la desemnarea acestor procurori se confirmă în practică. Din deciziile CSM în ultimii ani cu privire la desemnarea acestor procurori nu este clar care sunt criteriile folosite pentru accepta sau respinge candidaturile procurorilor. În 2024, deși Parchetul General s-a plâns de faptul că are dificultăți în ocuparea acestor poziții, CSM a respins trei din propunerile Procurorului General pentru procurori anume desemnați⁵.

Ce știm însă cu certitudine este că de la înființarea SIIJ și până în prezent corupția judecără nu mai este investigată, ceea ce a dus la impunitate în sistemul judiciar. Comparativ, între 2002-2018, DNA a trimis în judecată 160 de fapte de corupție judiciară⁶. Structura creată în 2022 se ocupă încă în principiu de închiderea dosarelor rămase moștenire de la SIIJ⁷.

Expert Forum a criticat la acel moment soluția propusă de Guvern⁸, așa cum au făcut-o și asociațiile profesionale ale magistraților. Soluția a fost criticată și de Comisia de la Veneția⁹ care considera regretabilă decizia de a nu întoarce această competență la DNA. Ministrul Cătălin Predoiu explica în 2022 că soluția reîntoarcerii competenței de investigare a corupției judiciare la DNA nu este agreată de CSM, iar proiectul de lege propus este soluția de compromis¹⁰. Cu alte cuvinte, decizia a fost luată exclusiv pe baza intereselor câtorva reprezentanți ai sistemului de justiție în detrimentul poziției exprimate de asociațiile de magistrați¹¹ și a Comisiei de la Veneția. În 2024, același Cătălin Predoiu, din funcția de ministru al internelor însă, declara că e cazul ca Guvernul și CSM să găsească o soluție pentru anchetarea magistraților și ca soluția desființării SIIJ a fost temporară¹², fără a-și asuma responsabilitate pentru crearea acestei structuri ineficiente.

⁴ Expert Forum, Proiectul de lege adoptat de Guvern: mai puține garanții decât în cazul Secției Speciale, Februarie 2022 (<https://expertforum.ro/proiectul-de-lege-adoptat-de-guvern-mai-putine-garantii-decat-in-cazul-sectiei-speciale/>)

⁵ Ministerul Public, Raportul de activitate privind activitatea din 2024, (<https://www.mpublic.ro/ro/content/raport-de-activitate>)

⁶ <https://hotnews.ro/crin-bologa-de-cnd-dna-a-pierdut-competenta-de-a-investiga-magistrati-niciunul-nu-a-mai-fost-acuzat-de-coruptie-105145>

⁷ Ministerul Public, Raportul de activitate privind activitatea din 2024, (<https://www.mpublic.ro/ro/content/raport-de-activitate>)

⁸ Expert Forum, Proiectul de lege adoptat de Guvern: mai puține garanții decât în cazul Secției Speciale, Februarie 2022 (<https://expertforum.ro/proiectul-de-lege-adoptat-de-guvern-mai-putine-garantii-decat-in-cazul-sectiei-speciale/>)

⁹ Romania - Opinion on the draft law on the dismantling of the section for investigating criminal offences within the judiciary, adopted by the Venice Commission at its 130th Plenary Session (Venice and online, 18-19 March 2022)

<https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2022-003-e>

¹⁰ <https://romania.europalibera.org/a/saga-sec%C8%9Biei-speciale-contin%C4%83-sub-alt%C4%83-denumire-desfiin%C8%9B%C4%83-%C8%99i-re%C3%AEnfiin%C8%9B%C4%83/31664993.html>

¹¹ <https://www.forumuljudecatorilor.ro/index.php/archives/6497>

¹² <https://www.presshub.ro/catalin-predoiu-spune-ca-e-cazul-ca-guvernul-si-csm-sa-gaseasca-o-solutie-pentru-anchetarea-magistratilor-310610/>

2. Modificarea legilor justiției pentru a corecta acele prevederi care au formalizat mecanisme de acaparare a puterii în sistemul judiciar

2.1. Revizuirea tuturor procedurilor de promovare în parchete și instanțe atât pentru funcții de execuție, cât și pentru cele de conducere

Revenirea la o procedură de concurs pentru promovarea la ICCJ și reintroducerea evaluărilor periodice pentru judecătorii ICCJ

ICCJ este instanța supremă din România care are competența să judece dosare de corupție cu privire la persoane care dispun de multă putere precum deputați, senatori, miniștrii etc. Așadar, **este important ca procedura de promovare la această instanță să se bazeze pe criterii transparente și obiective de performanță.** Cu toate acestea, spre deosebire de celelalte proceduri de promovare la o instanță superioară, promovarea judecătorilor la ICCJ nu mai include o probă scrisă din 2018¹³. Concursul de promovare la ICCJ constă într-un interviu în fața Secției pentru judecători a CSM, precum și o evaluare a actelor întocmite de candidat. Actualul mecanism dă putere discreționară secției de judecători din CSM atât la etapa interviului, cât și la etapa analizei activității anterioare a judecătorilor.

