

---

**PENTRU O  
REFORMĂ  
DURABILĂ ȘI  
IREVERSIBILĂ**

---

**Proiect privind exercitarea  
atribuțiilor specifice funcției de  
procuror general al Parchetului de  
pe lângă Înalta Curte de Casație și  
Justiție**

---

**NIȚU TIBERIU MIHAIL  
procuror  
inspector judiciar în cadrul Inspecției  
Judiciare**

---

București

-Octombrie 2012-

## PLANUL LUCRĂRII

<b>CAPITOLUL I – CONSIDERAȚII GENERALE</b> .....	3
<b>CAPITOLUL II – MECANISMUL DE COOPERARE ȘI VERIFICARE</b> .....	9
<b>CAPITOLUL III – VULNERABILITĂȚI. OBIECTIVE</b> .....	18
<b>SECȚIUNEA 1 – RESURSELE UMANE ȘI VOLUMUL DE MUNCĂ</b> .....	20
<b>SECȚIUNEA 2 – EFICACITATEA REDUSĂ A SISTEMULUI</b> .....	26
<b>SECȚIUNEA 3 – LIPSA DE OMOGENITATE ÎN EXERCITAREA ACTULUI DE CONDUCERE</b> .....	28
<b>SECȚIUNEA 4 – ÎNCONSECVENȚA JURISPRUDENȚEI</b> .....	30
<b>SECȚIUNEA 5 – ÎNEXISTENȚA UNOR METODOLOGII, PROCEDURI UNITARE, PRECUM ȘI A UNEI     STANDARDIZĂRI ÎN DESFĂȘURAREA UNOR ACTIVITĂȚI</b> .....	31
<b>SECȚIUNEA 6 – ECHIPAMENTELE IT</b> .....	32
<b>CAPITOLUL IV – MĂSURI CE SE IMPUN A FI LUATE PENTRU ÎNDEPLINIREA OBIECTIVELOR</b> .....	35
<b>SECȚIUNEA 1 – ÎMBUNĂȚĂȚIREA ALOCĂRII RESURSELOR UMANE ȘI REPARTIZAREA     ECHILIBRATĂ A VOLUMULUI DE MUNCĂ</b> .....	35
<b>SECȚIUNEA 2 – CREȘTEREA EFICACITĂȚII ACTIVITĂȚII</b> .....	36
<b>SECȚIUNEA 3 – ACT DE CONDUCERE OMOGEN</b> .....	37
<b>SECȚIUNEA 4 – UN ACT DE JUSTIȚIE PREDICTIBIL</b> .....	38
<b>SECȚIUNEA 5 – O MAI BUNĂ ORGANIZARE A PARCHETELOR</b> .....	39
<b>SECȚIUNEA 6 – TEHNOLOGIE AVANSATĂ</b> .....	41
<b>CAPITOLUL V – COMUNICAREA</b> .....	42
<b>SECȚIUNEA 1 – COMUNICAREA ÎN INTERIORUL MINISTERULUI PUBLIC</b> .....	42
<b>SECȚIUNEA 2 – COMUNICAREA INTERINSTITUȚIONALĂ</b> .....	44
<b>SECȚIUNEA 3 – COMUNICAREA ÎN AFARA MINISTERULUI PUBLIC</b> .....	44
<b>CAPITOLUL VI – CONCLUZII</b> .....	48

## • CAPITOLUL I

### Considerații generale

#### *Proiectarea viitorului presupune*

#### *o bună cunoaștere a trecutului*

*În elaborarea acestui proiect managerial m-am raportat la activitatea Ministerului Public derulată până în prezent, analizată prin prisma experienței dobândite ca procuror, dar mai ales în funcția de prim adjunct al procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, precum și în funcția de inspector judiciar în cadrul Inspecției Judiciare.*

Un plan managerial este un instrument de lucru dinamic, care comportă modificări permanente în funcție de provocările apărute și de evoluția activității.

Întocmirea unui proiect cu privire la exercitarea atribuțiilor de procuror general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție presupune cunoașterea evoluției sistemului judiciar din România în ultimii 22 ani, prin prisma a două criterii: *normativ* și *instituțional*.

Cunoașterea momentului inițial, de unde s-a plecat, a etapelor ce au fost parcurse, a strategiilor anterioare, identificarea aspectelor pozitive și a celor negative (inerente oricărei reforme) și evaluarea rezultatelor reprezintă condițiile *sine qua non* ale elaborării oricărei strategii. Numai după o astfel de analiză se poate proiecta o strategie pe termen mediu și lung și numai în acest fel se pot stabili prioritățile etapei imediat următoare și modalitățile de îndeplinire a acestora.

Începând din ianuarie 1990, România și-a manifestat în mod expres opțiunea pentru valorile unei societăți democratice, bazate pe supremația legii, fiind demarat un amplu proces de constituire a unui stat de drept, de reformare a tuturor instituțiilor acestuia.

La baza sistemului democratic ce se urmărea a fi creat a stat adoptarea Constituției în anul 1991. Pe fundamentul creat de Constituție au fost adoptate numeroase acte normative ce aveau drept scop armonizarea legislației românești cu legislația europeană. Cu referire la activitatea jurisdicțională, amintesc ca fiind semnificative în activitatea Ministerului Public: Legea nr. 47 din 18 mai 1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Legea nr. 92 din 4 august 1992 pentru organizarea judecătorească și Legea nr. 104 din 22 septembrie 1992 pentru modificarea și completarea Codului penal, a Codului de procedură penală și a altor legi, precum și pentru abrogarea Legii nr. 59/1968 și a Decretului nr. 218/1977.

România a început drumul său către Uniunea Europeană la 1 februarie 1993, dar negocierile propriu-zise au fost deschise în anul 2000 și au fost încheiate la nivel tehnic în anul 2004, când a fost stabilit și calendarul de aderare: aprilie 2005 - semnarea Tratatului de Aderare; 1 ianuarie 2007-aderarea efectivă.

În perioada 1993-2006 procesul de reformare a instituțiilor statului în general și a sistemului de justiție în special a continuat în scopul atingerii obiectivului principal – aderarea României la Uniunea Europeană.

În plan legislativ, au fost adoptate mai multe acte normative semnificative în activitatea Ministerului Public, precum: Legea nr. 56 din 9 iulie 1993 Legea Curții Supreme de Justiție, Legea nr. 30/1994 privind ratificarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și protocoalele adiționale la această convenție, Legea nr. 140 din 5 noiembrie 1996 pentru modificarea și completarea Codului penal, Ordonanța de Urgență nr. 43 din 4 aprilie 2002 privind Direcția Națională Anticorupție, Legea nr. 161 din 19 aprilie 2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, Legea nr. 281 din 24 iunie 2003 privind modificarea și completarea Codului de procedură penală și a unor legi speciale, Legea nr. 429 din 23 octombrie 2003 de revizuire a Constituției României, Legea nr.

508 din 17 noiembrie 2004 privind înființarea, organizarea și funcționarea în cadrul Ministerului Public a Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism.

Un moment important în această evoluție l-a constituit adoptarea de către Guvern a Hotărârii nr. 1052/2003<sup>1</sup> privind aprobarea **Strategiei de reformă a Sistemului judiciar**. Scopul major al strategiei, prima de altfel, era **consolidarea independenței justiției și a statutului magistratului, precum și sporirea eficienței actului de justiție**, de natură să răspundă nevoilor cetățenilor și să asigure compatibilitatea sistemului judiciar românesc cu cele ale statelor membre ale Uniunii Europene. Până în acest moment, toate eforturile, atât normative cât și instituționale, (de exemplu organizarea a trei grade de jurisdicție) fuseseră făcute fără a fi fundamentate pe vreo strategie sau pe o altă abordare științifică. „**Legile justiției**”, Legea nr. 303 din 28 iunie 2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legea nr. 304 din 28 iunie 2004 privind organizarea judiciară și Legea nr. 317 din 1 iulie 2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, au constituit, astfel, primele acte normative având ca obiect reformarea sistemului de justiție, care au fost elaborate în urma unei strategii, și au reprezentat un pas important în reformarea instituțională a sistemului judiciar.

Pe baza recomandărilor Uniunii Europene, reforma a continuat și după decembrie 2004, momentul încheierii negocierilor de aderare la nivel tehnic.

Guvernul României, prin Hotărârea nr. 232 din 30 martie 2005<sup>2</sup>, a adoptat „Strategia de reformă a sistemului judiciar pe perioada 2005-2007 și Planul de acțiune pentru implementarea Strategiei de reformă a sistemului judiciar pe perioada 2005-2007”. Prin acestea au fost stabilite prioritățile pentru perioada 2005-2007, pornind de la premisa că ”justiția este un factor esențial de echilibru și stabilitate socială în statul de drept, că realizarea unui sistem judiciar independent, imparțial, credibil și eficient reprezintă o condiție necesară pentru supremația legii și a principiilor statului de drept, că măsurile de consolidare a independenței sistemului judiciar trebuie să ducă nu numai la afirmarea principiului separației puterilor în stat, dar și la aplicarea acestuia în practică, că reforma unui sistem fundamental al societății cum este sistemul judiciar implică nu numai restructurarea instituțională, ci și reformarea mentalităților care stau la baza funcționării sistemului existent, apreciindu-se că strategia de reformă adoptată în anul 2003 a fost

---

<sup>1</sup> Publicată în Monitorul Oficial nr. 649/14.09.2003

<sup>2</sup> Publicată în Monitorul Oficial nr. 273/01.04.2005

urmată de evoluții importante în cadrul sistemului judiciar, o măsură legislativă semnificativă fiind adoptarea pachetului legislativ privind statutul magistraților, organizarea judiciară și Consiliul Superior al Magistraturii”, precum și de la faptul că „este necesară realizarea angajamentelor asumate în cadrul negocierilor cu Uniunea Europeană, în vederea aderării la 1 ianuarie 2007, în vederea creării unui sistem judiciar modern, capabil să implementeze acquis-ul comunitar și să se adapteze cerințelor Uniunii Europene”.

**Principiile fundamentale** ale Strategiei erau consolidarea statului de drept și a supremației legii, garantarea unei reale separații și a echilibrului puterilor în stat, prin consolidarea independenței puterii judecătorești, respectarea drepturilor omului, adoptarea celor mai bune practici europene legate de funcționarea sistemului judiciar, asigurarea transparenței actului de justiție, consolidarea dialogului cu societatea civilă și implicarea acesteia în procesul de reformă, crearea premiselor cooperării judiciare pentru integrarea în spațiul european de libertate, securitate și justiție, asigurarea deplinei compatibilități instituționale și legislative cu sistemele judiciare europene și cu acquis-ul comunitar.

**Direcțiile de acțiune** pe care era orientată Strategia de Reformă a Sistemului Judiciar 2005-2007 erau: garantarea independenței efective a sistemului judiciar; asigurarea transparenței actului de justiție; îmbunătățirea calității actului de justiție; sporirea eficienței și responsabilizării sistemului judiciar; garantarea accesului liber la justiție; eficientizarea justiției pentru minori; consolidarea mediului de afaceri; consolidarea cadrului instituțional și legislativ în domeniul cooperării judiciare internaționale; consolidarea sistemului penitenciar, potrivit standardelor europene; protecția victimelor și reintegrarea socială a infractorilor; prevenirea și combaterea corupției din sistemul judiciar.

Legea nr. 247 din 19 iulie 2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, Legea nr. 278 din 4 iulie 2006 pentru modificarea și completarea Codului penal, precum și pentru modificarea și completarea altor legi, Legea nr. 356 din 21 iulie 2006 pentru modificarea și completarea Codului de procedură penală, precum și pentru modificarea altor legi, au fost adoptate în aplicarea acestei Strategii.

Prin Hotărârea Guvernului nr. 231 din 30 martie 2005<sup>3</sup> au fost aprobate **Strategia națională anticorupție pe perioada 2005 - 2007 și Planul de acțiune pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție pe perioada 2005 – 2007.**

Aderarea României la Uniunea Europeană la 1 ianuarie 2007 a determinat multiple schimbări și la nivel instituțional, inclusiv în sistemul de justiție, dat fiind faptul că aderarea nu reprezintă decât primul pas din amplul proces de integrare a României în Uniunea Europeană.

Chiar dacă România făcuse evidente progrese în vederea aderării la Uniunea Europeană, Comisia Europeană a identificat în Raportul de monitorizare din septembrie 2006 aspecte nerezolvate, în special în ceea ce privește responsabilizarea și eficientizarea sistemului judiciar și ale organelor de aplicare a legii. Acest raport a constituit baza stabilirii unui **mecanism de cooperare și verificare a evoluțiilor realizate de România în atingerea obiectivelor de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției.**

Prin Decizia Comisiei Europene nr. 2006/928/CE din 13 decembrie 2006<sup>4</sup> de instituire a Mecanismului de Cooperare și Verificare a progreselor realizate de România, au fost stabilite obiective de referință în patru domenii (patru condiționalități), asupra cărora să se realizeze o monitorizare strictă în perioada de post-aderare: asigurarea unei proceduri judiciare mai transparente și mai eficiente (reforma sistemului judiciar), integritatea, continuarea realizării unor anchete profesionale și imparțiale în cazul sesizărilor de corupție la nivel înalt, adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și luptă împotriva corupției, în special în administrația locală.

Acest mecanism a fost instituit pentru a îmbunătăți funcționarea sistemelor legislativ, administrativ și judiciar și pentru a remedia deficiențele în lupta împotriva corupției. Scopul mecanismului de cooperare și verificare este de a asigura adoptarea acelor măsuri care să garanteze că deciziile, normele și practicile administrative și judiciare din România corespund cu cele din restul Uniunii Europene. Prin Hotărârea Guvernului României nr. 1346 din 31.10.2007 a fost aprobat **Planul de acțiune în vederea aducerii la îndeplinire a acestor condiționalități**<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Publicată în Monitorul Oficial nr. 272/01.04.2007

<sup>4</sup> Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. 354 din 14 decembrie 2006

<sup>5</sup> Publicată în Monitorul Oficial nr. 765/12.11.2007

Cu alte cuvinte, până în anul 2003 nu putem vorbi de o reformă propriu-zisă a sistemului judiciar, ci doar de încercări de reaşezare în plan judiciar a noilor realităţi sociale. Începând cu 2003-2004, ne-am afirmat dorinţa de schimbare, iar începând cu anul 2007 a fost demarată reforma propriu-zisă, pe care cu toţii o dorim durabilă şi ireversibilă, pentru a crea un sistem judiciar sustenabil. Este evident că un rol esenţial l-au avut aderarea la Uniunea Europeană şi dorinţa de integrare în sistemul judiciar european, iar Mecanismul de Cooperare şi Verificare reprezintă principalul sprijin în realizarea acestui amplu proces.

*După cum s-a arătat şi în raportul de încheiere de mandat al procurorului general în exerciţiu în perioada 2006-2012 „dat fiind importanţa acestui mecanism pentru statul român, strategia de dezvoltare a Ministerului Public, precum şi toate deciziile manageriale adoptate s-au raportat la acesta”.*



## • CAPITOLUL II

### Mecanismul de Cooperare și Verificare

Încă din **primul Raport, cel din iulie 2007**<sup>6</sup>, cu privire la obiectivul specific nr.1- asigurarea unei proceduri judiciare mai transparente și mai eficiente, Comisia a evidențiat faptul că situația resurselor umane în sistemul judiciar din România, precum și capacitatea de gestionare la nivel central și la nivelul instanțelor și parchetelor constituie o problemă pentru autorități, fiind necesare eforturi suplimentare pentru completarea schemei de personal și pentru reformele organizatorice ale sistemului judiciar, precum și faptul că **interpretarea și aplicarea unitară a legii la toate nivelurile sistemului judiciar și în întreaga țară constituie o prioritate**.

La acel moment, se aprecia că principalele deficiențe se referă la gestionarea defectuoasă și la o distribuție inechitabilă și ineficientă a procurorilor în structurile Ministerului Public, cu privire la numărul de dosare care îi revine fiecărui procuror. Referindu-se la obiectivul specific nr.3- continuarea progreselor înregistrate în realizarea unor anchete profesionale și imparțiale în cazul sesizărilor de corupție la nivel înalt, Comisia a reținut *un progres constant în urmărirea penală a cazurilor de corupție la nivel înalt*.

**În raportul din anul 2008**<sup>7</sup>, Comisia a evidențiat faptul că România a reușit să își reafirme angajamentul față de reforma sistemului judiciar și combaterea corupției, sesizând totodată fragilitatea cadrului juridic și instituțional care trebuie stabilizat și consolidat, ca de altfel și capacitatea administrativă care trebuie cultivată și consolidată. S-a reținut că reforma sistemului judiciar avansează, situația resurselor umane se îmbunătățește dar *progresele sunt inegale*. În ceea ce privește **unificarea jurisprudenței**, au fost apreciate eforturile de

---

<sup>6</sup> Disponibil pe [http://www.ec.europa.eu/cvm/progress\\_reports](http://www.ec.europa.eu/cvm/progress_reports)

<sup>7</sup> Idem 6

îmbunătățire a acesteia, dar au fost evidențiate și deficiențe, precum consecințele unei jurisprudențe inconsecvente- insecuritatea juridică etc.. În același raport, au fost evidențiate și progresele înregistrate, atât în ceea ce privește lupta împotriva corupției la nivel înalt, cât și lupta împotriva corupției la nivel local.

**În raportul din anul 2009<sup>8</sup>**, Comisia a reamintit faptul că toate obiectivele de referință sunt strâns legate între ele, iar înregistrarea de progrese în privința unui obiectiv de referință contribuie la obținerea de progrese și în ceea ce privește alte obiective de referință. În același timp, s-a reamintit că scopul mecanismului este acela de a dezvolta **un sistem judiciar independent și stabil în măsură să detecteze și să sancționeze conflictele de interese și să combată corupția în mod eficace** și nu acela de a stabili o listă de verificare astfel încât, Comisia dorește să conlucreze cu România până când mecanismul va lua sfârșit în întregime și nu are în vedere eliminarea pe rând a obiectivelor de referință.