Astfel că în ultimii ani modul în care s-au derulat concursurile de promovare la ICCJ au făcut posibil să promoveze doar judecători loiali actualei majorități din CSM și conducerii ICCJ.

Nevoia unei proceduri competitive și transparente a fost subliniată de Comisia de la Veneția, dar și de Comisia Europeană în mai mult rânduri în cadrul evaluărilor făcute sub Mecanismul de Cooperare și Verificare (MCV):

În special, în 2011 Guvernul a propus modificări legislative care au adus îmbunătățiri substanțiale în ceea ce privește procedura de selecție a judecătorilor de la Înalta Curte. (...) Noua lege - Legea 300/2011 - a introdus o procedură de selecție în trei etape, care implică o evaluare a documentației candidatului, inclusiv a hotărârilor judecătorești pregătite de acesta în timpul carierei, un interviu și un examen scris. În primele două etape, un candidat trebuie să obțină un scor de cel puțin 80 de puncte pentru a putea susține examenul scris. Evaluarea documentației candidatului valorează maximum 75 de puncte, iar interviul valorează maximum 25 de puncte. Pe lângă crearea bazei pentru o evaluare mai obiectivă și mai amănunțită a candidaților, noua procedură aduce, de asemenea, o mai mare transparență, candidaturile fiind supuse unui control public.” (*Comisia Europeană, MCV, Raport de progres privind România 2012*)

”Principiul conform căruia toate deciziile privind numirea și cariera profesională a judecătorilor ar trebui să se bazeze pe merit, prin aplicarea unor criterii obiective în cadrul legii, este de necontestat.”

(*Comisia de la Veneția, Raport privind independența sistemului judiciar. Partea I: independența judecătorilor*)

¹³ Legea 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor. Legea

303/2004 a fost abrogată prin adoptarea Legii nr. 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor.

Expert Forum explica pe larg problemele legate de procedura de promovare la ICCJ la momentul adoptării legilor justiției în 2022:

Se introduce o procedură de **verificare a integrității** candidaților eligibili de către Inspekția Judiciară care întocmește un raport care apoi intră în evaluarea făcută de comisia de evaluare pe baza interviului¹⁴. Inspekția Judiciară este obligată să comunice acest raport comisiei de organizare a examenului cu 10 zile înainte de interviu și candidatului fără a fi indicat un termen. Dat fiind că acest raport este parte componentă a evaluării făcute candidatului, conținutul acestuia este foarte important și poate influența considerabil decizia comisiei de evaluare. Așadar, trebuie precizate care sunt elementele avute în vedere de Inspekția Judiciară în evaluarea integrității candidatului. Există posibilitatea de contestare a raportului de evaluare? Procedura în forma reglementată în proiectele de legi este **neclară și impredictibilă**. În aceste condiții există riscul ca procedura să nu fie un instrument de evaluare obiectiv, ci unul **cât se poate de subiectiv care ar putea fi folosit tocmai pentru a elimina anumiți candidați**. Din perspectiva jurisprudenței Curții Constituționale aceste vicii pot conduce la declararea ca **neconstituționale** a acestor prevederi.

Pe lângă **eliminarea evaluării pentru judecătorii ICCJ**, menționăm că avizul CSM cu privire la proiectele de lege propune eliminarea completă a evaluării periodice pe motiv că sunt ineficiente și consumatoare de timp. Cum sistemul de justiție este un serviciu public, o evaluare a eficienței acestuia este necesară. Evaluarea magistraților ar trebui să fie un instrument predictibil, aplicabil tuturor magistraților, fără excepție. Sistemul actual de evaluare este într-adevăr criticabil din perspectiva eficienței și relevanței lui. Însă, eliminarea evaluării periodice și transformarea evaluărilor într-un instrument la dispoziția președintelui instanței sau procurorului general al parchetului nu rezolvă aceste deficiențe, ci riscă să le transforme în instrumente de presiune.”

(Expert Forum, Noile legi ale justiției: reformă sau întoarcerea la metehne din perioada de preaderare?, septembrie 2022)

Revenirea la proceduri competitive pentru ocuparea TUTUROR funcțiilor de conducere la instanțe și parchete.