A fost evidențiată pozitiv adoptarea unei noi strategii a gestionării resurselor umane pentru sistemul judiciar, faptul că au fost întreprinse unele măsuri în ceea ce privește situația personalului din cadrul instanțelor și al parchetelor de la nivel local, apreciind, totodată, că **situația privind resursele umane continuă să reprezinte o provocare pentru România din punct de vedere al costurilor bugetare, al recrutării de personal calificat și al infrastructurii de sprijin și că sunt necesare îmbunătățiri suplimentare**. Au fost, de asemenea, remarcate **progresele înregistrate în privința unificării jurisprudenței**, în special prin intermediul **recursului în interesul legii**, precum și progresele înregistrate în lupta împotriva corupției atât la nivel înalt cât și la nivel local.

Tot în raportul din iulie 2009 Comisia a arătat faptul că nu există o legătură automată între clauzele de salvagardare, ce reprezintă o caracteristică standard inclusă în Tratatul de aderare a României și Mecanismul de Cooperare și Verificare. **Clauzele de salvagardare au fost introduse pentru a asigura funcționarea eficientă a pieței interne și a spațiului de libertate, securitate și justiție și puteau fi activate până la sfârșitul anului 2009 pentru a permite suspendarea temporară a aplicării legislației comunitare relevante, dacă era considerat**

---

<sup>8</sup> Disponibil pe [http://www.ec.europa.eu/cvm/progress\\_reports](http://www.ec.europa.eu/cvm/progress_reports)

**necesar. Comisia a considerat că nu erau îndeplinite condițiile pentru activarea clauzelor de salvagardare.**

Comisia a reamintit că mecanismul nu a fost introdus pentru o perioadă fixă, și că se va renunța la acesta numai în momentul în care vor fi fost îndeplinite satisfăcător toate obiectivele de referință, fiind conștientă de faptul că îndeplinirea acestora este o sarcină pe termen lung: de exemplu, eliminarea cauzelor profunde ale corupției va necesita timp. În același timp, pornind de la natura mecanismului, aceea de instrument de sprijin și că acesta nu este un scop în sine, Comisia a accentuat faptul că **schimbările radicale necesare nu pot proveni decât din interiorul societății românești și că cel mai important lucru este ca autoritățile române să respecte și să-și asume angajamentul luat pentru a alinia sistemul și practica judiciară la standardele generale ale UE.**

În ceea ce privește **resursele umane**, Comisia a recomandat României, să pună în aplicare o abordare flexibilă, bazată pe priorități, concretizată **pe termen scurt prin luarea de măsuri de urgență, precum transferarea posturilor vacante acolo unde este mai mare nevoie de ele (inclusiv efectuarea de transferuri între grade de jurisdicție diferite), prin transferarea sarcinilor administrative personalului auxiliar, și, pe termen mediu și lung, prin elaborarea unei scheme de personal adaptate nevoilor sistemului judiciar, prin efectuarea de simulări și previziuni în ceea ce privește numirile, transferurile de personal, detașările și pensionările.**

Cu privire la **unificarea jurisprudenței** s-a recomandat **consolidarea rolului Înaltei Curți de Casație și Justiție în activitatea de interpretare și aplicare a legii în mod coerent.**

**În raportul din iulie 2010<sup>9</sup>**, Comisia a semnalat deficiențe importante în eforturile României de a înregistra progrese în cadrul mecanismului constatând atât faptul că **resursele umane rămân o provocare majoră** cât mai ales faptul că **recomandările Comisiei de a aplica măsuri de urgență precum transferul posturilor vacante între instanțe de jurisdicție diferite**, acolo unde apar dezechilibre importante din punct de vedere al volumului de muncă, **nu au fost respectate**. Pe de altă parte, Comisia a apreciat că față de ultimul raport, nu s-au realizat decât **progrese limitate în ceea ce privește îmbunătățirea eficienței procesului judiciar și a consecvenței jurisprudenței**, continuând să constituie o **deficiență fundamentală** a sistemului judiciar din România.

Cu toate că **au fost apreciate eforturile depuse și rezultatele înregistrate** în ceea ce privește **lupta împotriva corupției atât la nivel înalt cât și la nivel local** s-a precizat că **sunt necesare îmbunătățiri substanțiale** în ceea ce privește **protecția împotriva conflictelor de interese și a corupției în procedurile de achiziții publice**.

Recomandările Comisiei în raportul din 2010 vizau printre altele, **inițierea unei analize independente a performanței sistemului judiciar și operarea modificărilor structurale necesare**, inclusiv, dacă este cazul, transferul magistraților. România ar trebui să adopte, de asemenea, **măsuri imediate de reducere a dezechilibrelor** din punct de vedere al capacităților prin **extinderea transferului de posturi vacante între circumscripțiile teritoriale și între gradele de jurisdicție**, precum și prin recurgerea pe scară mai largă la **delegarea magistraților în zone confruntate cu probleme acute în materie de resurse umane**; creșterea capacității **Institutului Național al Magistraturii (INM) în ceea ce privește formarea inițială și continuă**, consolidarea politicii generale **anticorupție**, în special prin coordonarea la nivel înalt și pe baza unei evaluări independente a impactului rezultatelor ultimelor două strategii anticorupție puse în aplicare din 2005; **asigurarea stabilității juridice și instituționale a cadrului anticorupție**, inclusiv în ceea ce privește punerea în aplicare a noului Cod penal și a noului Cod de procedură penală.

---

<sup>9</sup> Disponibil pe [http://www.ec.europa.eu/cvm/progress\\_reports](http://www.ec.europa.eu/cvm/progress_reports)

**În Raportul din iulie 2011**<sup>10</sup>, Comisia a evidențiat faptul că față de raportul anual anterior, România a luat **măsuri semnificative în vederea îmbunătățirii eficienței procedurilor judiciare și a continuat pregătirile pentru intrarea în vigoare a celor patru noi coduri**, care reprezintă baza unui act de justiție modern, că **Legea micii reforme în justiție a adus îmbunătățiri în ceea ce privește celeritatea actului de justiție**<sup>11</sup>.

Cu toate acestea, Comisia a semnalat faptul că, în ciuda progreselor înregistrate din iulie 2010, **consecvența și obținerea de rezultate în mai multe domenii rămân o provocare**. Prin urmare, a subliniat că **trebuie înregistrate în continuare progrese în lupta împotriva corupției, strategia României privind reforma sistemului judiciar ar trebui adoptată oficial după finalizarea revizuirii modului de funcționare și completată cu un plan de acțiune, un calendar și un buget adecvat**. Lupta împotriva corupției ar trebui să rămână o **prioritate majoră și ar trebui coordonată prin intermediul unei noi strategii anticorupție, care să fie globală și solidă**.

În același timp, pornind de la constatarea că **eficacitatea luptei împotriva corupției este afectată de existența unor probleme grave în sistemul de recuperare a produselor infracțiunii, datorate, în primul rând faptului că în România, bunurile obținute în mod ilegal sunt confiscate într-o foarte mică măsură, în principal din cauza posibilităților limitate de confiscare prevăzute de lege, a practicilor judiciare restrictive și a lipsei unui comportament proactiv din partea organelor de urmărire penală**, Comisia a subliniat **necesitatea adoptării unor măsuri urgente pentru îmbunătățirea sistemului de recuperare a produselor infracțiunii, a urmăririi în justiție a cazurilor de spălare de bani, precum și a protecției împotriva conflictului de interese în gestionarea fondurilor publice**. Totodată, a fost evidențiată **nevoia de a obține rezultate mai bune în ceea ce privește confiscarea bunurilor a căror proveniență nu poate fi justificată și aplicarea unor sancțiuni disuasive în cazurile de incompatibilitate**.

<sup>10</sup> Disponibil pe [http://www.ec.europa.eu/cvm/progress\\_reports](http://www.ec.europa.eu/cvm/progress_reports)

<sup>11</sup> Legea nr. 202 din 25.10.2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor, publicată în Monitorul Oficial nr. 714 din 26.10.2010

Nu în ultimul rând, în planul resurselor umane, Comisia a arătat faptul că s-au înregistrat puține progrese concrete în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor făcute anterior privind găsirea unei soluții la problema prezentă a dezechilibrelor privind capacitatea sistemului judiciar. În legătură cu aceste aspecte, Comisia a recomandat României, adoptarea unor măsuri active care să însoțească intrarea în vigoare a Codului civil și adoptarea unui plan cuprinzător de punere în aplicare a celorlalte trei noi coduri, furnizarea de resurse suficiente pentru formare și reorganizarea instanțelor și a parchetelor, sporirea capacității Institutului Național al Magistraturii și adoptarea propunerilor acestuia referitoare la îmbunătățirea standardelor de formare și de recrutare, finalizarea unei analize detaliate a dezechilibrelor legate de volumul de lucru în cadrul sistemului judiciar, în vederea revizuirii modului de funcționare a sistemului judiciar.

Pe de altă parte, Comisia a recomandat finalizarea revizuirii modului de funcționare a sistemului judiciar, crearea unui cadru de monitorizare a progreselor înregistrate în ceea ce privește reforma sistemului judiciar, la care să participe părțile interesate din sistemul judiciar prin punerea în aplicare a acestui plan de acțiune, îmbunătățirea coordonării politicilor anticorupție la cel mai înalt nivel și elaborarea unei noi strategii multianuale solide pentru a preveni și a pedepsi actele de corupție, ținând seama de recomandările făcute într-un studiu de impact independent, crearea unui grup de monitorizare, împreună cu societatea civilă, pentru a supraveghea punerea în aplicare a strategiei, obținerea de rezultate convingătoare în recuperarea produselor infracțiunii, urmând cele mai bune practici din alte state membre ale UE și adoptând o nouă lege privind confiscarea extinsă și consolidarea practicii judiciare.

Totodată, Comisia a semnalat faptul că România trebuie să aducă dovezi că înregistrează rezultate în ceea ce privește: urmărirea în justiție a cazurilor de spălare de bani ca infracțiune de sine stătătoare, elaborarea de norme pentru prevenirea conflictelor de interese în gestionarea fondurilor publice și în cadrul autorităților care reglementează, verifică și adoptă decizii privind plângerile în domeniul achizițiilor publice, consolidarea procedurilor și a capacității autorităților competente, inclusiv printr-o continuare a procesului de revizuire a modului de funcționare aflat în desfășurare în acest domeniu.

După cum și-a propus în raportul din iulie 2011, **în anul 2012**, la cinci ani de la instituirea Mecanismului de Cooperare și Verificare, **Comisia a făcut o evaluare globală a progreselor realizate de România.**

Evaluarea generală cuprinsă în cel de-al unsprezecelea Raport, cel din 18 iulie 2012<sup>12</sup>, al Comisiei Europene către Parlamentul European și Consiliu privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare a evidențiat faptul că **multe dintre obiectivele esențiale au fost îndeplinite**, că mecanismul în sine a fost nucleul acestui proces, că a ajutat la menținerea direcției reformei și că a avut o contribuție majoră la procesul de transformare din România. Totodată, s-a subliniat faptul că **procesul schimbării nu a avut o evoluție constantă, că procesul prin care atitudinile au evoluat atât la nivelul administrației cât și la nivelul sistemului judiciar este neregulat și gradual** concluzionându-se că **asumarea reformei și punerea în aplicare a acesteia sunt elemente-cheie în îndeplinirea obiectivelor de referință ale mecanismului și, în același timp, elemente care determină caracterul durabil și ireversibil al reformei.**

Constatările Comisiei, cu privire la reforma sistemului judiciar, au fost în sensul că **România și-a reformat cadrul legal privind sistemul judiciar și că, în momentul în care noile coduri vor intra în vigoare, România își va fi revizuit fundamental legislația în materie civilă și penală**, concluzionând că sistemul judiciar a evoluat din 2007, că angajamentul față de reformă al magistraților la nivel individual, al asociațiilor profesionale și al societății civile a sporit considerabil în cursul ultimilor ani.

În ceea ce privește **realizarea unei jurisprudențe unitare**, evidențiind faptul că din anul 2007 au fost parcurse etape importante, Comisia a subliniat totuși că **inconsecvența jurisprudenței este o deficiență majoră a sistemului judiciar din România**. Comisia a apreciat că **o explicație ar putea fi aceea că magistrații nu conștientizează suficient**

---

<sup>12</sup> Disponibil pe [http://www.ec.europa.eu/cvm/progress\\_reports](http://www.ec.europa.eu/cvm/progress_reports)

**importanța unificării juridice, fapt care poate fi legat de o interpretare dusă la extrem a independenței acestora și a recomandat să se pună un mai mare accent pe introducerea de recursuri în interesul legii și să se încurajeze o practică consecventă prin publicarea integrală a hotărârilor motivate ale instanțelor, să acorde o mai mare atenție consecvenței juridice atunci când se fac promovări și numiri în funcție, să se confere Inspecției Judiciare un rol în analizarea jurisprudenței inconsecvente, să extindă domeniul de aplicare al ghidului de stabilire a pedepselor și să utilizeze Institutul Național al Magistraturii pentru a face din consecvență o temă principală a formării inițiale și continue.**

În ceea ce privește **eficacitatea sistemului judiciar**, Comisia a subliniat faptul că acesta este afectat de unele dintre aceleași deficiențe cu toate că au fost făcute eforturi pentru a le rezolva, astfel încât, în ciuda anumitor îmbunătățiri, **imaginea globală este aceea a unei lipse de dinamism în abordarea problemelor care au un impact real asupra capacității sistemului judiciar de a face dreptate în mod rapid și consecvent**. Dintre problemele identificate au fost menționate **capacitățile limitate și presiunea volumului de lucru asupra judecătorilor și procurorilor**, care sunt în mare măsură generate de **dezechilibre în materie de resurse și diferențe acute privind volumul de lucru între zone geografice și niveluri de jurisdicție, numărul mare de posturi vacante, neasigurarea unei formări la intrarea în profesie și deficiențele din structura și organizarea internă a instanțelor și a parchetelor**.

Apreciindu-se faptul că, în 2011 s-au făcut **progrese în sensul raționalizării prin desființarea a nouă instanțe redundante și a trei instanțe cu activitate minimă, precum și a parchetelor de pe lângă acestea**, s-a considerat că impactul acestor măsuri rămâne limitat, indicatorii-cheie ai eficacității, cum ar fi diferențele în volumul de muncă și rata posturilor vacante nefiind îmbunătățiți din 2007. Cu privire la acest obiectiv, s-a subliniat faptul că **sistemul judiciar nu are și nu a dezvoltat indicatori eficace de performanță pentru a oferi informații privind necesitățile totale în materie de resurse și alocarea resurselor în cadrul sistemului judiciar, că nu a fost concepută o strategie în materie de resurse umane prin**



**care să schimbe structurile și sistemele**, concentrându-se în schimb pe solicitarea de personal mai numeros și de mai multe resurse.

Cu privire la **jurisprudență**, Comisia a reținut faptul că acest domeniu **prezintă în continuare deficiențe semnificative**, unele dintre acestea fiind de ordin structural, în sensul că **sistemul juridic din România are trăsături care îl fac vulnerabil la abuzuri**, iar altele care privesc **domenii concrete precum dificultățile în a soluționa cauzele financiare complexe, printre care și cauzele privind achizițiile publice**, acestea din urmă constituind o excepție de la tendința general pozitivă privind cauzele de corupție la nivel înalt.

Observarea atentă a evoluției progreselor României în cei cinci ani de monitorizare în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare relevă o radiografie concludentă a sistemului în acest moment și devine principalul suport tehnic al întregului angrenaj al reformei, oferind, cu obiectivitate și luciditate, mai multe informații în legătură cu punctele tari și cele slabe ale sistemului, precum și cu oportunitățile acestuia și amenințările la care este expus, decât cea mai complexă analiză SWOT care ar putea sta la baza elaborării strategiilor și planurilor manageriale.

Proiectul pe care îl propun în continuare este rezultat al unei asemenea observări, al experienței profesionale proprii, precum și al consultărilor pe care le-am avut cu colegi din sistem și reprezentanți ai societății civile, în decursul timpului, cărora doresc să le mulțumesc, și pe această cale, pentru imboldul pe care mi l-au dat de a-mi asuma responsabilitatea acestei candidaturi, care mă onorează.

## • CAPITOLUL III

### Vulnerabilități. Obiective

Pentru Ministerul Public vor constitui, în continuare, obiective importante ale activității procurorilor: combaterea corupției, atât la nivel înalt, cât și la nivel local, combaterea criminalității organizate, combaterea evaziunii fiscale, a contrabandei, a spălării banilor, soluționarea cauzelor având ca obiect infracțiunile prin care sunt fraudate fondurile europene, a cauzelor privind achizițiile publice, recuperarea prejudiciilor produse prin săvârșirea infracțiunilor, confiscarea beneficiilor obținute prin săvârșirea infracțiunilor, inclusiv aplicarea confiscării extinse etc.

Procurorul General al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție va conduce, prin intermediul procurorilor șefi, cele două structuri specializate ale Ministerului Public- Direcția Națională Anticorupție și Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism- și va susține activitatea acestora prin asigurarea unui management stabil, a bugetului, a resurselor umane și materiale necesare. Avem în vedere faptul că cele două structuri specializate au avut un parcurs pozitiv până în prezent în ceea ce privește combaterea fenomenului infracțional și a rezultatelor obținute, evoluție ce trebuie consolidată, iar rezultatele, sub anumite aspecte, îmbunătățite.

**Strategia națională anticorupție pe perioada 2012-2015**, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 215 din 20 martie 2012<sup>13</sup>, stabilește direcțiile generale de acțiune ce vor trebui urmate.