Procedura competitivă de promovare în aceste funcții a fost schimbată tot prin legile justiției adoptate în 2022. În prezent doar șeful de instanță/parchet este selectat competitiv, iar magistrații care ocupă celelalte funcțiile de conducere în instanțe și parchete (adică vicepreședinți și șefii de secții) sunt propuși de șeful instituției și numiți de secția relevantă a CSM. Așa cum avertizam în 2022, acest mecanism a permis concentrarea întregii puteri decizionale în mâna unei singure persoane: conducătorul instanței sau al parchetului. În

perioada 2005-2022, funcțiile de conducere în instanțe și parchete se ocupau în urma unor proceduri competitive, iar modificările propuse în 2022 au întors sistemul judiciar la standarde mai joase decât cele din perioada de pre-aderare.

Impactul acestor proceduri de promovare se resimte apoi în toate deciziile luate în interiorul instanței prin colegiile de conducere. Colegiul de conducere al instanțelor are competențe largi, precum înființarea și compunerea secțiilor din instanțe¹⁵. Procedura necompetitivă de numire a șefilor din instanțe și parchete permite ca majoritatea din colegiul de conducere să fie formată oameni loiali șefului instanței¹⁶. Dacă până în 2022

¹⁴ Art. 121 din Legea 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor.

¹⁵ Art. 54, 57, 58 din Legea 304/2022 privind organizarea judiciară

¹⁶ Colegiile de conducere ale instanțelor se compun din președintele instanței, vicepreședinții, șefii de secții și doi judecători aleși.

compunerea colegiului de conducere era reprezentativ pentru judecătorii din acea instanță, astăzi el **reprezintă interesele șefului instanței**, fără ca ceilalți judecători să aibă un cuvânt de spus – lipsește sistemul de *checks and balances*.

Magistrații care vor ocupa aceste funcții vor fi aleși de șeful instituției și numiți de secția relevantă a CSM. Nu există în proiectele de lege prevederi privind criteriile care trebuie avute în vedere de către președinții de instanță sau procurorii generali atunci când aleg șefii din subordine. În aceste condiții există un risc real de supra-concentrare a întregii puteri decizionale în mâna unei singure persoane: conducătorul instanței sau al parchetului. **Încă din 2005 funcțiile de conducere în instanțe și parchete se ocupă în urma unor proceduri competitive, iar modificările propuse azi ar întoarce sistemul judiciar la standarde mai joase decât cele din perioada de pre-aderare**

(Expert Forum, Noile legi ale justiției: reformă sau întoarcerea la metehne din perioada de preaderare?, septembrie 2022).

Revizuirea procedurilor privind promovarea în funcții de execuție

Promovarea în sistemul judiciar este de două feluri: **promovarea pe loc** care constă într-un concurs și **promovarea efectivă** care constă în evaluarea activității și a conduitei magistraților în ultimii 3 ani de activitate.

Practica promovării pe loc în sistemul judiciar înseamnă că judecătorii și procurorii care promovează concursul rămân și lucrează la instanța sau parchetul inferior, dar primesc salariul conform gradului profesional obținut, aferent instanței sau parchetului superior. De

exemplu, un judecător care promovează pe loc de la judecătoria la tribunal va fi plătit cu salariu de tribunal, însă va rămâne să lucreze la judecătoria unde este în prezent. **Practica promovării pe loc** a generat o reală criza de personal în sistemul judiciar pentru că magistrații sunt mai puțin atrași de promovarea efectivă atâta timp cât sunt remunerați oricum la nivelul instanței sau al parchetului la care au promovat pe loc. Valul imens de pensionări din sistem împreună cu practica promovării pe loc a condus la un blocaj la nivelul resurselor umane din sistem, în special în ceea ce privește parchetele care se confruntă cu dificultăți în a ocupa funcții în structurile de parchet superioare. În prezent, procedura promovării pe loc a fost înghețată temporar prin legea justiției până la finalul anului 2025, existând riscul ca din 2026 să se revină la această practică¹⁷. În condițiile actuale în care mulți judecători și procurori au grade superioare instanțelor și parchetelor la care activează, considerăm că trebuie fie eliminată această prevedere, fie prelungită suspendare ei.

Promovarea efectivă este, la rândul ei, problematică pentru că nu presupune o procedură necompetitivă, ci constă doar într-o evaluare a activității judecătorului/procurorului și un interviu cu secția aferentă din CSM. Cu alte cuvinte, promovarea efectivă este azi o procedură care dă multă putere discreționară a CSM. Ar trebui introdusă o procedură competitivă, transparentă și bazată pe merit pentru promovarea efectivă în condițiile eliminării sau suspendării promovării pe loc.

¹⁷ Art. 204 alin. (5) din Legea 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor.