Concentrarea tuturor energiilor și a resurselor disponibile atât spre consolidarea rezultatelor bune ale activității anterioare cât și pentru înlăturarea vulnerabilităților existente au drept scop realizarea unui **caracter durabil și ireversibil al reformei din România și crearea unui sistem judiciar sustenabil.**

---

<sup>13</sup> Publicată în Monitorul Oficial nr. 202/27.03.2012

## **Vulnerabilitățile sistemului Ministerului Public**

Având în vedere constatările și recomandările făcute de experții Comisiei Europene în raportul din iulie 2012, dar și propriile constatări, identific, în principal, următoarele **vulnerabilități** ale sistemului Ministerului Public:

- resursele umane și volumul de muncă
- eficacitatea redusă a sistemului
- lipsa de omogenitate în exercitarea actului de conducere
- inconsecvența jurisprudenței
- inexistența unor metodologii, proceduri unitare, precum și a unei standardizări în desfășurarea unor activități
- perspectiva uzurii echipamentelor IT

Pornind de la acestea, propun următoarele **obiective**, realizabile în următorii ani:

- îmbunătățirea alocării resurselor umane și repartizarea echilibrată a volumului de muncă
- creșterea eficacității activității
- act de conducere omogen
- un act de justiție predictibil
- o mai bună organizare a parchetelor, metodologii și proceduri unitare de lucru
- tehnologie avansată

## **Secțiunea 1**

### **Resursele umane și volumul de muncă**

Două dintre recomandările principale ale experților au fost cele privind restructurarea parchetelor și refacerea echilibrului dintre numărul de angajați și volumul de muncă.

Dat fiind că aceste două aspecte sunt în foarte strânsă legătură, le vom trata împreună.

În anul 2011, au fost înregistrate pe rolul parchetelor aproape 1.700.000 dosare penale, cu 50% mai mult față de anul 2007, în condițiile în care numărul de procurori a rămas aproape același.

Deși numărul dosarelor soluționate de procurori a crescut, a crescut continuu și numărul dosarelor rămase nesoluționate, crescând, rapid, și numărul dosarelor vechi. Cu privire la acest aspect, pentru a calcula semnificația aportului adus de Legea micii reforme pe acest palier, apreciem că se impune o analiză statistică a ponderii cauzelor soluționate prin aplicarea dispozițiilor Legii micii reforme în totalul cauzelor soluționate, pentru a se estima plusul de valoare adus de aceste dispoziții în activitatea parchetelor (de exemplu, câte cauze au fost soluționate pe baza existenței unui acord de mediere, numărul cauzelor aflate în situația prevăzută de art. 45<sup>4</sup> Cod procedură penală-conflictele de competență DNA-DIICOT, cuantumul cheltuielilor judiciare dispuse și încasate la bugetul statului în baza aplicării art.192 alin1<sup>1</sup> Cod procedură penală -această prevedere are legătură directă cu numărul mare al dosarelor penale înregistrate și urmărește generarea unei mai bune autoevaluări din partea petiționarilor atunci când sesizează organele judiciare cu privire la săvârșirea de infracțiuni, modul în care au influențat activitatea prevederile art. 222 alin. 2 și 8, numărul cauzelor soluționate în baza art. 230 Cod procedură penală).

Volumul de muncă este repartizat disproporționat atât între diferitele paliere (PJ-uri și PCA-uri de exemplu) ale sistemului, cât și în cadrul aceluiași palier (între diferite PJ-uri). De exemplu, sunt unități de parchet de pe lângă judecătoria în care un procuror are repartizate spre soluționare într-un an aproape 1500 de dosare, iar altele în care un procuror are de soluționat într-un an circa 400-500 de dosare. De asemenea, sunt unități unde procurorii soluționează 1300-1400 de dosare, iar altele în care soluționează circa 200-300. Acest volum de muncă neechilibrat

și, în special, creșterea continuă a numărului cauzelor de soluționat la unitățile de parchet reședințe de curte de apel ori chiar de județ își găsesc explicație, pe de o parte, prin contextul economico-social (populația se grupează în centrele urbane mari și foarte mari), iar pe de altă parte, prin faptul că resursele umane nu sunt uniform repartizate (există PJ-uri neatractive, care funcționează chiar cu doi procurori- dintre care unul are funcție de conducere, astfel încât unul singur soluționează aproape toate dosarele, ajugând chiar și la peste 1000).

În prezent, în Ministerul Public sunt vacante 450 de funcții de procurori, reprezentând aproximativ 15% din totalul posturilor (în organigrama Ministerului Public sunt prevăzute 2902 funcții de procurori- din care PÎCCJ și PCA-uri 2384, DNA 145, DIICOT 280, Parchetele militare 93), numărul total al posturilor ocupate fiind de 2450 (PÎCCJ și PCA-uri 2055, DNA 119, DIICOT 224, Parchetele militare 52). Posturile vacante sunt localizate, în principal, la nivelul parchetelor de pe lângă judecătorii, adică tocmai acolo unde mai mult de 25% dintre procurori au o vechime de 3 ani. O situație dificilă există și la unele parchete de pe lângă tribunale, cum ar fi Harghita, Satu Mare, Neamț și Bacău, care funcționează cu un grad de ocupare de 22% (doi procurori pe o schemă de 9), respectiv 33% (patru procurori pe o schemă de 12) și respectiv 40% (șase procurori pe o schemă de 15), care trebuie să soluționeze dosare având ca obiect infracțiuni de omor, de evaziune fiscală, de spălare de bani etc., care trebuie să participe în ședințe de judecată, să efectueze servicii de permanență, inclusiv în vederea participării în ședințe la instanța de judecată. De exemplu, în anul 2010, Parchetul de pe lângă Tribunalul Bacău, din cauza numărului redus de procurori (patru, din care doi cu funcții de conducere) nu putea nici măcar asigura serviciul de permanență, fiind nevoie de delegarea a doi procurori de la parchetele de pe lângă judecătorii, care, la rândul lor, înregistrau aceleași probleme de personal.

Pe lângă dosarele penale, al căror număr crește constant și vădit disproporționat față de capacitatea sistemului de a le soluționa, unitățile de parchet se confruntă și cu alte activități, de natură administrativă, a căror rezolvare necesită un consum serios de resurse. De exemplu, în urma unui control efectuat la o unitate de parchet de pe lângă judecătorie de nivel mediu, am constatat că, dintre persoanele care erau primite zilnic în audiență de către procuror, circa 80% erau implicate în dosare penale având ca obiect cercetarea împrejurărilor producerii unor accidente rutiere, care doreau prelungirea dreptului de a conduce autovehicule pe drumurile

publice. Conform modului de organizare a acestei activități, stabilit prin ordin de către conducerea unității, procurorul primea cererea, o înregistra în condica de audiențe, îi comunica persoanei solicitante să se prezinte peste 48 de ore pentru a ridica personal rezoluția, iar la sfârșitul programului de primire în audiențe preda condica împreună cu cererile primite în greșa parchetului. De aici, cererile erau preluate de către un greșier, care identifica dosarele penale la care cererile făceau referire, menționa pe fiecare cerere numele procurorului care supraveghea formațiunea de poliție unde se afla dosarul ori avea dosarul spre soluționare și le prezenta primului procuror spre rezoluționare. A doua zi, pe baza rezoluției primului procuror, lucrarea era predată procurorului care proceda, de îndată, la redactarea rezoluției (de regulă aceste cereri sunt admise) și o preda în greșă pentru ca, ziua următoare, procurorul de la audiențe să o predea pe bază de semnătură de primire, petiționarului solicitant. Se poate lesne observa că, o cerere de natură administrativă, aparent mărunță, puna în mișcare un întreg angrenaj și genera risipă de timp și de resurse atât în ceea ce privește procurorii, cât și greșierii. În plus, (dar asupra acestui aspect voi reveni în secțiunea dedicată nevoii de îmbunătățire a organizării activității parchetelor, respectiv modificarea nomenclatorului arhivistic, stabilirea unei standardizări și a unor proceduri bine definite etc.), cererea nu apărea în nicio evidență a unității de parchet, cu excepția condiții de audiență: cererea (sau cererile, întrucât până la soluționarea cauzei, din 30 în 30 de zile, petiționarul solicita constant prelungirea dreptului de circulație) era(u) înregistrată(e) sub numărul dosarului penal, dar în registrul R2 nu se făcea mențiune despre aceasta, iar la soluționarea cauzei rămânea(u) atașată(e) dosarului, respectiv suplimentului. Nu face obiectul prezentei analize dacă respectiva unitate de parchet proceda ori nu conform normelor interne de organizare, cu mențiunea că, în țară, așa după cum arătam mai sus, practica este diferită, atât în ceea ce privește cartarea și înregistrarea lucrării, cât și modul de soluționare. Ceea ce doresc să evidențiez este că, pe de o parte, **nu există o practică unitară cu privire la cartarea și înregistrarea unor tipuri de lucrări**, care generează consum de resurse și timp, ce ar putea fi alocate pe alte paliere, de exemplu completarea bazei de date ECRIS ori sistemul de arhivare electronică (SAE), iar pe de altă parte, că neevidențierea acestor activități în date statistice nu permite stabilirea volumului real de muncă (activități) desfășurată de procurori și greșieri, astfel încât este greu de a realiza o normare a muncii.

Este evidentă nevoia a se proceda mai întâi la o **mai bună organizare a activității parchetelor, la o mai bună evidențiere statistică a activităților desfășurate de procurori și grefieri, pentru a se proceda apoi la o normare a muncii**. De exemplu, trebuie stabilită o medie calculată pe unitate de timp necesară unei persoane pentru a introduce toate datele în aplicația ECRIS în partida unui dosar penal sau pentru a proceda la scanarea actelor unui dosar, pentru ca, după cunoașterea acestor informații, să se poată aprecia dacă resursele umane, dar și cele materiale (a se vedea secțiunea rezervată situației echipamentului IT), pe care le avem, ne permit realizarea dezideratelor pe care tindem să le atingem.