3. Impactul deciziilor de pensionare obținute de magistrați la împlinirea celor 25 de ani de vechime, fără punere lor în plată

Dat fiind că legile justiției nu au inclus o condiție privind vârsta de pensionare pentru magistrați, practica în sistemul judiciar a fost că la împlinirea condițiilor de vechime în funcție procurorii și judecătorii și-au obținut decizii de pensionare prin care și-au securizat valoarea pensiei. În acest moment, nu există statistici clare cu privire la numărul de judecători și procurori care au aceste decizii și nu le-au pus în plată. De exemplu, în acest moment **aproximativ 80% din judecătorii instanței supreme (ICCJ) au decizii nepuse în plată**¹⁸. Hotărârea de a solicita punerea în plată a deciziei de pensionare aparține exclusiv judecătorului și procurorului în cauză, cu respectarea unui termen de informare a conducerii instituției. Rezultă că în condițiile relațiilor tensionate între justiție, executiv și legislativ din această perioadă, nu este exclus să ne găsim peste noapte în situația în care un număr semnificativ din judecătorii și procurorii cu peste 25 de ani vechime să solicite punerea în plată a deciziilor de pensionare deja obținute, în condițiile de calcul mai favorabile prevăzute de legislația anterioară. Aceasta este o uriașă vulnerabilitate pentru România, nu doar pentru sistemul judiciar. Este așadar urgent să aflăm care este numărul de magistrați care au decizii de pensionare nepuse în plată și la ce instanțe și parchete activează aceștia. Apoi este important să se găsească o soluție legislativă care să introducă predictibilitate în această materie și să introducă o egalitate de tratament

între magistrați și celelalte categorii profesionale.

4. Revizuirea practicii în materie disciplinară

Este gravă practica Inspecției Judiciare de a deschide acțiuni disciplinare în cascadă împotriva judecătorilor și procurorilor. Pentru observatorii externi pare ca se încearcă găsirea unui judecător care să decidă măcar într-una dintre acestea excluderea din magistratură.

Corectarea practicii abuzive a Inspecției Judiciare de a folosi acțiuni disciplinare împotriva magistraților critici cu privire la sistemul de justiție au fost solicitări constante făcute de toți actorii relevanți în ultimul deceniu : asociațiile de magistrați, societate civilă, Comisia Europeană și Comisia de la Veneția. Deși a fost una dintre prioritățile asumate de Guvern cu adoptarea legilor justiției din 2022, în realitate acest lucru nu s-a întâmplat. Legile justiției au făcut ca Inspectia Judiciară să devină și mai dependentă de CSM în privința bugetului și a procedurii de numire a conducerii și a inspectorilor judiciari.

Mai mult, exista magistrați în sistem care acuză de ani de zile că cei care îndrăznesc să critice deciziile luate cu privire la sistemul de justiție sunt apoi vizați de acțiuni disciplinare.

Este îngrijorătoare practica CSM care sancționează magistrații atunci când aceștia vorbesc despre neregulile din sistem. Standardele în materie de libertate de exprimare pentru magistrați sunt clare și este o greșeală încercarea de a reduce la tăcere vocile critice. De altfel, în 2024, CEDO a decis ca sancționarea judecătorului Cristi Danileț de către ICCJ în urma cercetării

disciplinare a Inspecției Judiciare constituie o încălcare a libertății de expresie¹⁹.

Expert Forum crede că este nevoie de măsuri care să garanteze că acțiunile disciplinare nu sunt folosite pentru a amuți vocile critice din sistem și care să asigure respectarea standardelor europene în materia libertății de exprimare.

5. Nevoia unui audit independent pe mecanismul de repartizare aleatorie a dosarelor

Avem magistrați din sistem care vorbesc despre probleme în repartizarea aleatorie a dosarelor sau în schimbarea completurilor de judecată după ce dosarele au fost repartizate. Aceste practici sapă la rădăcina încrederii publice față de un sistem judiciar care se confruntă oricum cu probleme de credibilitate în acest moment.

Expert Forum crede că este nevoie să se facă un audit independent cu privire la sistemul de repartizare aleatorie a dosarelor și a managementului ulterior al acestora, pentru a clarifica unde și ce vulnerabilități există în sistem. Doar dacă rezolvăm aceste probleme și introducem garanții că mecanismul nu va mai putea fi manipulat există o șansă să începem să reconstruim încrederea în sistemul judiciar.

¹⁹ <https://hotnews.ro/fostul-judecator-cristi-danilet-a-cstigat-la-cedo-procesul-mpotriva-romniei-csm-l-sanctionase-pe-danilet-pentru-o-postare-pe-facebook-16124>

Autori:
Laura Ștefan
Cezara Grama



Semilunei 7, ap. 1
București
www.expertforum.ro