Apreciem că nu creșterea numărului de procurori constituie o modalitate eficientă de rezolvare a problemei, ci o repartizare echilibrată, dar în același timp concentrată, a resursei umane, cu mențiunea că o regândire a rolului grefierului în Ministerul Public și o creștere a numărului acestora pentru a rezolva probleme administrative s-ar impune.

Pe de altă parte, considerăm că **instituția preluării cauzelor** nu face decât să gestioneze **temporar și parțial** problematica supusă analizei, printr-un mare consum de energie din partea tuturor celor implicați în această procedură. Avem în vedere, în special, faptul că multora dintre primii procurori ai parchetelor de pe lângă tribunale și dintre procurorii generali ai parchetelor de pe lângă curțile de apel le este greu să „convingă” procurorii de la parchetele pe care le conduc să fie de acord cu preluarea și soluționarea dosarelor de la unitățile de parchet ierarhic inferioare din mai multe considerente cum ar fi: la unitățile de parchet ierarhic inferioare cele mai multe dintre dosare au depășit termenul de 6 luni de la sesizare astfel încât odată înregistrate la parchetul ierarhic superior modifică datele statistice în defavoarea acestora, în special în ceea ce privește indicatorul operativitate; procurorii se pregătesc și doresc să promoveze la parchetele ierarhic superioare inclusiv pe considerentul unei competențe materiale reduse, a unei activități sub nivelul cantitativ al aceleia de la parchetele ierarhic inferioare de unde provin. Dar problemele care apar sunt și de altă natură și ele își au suportul în anumite prevederi legale. Astfel, deși Decizia nr 1058 din 14.11.2007 a Curții Constituționale<sup>14</sup> a concluzionat că

---

<sup>14</sup> Publicată în Monitorul Oficial nr. 810/28.11.2007

procurorii de la parchetele ierarhic superioare pot prelua de la parchetele ierarhic inferioare orice cauze, în orice condiții, procurorii au căutat și caută în permanență „criterii de preluare”, pentru a se pune la adăpost de eventuale acuze de imixtiune în activitatea procurorilor, constând în preluări abuzive și interesate în închiderea unor dosare (această teamă nu este hazardată și nici inventată din dorința de a se ascunde în spatele ei pentru a nu prelua dosare, cât timp pe rolul Inspecției Judiciare au fost înregistrate plângeri ale justițiabililor împotriva procurorilor pe motivul că au dispus preluarea unor cauze de la parchetele inferioare interesați fiind în a le închide). În acest fel, au apărut diferite modalități de preluare cum ar fi: cauze considerate cu un grad ridicat de complexitate, preluarea cauzelor aflate pe rol la formațiuni de poliție (serviciul investigații fraude ori serviciul poliției rutiere), preluarea cauzelor cu propunere de la poliție, intrate pe rolul unităților de parchet într-o săptămână etc., fiecare dintre aceste „criterii” având dezavantajele sale. Din cauza acestor probleme și „riscuri”, au fost preluate, în general, cauze mărunte, soluționate mai mult prin netrimiteri în judecată, cu amenzi administrative și neînceperera urmăririi penale. Departe de a minimaliza efortul procurorilor care au soluționat cauze preluate, trebuie să recunoaștem că această metodă nu a avut un aport consistent în rezolvarea problemei stocului de dosare rămase nesoluționate. Din punct de vedere statistic, arăt faptul că, în anul 2009, au fost preluate, la nivel național, 26.171 de dosare, dintre care au fost soluționate 19.824, 1794- prin rechizitoriu, iar în anul 2010, au fost preluate 23.572 cauze (din total 1.513.272 cauze de soluționat, adică 1,55%), au fost soluționate 18.636 (din total cauze soluționate la nivel național 518.219, adică 3,59%), dintre care 1991- prin rechizitoriu (din totalul de 41.934 cauze soluționate prin rechizitoriu la nivel național, adică 4,74%)<sup>15</sup>.

**Ar mai putea fi soluția delegării procurorilor de la parchetele ierarhic superioare la parchetele ierarhic inferioare pentru a soluționa cauze cu un grad ridicat de complexitate și cu celeritate. Avem astfel de situații, există procurori care fac acest lucru, dar acestea sunt**

---

<sup>15</sup> Cu privire la problema ca preluărilor, prin Hotărârea nr. 326/12.09.2012, Secția pentru procurori a CSM a aprobat Raportul de control al Inspecției Judiciare, apreciind că se impune implicarea efectivă a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție în crearea unei practici unitare în ceea ce privește modalitatea de preluare a cauzelor, atât sub aspectul formei actului întocmit, cât și sub cel al motivării măsurii dispuse; analizarea fiecărui dosar ce urmează să fie preluat pentru a se evita situațiile în care preluarea unor cauze să fie urmată de declinarea acestora la aceeași unitate de parchet de la care s-a dispus măsura; continuarea activității de monitorizare a stocului de dosare vechi, aflate în lucru la unitățile din subordine și de preluare a cauzelor cu un grad ridicat de complexitate, a celor rezolvate excesiv sau a celor în care s-a creat aparența lipsei de imparțialitate a organelor de urmărire penală [www.csm1909.ro/csm/linkuri/12.09.201251468\\_ro.pdf](http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/12.09.201251468_ro.pdf)



foarte rar întâlnite din cauza faptului că procurorul trebuie să-și exprime acordul la delegarea și, de cele mai multe ori, odată ce a promovat la o unitate de parchet ierarhic superioară, procurorul dorește să-și desfășoare activitatea la acea unitate, nu să se reîntoarcă la unitatea de unde tocmai a plecat. Și această situație nu poate rezolva decât temporar problema și nu poate fi predictibilă.

Considerăm că nici **soluția legislativă a modificării competenței materiale** (art. 26 și urm. Cod procedură penală) nu este o măsură eficientă, întrucât avem în țară și unități de parchet de pe lângă tribunale, în special din zone neatractive din punct de vedere economico-social, care se confruntă cu mari probleme de personal, cărora ultimele modificări legislative, prin care le-au fost atribuite în competență infracțiunile de evaziune fiscală, le-au îngreunat foarte mult activitatea, în condițiile în care sunt în funcție trei, patru sau cinci procurori. În plus, problema resursei umane are un parcurs foarte imprevizibil astfel încât, așa cum s-a și întâmplat, de altfel, în anii anteriori, unitățile de parchet de pe lângă tribunal cărora li s-au atribuit în competență noi infracțiuni, din diferite motive, s-au confruntat cu mari probleme de personal, iar actele normative nu au putut fi adoptate cu rapiditatea și frecvența cu care se modifică indicatorii resursei umane. Aș mai aminti aici și faptul că, prin ordin al procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, din dorința de specializare și de eficientizare a activității, a fost creată „rețeaua procurorilor desemnați” să soluționeze: infracțiuni de mică corupție, infracțiuni privind drepturile de proprietate intelectuală, infracțiuni de spălarea banilor, infracțiuni de violență etc. La o scurtă privire, se poate observa că la un parchet de pe lângă tribunal, de exemplu, ar trebui să fie cel puțin patru procurori cu funcție de execuție, în cadrul secției de urmărire penală, pentru a putea fi desemnați, iar dacă adăugăm și cel puțin trei procurori pe secția judiciară ajungem la concluzia că un parchet de pe lângă tribunal trebuie să aibă cel puțin șapte procurori cu funcție de execuție pentru a putea gestiona la un nivel minim problematica cu care se confruntă.

Nu este o soluție viabilă nici aceea a **modificării competenței materiale în sensul lărgirii competenței parchetelor de pe lângă curțile de apel**, adică acele parchete care au schemele de personal aproape complete și unde își desfășoară activitatea procurorii cu experiență. Avem în vedere faptul că infracțiunile economice, printre care înșelăciunile, evaziunile fiscale, ori infracțiunile de ucidere din culpă, vătămare corporală din culpă, adică o

parte dintre acele cauze care pun probleme procurorilor tineri și care "se învechesc" pe rolul parchetelor sunt în același timp infracțiuni de bază, care contribuie la formarea unui procuror tânăr. În situația în care acestea ar fi atribuite în competență parchetelor de pe lângă curțile de apel, ar dispărea, practic, o bună parte a activității de formare a procurorului.

Suntem încă în perioada de căutări de soluții, dar acest lucru nu ar fi chiar atât de grav dacă am avea o bază științifică a căutărilor, fundamentată pe o strategie adecvată. Cu siguranță că **se impune stabilirea unei normări a muncii și a stabilirii unui volum optim de activitate**, pentru că numai în aceste condiții munca ar fi de calitate, ar fi evaluată ca atare și, nu în ultimul rând, ar fi apreciată de cetățean-beneficiarul actului de justiție și evaluatorul cel mai direct, chiar dacă nu neapărat cel mai bun și imparțial.

## **Secțiunea 2**

### **Eficacitatea redusă a sistemului**

În strânsă legătură cu raportul resursă umană investită, volum de activitate, rezultate obținute se pot face aprecieri asupra eficacității activității Ministerului Public. **Eficacitatea** o putem aprecia atât sub aspectul **numărului de rechizitorii**, respectiv al numărului inculpaților trimiși în judecată, cât și sub aspectul **duratei procedurilor**, respectiv al calității urmăririi penale prin prisma indicatorului anchetă efectivă.

Mergând pe același raționament al cunoașterii trecutului pentru a ne putea planifica viitorul, arătăm faptul că în timp ce în anul 1990 numărul dosarelor de soluționat era de 197.061, în anul 2010 a ajuns la 1.513.272, iar în 2011 la 1.656.130. Numărul dosarelor soluționate era de 138.615 în anul 1990 și reprezenta 70,4% din total cauze de soluționat, în anul 2010 numărul dosarelor soluționate era de 518.219 și reprezenta 34,2% pondere din total cauze de soluționat, în timp ce în 2011 numărul dosarelor soluționate era de 579.322 și reprezenta 34,98% pondere în totalul cauzelor de soluționat (mai puțin de jumătate față de 1990).

În ceea ce privește numărul cauzelor soluționate prin rechizitoriu, acesta era în anul 1990 de 38.475 reprezentând 27,8 din total cauze soluționate, în anul 2010 era de 41.934 reprezentând 8,1% din total cauze soluționate, iar în anul 2011 era de 43.826 reprezentând 7,56% din totalul cauzelor soluționate.

Cu privire la **numărul dosarelor rămase nesoluționate** la sfârșitul perioadei de referință (fără cauzele cu autor rămas neidentificat), acesta era de 30.004 în anul 1990 și reprezenta 15,2% din total cauze de soluționat, în anul 2010, era de 390.825 și reprezenta 25,8% în total cauze de soluționat, în timp ce, în anul 2011, a fost de 394.320, reprezentând 23,8 % din totalul cauzelor de soluționat.

În ceea ce privește **numărul inculpaților trimiși în judecată** acesta era de 52.715 în 1990 și reprezenta 62,5% din totalul învinuiților și inculpaților în cauzele soluționate, în anul 2010 era de 56.949 și reprezenta 23,2% din totalul învinuiților și inculpaților în cauzele soluționate (este de remarcat faptul că în anul 2009 numărul inculpaților trimiși în judecată a fost de 49.743, în anul 2008- de 45.073, adică mai puțin decât în 1990), iar în anul 2011 numărul inculpaților trimiși în judecată a fost de 60.980 reprezentând 24,8% din totalul învinuiților și inculpaților în cauzele soluționate.

**Obiectivul principal** în această materie îl constituie **creșterea în continuare a numărului dosarelor soluționate**, cu precădere în termenul de 6 luni de la sesizare, precum și **creșterea numărului rechizitoriilor și a inculpaților trimiși în judecată**. De asemenea, se impune cu prioritate identificarea de soluții pentru **scăderea numărului cauzelor rămase nesoluționate**, cu prioritate a cauzelor mai vechi de 6 luni de la data sesizării.

Cât timp dosarele se învechesc pe rol (la polițist sau la procuror), crește durata de soluționare a cauzei și, pe cale de consecință, este afectată negativ calitatea urmăririi penale (este binecunoscut faptul că, pe măsura ce trece o perioadă mare de timp de la data săvârșirii infracțiunii, probele se alterează și sunt administrate din ce în ce mai greu, scăzând șansele reușitei în ceea ce privește tragerea la răspundere penală a persoanei vinovate), astfel încât se

crează premisele încălcării dreptului oricărei persoane la un termen rezonabil de soluționare a cauzei, dar și a dreptului la o anchetă efectivă.

În legătură cu aceste aspecte, până în 2011 inclusiv, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat, în 45 de cauze, lipsa unei anchete efective. În 16 dintre cazuri, s-a constatat încălcarea, sub aspect procedural, a dreptului la viață prevăzut de art. 2 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, iar 29 de cauze priveau, de asemenea, sub aspect procedural, interdicția torturii (art. 3 din Convenție). Problema este încă de actualitate, întrucât asemenea condamnări au fost pronunțate și în 2012, unele dosare fiind încă pe rol.

În același timp, pe rolul Curții de la Strasbourg sunt încă unele cauze care privesc dreptul la libertate și siguranță (art. 5 din Convenție), dar și interdicția tratamentelor inumane sau degradante (art. 3 din Convenție-cu referire la imagini foto/video prezentând inculpați încătușați), precum și art. 8 din Convenție (dreptul la viață privată – cu referire la cazurile de scurgere de informații în presă/publicarea unor pasaje din procesele- verbale de redare a convorbirilor telefonice interceptate și înregistrate).

Pe rolul instanței europene se mai află și dosare privind durata procedurilor (art. 6 din Convenție) vizând inclusiv activitatea procurorilor, care, prin lipsa rolului activ în soluționarea cu celeritate a cauzelor, contribuie la tergiversarea anchetei.

### **Secțiunea 3**

#### **Lipsa de omogenitate în exercitarea actului de conducere**

În ciuda faptului că sistemului Ministerului Public îi este caracteristică indivizibilitatea (unitatea) acțiunii, apreciem că nu există o omogenitate în exercitarea actului de conducere, ce își are explicația într-o interpretare diferită a prevederilor legale, care reglementează noțiunile de **independență a procurorului**, de **control ierarhic**, de **cenzură a soluțiilor procurorului de către conducătorul parchetului** etc.. O altă explicație ar putea fi aceea că, în funcții de

conducere, sunt numiți sau delegați procurori care nu au exercitat anterior astfel de funcții și, deși stăpânesc noțiunile teoretice, nu reușesc să se adapteze rapid cerințelor de natură practică.

Cu toate acestea, este nevoie ca actul de conducere în Ministerul Public, la toate nivelurile, să fie exercitat unitar și nu eterogen. Este de menționat aici faptul că Ordinul procurorului general nr. 15/1996 privind exercitarea controlului în Ministerul Public, neabrogat expres, constituie un instrument de lucru bun, dar numai sub aspect documentaristic, dat fiind că a fost elaborat sub imperiul Legii nr. 92/1992, impunându-se cu necesitate elaborarea unui nou ordin, care să reglementeze această componentă.

Este nevoie de o acțiune comună a procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, a procurorilor șefi ai celor două structuri specializate, a procurorilor generali ai parchetelor de pe lângă curțile de apel, a celorlați procurori cu funcții de conducere, a Secției pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii, a Inspecției Judiciare pentru a putea realiza o îmbunătățire a exercitării actului de conducere.

Recunoscând rolul important al Institutului Național al Magistraturii în formarea profesională, cunoscând capacitatea administrativă redusă a acestuia, precum și faptul că Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție nu are atribuții pe linia formării profesionale descentralizate, având în vedere prevederile Recomandării (2000) 19<sup>16</sup> a Comitetului de Miniștri al Statelor Membre privind rolul urmăririi penale în sistemul de justiție penală, potrivit căroră „pregătirea este atât o datorie cât și un drept al tuturor procurorilor, înainte de numirea lor cât și în mod permanent, iar Statele ar trebui, astfel, să ia măsuri eficiente pentru a se asigura că procurorii au o educație și o pregătire adecvate, atât înainte cât și după numirea în funcție”, apreciem că numirea și delegarea unor procurori în funcții de conducere care nu au mai exercitat astfel de atribuții, trebuie urmată de o formare profesională intensivă, cu aplicare pe componenta practică ce trebuie realizată unitar, sub coordonarea procurorului general.

Datorită importanței atribuțiilor jurisdicționale ale conducătorilor de parchete (spre deosebire de conducătorii instanțelor care au exclusiv atribuții administrative), cum ar fi de exemplu, verificarea legalității rechizitoriilor, a celorlalte soluții ale procurorilor, posibilității

---

<sup>16</sup> [www.csm1909.ro/03.05.20064189ro.doc](http://www.csm1909.ro/03.05.20064189ro.doc)

infirmării soluțiilor nelegale, retragerea căilor de atac exercitate de procurorii de la parchetele ierarhic inferioare, realizarea unei omogenități a actului de conducere ar avea efecte pozitive inclusiv în ceea ce privește realizarea unei practici unitare la nivel național atât pe componenta jurisdicțională, cât și pe componenta administrativă.

## Secțiunea 4

### Inconsecvența jurisprudenței

În activitatea parchetelor, **practica neunitară** se manifestă atât în activitatea judiciară propriu-zisă cât și în activitatea organizării administrative, nevoia de unificare fiind resimțită, în mod egal, în ambele domenii de activitate.

În secțiunea de față vom analiza **practica judiciară neunitară**, iar cea din domeniul organizării administrative în secțiunea următoare.

Cu ocazia diferitelor verificări efectuate la unitățile de parchet atât de către procurorii anume desemnați de către procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție cât și de inspectorii din cadrul Inspecției Judicare au fost constatate **abordări diferite ale procurorilor în soluționarea unor spețe asemănătoare**.

Îmi doresc ca demersul meu să fie corect înțeles. Nu militez pentru uniformizarea gândirii juridice și nu îmi propun acest lucru. Admițând că realitățile economico-sociale nu sunt aceleași pe tot teritoriul țării, plec însă, în expunerea raționamentului meu, de la nevoia unui **act de justiție predictibil**, chiar și la nivelul parchetelor, și de la **principiul indivizibilității și unității de acțiune a Ministerului Public**. Pentru a fi în acord cu principiul securității juridice este importantă identificarea unor criterii pe baza cărora actul de justiție făcut de procurori, privitor la același gen de fapte, să fie același pe tot teritoriul țării astfel încât practica să nu fie diferită.

Deși din anul 2007 au fost parcurse etape importante, inconsecvența jurisprudenței, ce-i drept la nivelul instanțelor de judecată, a fost identificată și de către experții Comisiei Europene

în raportul din iulie 2012 ca fiind încă o deficiență majoră a sistemului judiciar din România, recomandând a se face din consecvență o temă principală a formării inițiale și continue. Această problemă vă apărea și mai acut atunci când vor intra în vigoare noile coduri-penal și de procedură penală.

Aparent, unificarea practicii judiciare ar privi doar instanțele de judecată, dar apreciem că această problemă are o strânsă legătură și cu activitatea parchetelor, atât în ceea ce privește soluțiile de netrimitere în judecată, dar mai ales soluțiile de trimitere în judecată.

**Înființarea unei biblioteci virtuale** (la a cărei lansare am contribuit personal din poziția de prim adjunct al procurorului general) reprezintă un pas înainte pentru îndeplinirea dorinței ca fiecare procuror din țară să cunoască activitatea celorlați în spețe asemănătoare, pentru a oferi un sprijin în ceea ce privește incadrarea juridică a faptelor, luarea anumitor măsuri procesuale etc.

## **Secțiunea 5**

### **Inexistența unor metodologii, proceduri unitare, precum și a unei standardizări în desfășurarea unor activități**

În strânsă legătură cu **problematica unei practici unitare**, dar nu pe palierul componentei jurisdicționale, ci pe cel ce ține de **o mai bună organizare administrativă a unităților de parchet** este și nevoia, resimțită de cei mai mulți dintre procurori și grefieri, a adoptării unor metodologii, a unor proceduri unitare, chiar a unei standardizări a activității, în unele zone.

Activitatea cotidiană a oricărui parchet se desfășoară prin întrepătrunderea a trei componente majore: **activitatea de conducere, activitatea de urmărire penală și participarea în ședințele de judecată și activitatea de registratură, grefă și arhivă și prin conlucrarea între procurori și grefieri.**

Cu ocazia unor controale efectuate la diferite unități de parchet, am constatat o abordare diferită în circuitul lucrărilor, în cartarea, înregistrarea și arhivarea unor lucrări, dar și o abordare diferită în ceea ce privește unele activități procedurale, în strânsă legătură cu evidențierea statistică a acestora.

De exemplu, așa cum arătam mai sus, în practica parchetelor este abordată diferit modalitatea de prelungire a dreptului de circulație pe drumurile publice în cazul dosarelor având ca obiect cercetarea împrejurărilor în care s-au produs accidente de circulație; unele unități înregistrează cererile pe numărul dosarului penal, iar altele sub indicativul VIII-I, cu implicații inclusiv în evidențierea activității parchetului. Sunt lucrări înregistrate doar sub indicativul privind activitatea (prevăzut cu cifre romane), fără a fi precizat și indicativul privind denumirea dosarului (prevăzut cu cifre arabe).

Aceste disfuncționalități își au originea în rapiditatea cu care **legislația primară a depășit legislația secundară și terțiară** și avem în vedere, de exemplu, Regulamentul de organizare și funcționare a parchetelor (în vigoare din anul 2007) și Ordinul procurorului general privind aprobarea nomenclatorului arhivistic (în vigoare din 1997).

Din cauza modului diferit în care lucrările sunt cartate și înregistrate, apar diferențe în volumul de activitate al unităților de parchet. Există activități care nu sunt înregistrate în evidențele statistice, care nu pot fi cuantificate, astfel încât nu se poate face o corectă evaluare a volumului de muncă, având consecințe directe asupra alocării echilibrate a resursei umane.

## **Secțiunea 6**

### **Echipamentele IT**

Trăim în era echipamentelor tehnologice și ne dorim ca acestea să ne simplifice munca, să ne ajute în organizarea activității și în obținerea unor rezultate superioare. Dar, dincolo de faptul că echipamentele tehnologice evoluează la intervale foarte scurte de timp, cele pe care le utilizăm se uzează, au o durată limitată de viață. Ar fi de preferat **să înlocuim gradual**



**echipamentele pe care avem, în timp ce încă le mai putem folosi și să nu așteptăm momentul în care acestea se vor transforma din sprijin într-o piedică a activității, când vom fi nevoiți să găsim soluții de avarie, sub presiunea timpului și a nevoii de a ne desfășura activitatea cel puțin la parametrii normali, pentru că este unanim admis că sub presiune și în grabă nu se iau niciodată deciziile cele mai bune.**

În legătură cu dotarea IT a Ministerului Public, cu ocazia deplasărilor efectuate la unitățile de parchet, am identificat următoarele probleme:

a. calculatoarele marca Gemina, ce constituie o mare parte din dotarea existentă în ceea ce privește stațiile de lucru, au fost distribuite la începutul anului 2006, în configurația ce avea performanța corespunzătoare acelei perioade. Acestea au depășit 6 ani de utilizare neîntreruptă, în condițiile în care durata lor de amortizare, conform legii, este de 3 ani. Trebuie avută în vedere înlocuirea acestor echipamente cu altele noi, mai ales că suportul pentru sistemul de operare Windows XP, singurul suportat în prezent la cei 512MB RAM, dat de producător urmează să fie sistat în aprilie 2014, ceea ce va afecta funcțional echipamentele.

În măsura în care resursele materiale existente în acest moment nu permit înlocuirea, sigurul mod de prelungire a duratei de viață a acestor echipamente ar fi extinderea- costisitoare și aceasta fiind vorba despre componente de tip vechi- la cel puțin 1 GB a memoriei RAM, fără de care performanța stațiilor de lucru în cauză nu permite o utilizare eficientă fără afectarea activității.

b. cu privire la echipamentele de tip server marca HP utilizate pentru aplicația Ecris, ce s-au dovedit extrem de robuste în utilizare, indiferent de condițiile de funcționare, dat fiind că acestea au fost livrate tot în 2006, ar trebui, de asemenea, avute în vedere spre înlocuire, pentru a nu apărea incidente ca urmare a defectării, ce ar afecta aplicația ECRIS, cu atât mai mult cu cât, în timp, prețul pieselor de rezervă pentru aceste aparate profesionale nu scade față de valoarea de piață de la data achiziționării.

c. echipamentele de tip imprimantă Lexmark ce au fost livrate tot în 2006, se găsesc, de asemenea, spre finalul vieții, multe din elementele de transmitere a mișcării fiind din cauciuc, material, după cum se știe, supus fenomenului de îmbătrânire în timp; și pentru acestea prețul pieselor de schimb este cel de la data fabricației, acesta nescăzând în timp.

d. ar fi de dorit ca după folosirea echipamentelor o perioadă determinată de 1-2 ani după achiziționare, acestea să fie reorientate ulterior spre școli ce nu dispun de resurse, și unde, în procesul de formare și instruire, performanța echipamentelor nu prejudiciază.

e. Având în vedere specificul activității, natura informațiilor cu care lucrăm, necesitatea prelucrării rapide a datelor, precum și importanța stocării și păstrării secretului acestora, utilizarea unor echipamente noi, sigure și performante, care să permită instalarea unor programe antivirus eficiente, este perfect justificată, în caz contrar, pierderile ce s-ar putea produce putând fi ireparabile.

*Pentru perioada următoare, apreciez ca fiind prioritare următoarele obiective:*

- *Lupta împotriva corupției atât la nivel înalt cât și la nivel local, creșterea eficacității în instrumentarea cauzelor având ca obiect infracțiuni prin care sunt fraudate fondurile europene, precum și în cele având ca obiect achizițiile publice;*
- *Lupta împotriva criminalității organizate și destructurarea rețelelor de crimă organizată;*
- *Combaterea evaziunii fiscale, a contrabandei, a spălării banilor, recuperarea prejudiciilor produse prin săvârșirea infracțiunilor, confiscarea beneficiilor obținute prin săvârșirea de infracțiuni, inclusiv aplicarea confiscării extinse.*

## • CAPITOLUL IV

### **Măsuri ce se impun a fi luate pentru îndeplinirea obiectivelor**

Așa cum am arătat mai sus, pornind de la situația actuală a Ministerului Public, având în vedere și condiționalitățile cuprinse în Mecanismul de Cooperare și Verificare, vom prezenta, în cele ce urmează, prin prisma atribuțiilor procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, principalele măsuri prin care putem îmbunătăți și eficientiza activitatea.

#### **Secțiunea 1**

### **Îmbunătățirea alocării resurselor umane și repartizarea echilibrată a volumului de muncă**

În materia resurselor umane și a volumului de muncă, după cum se sublinia și în raportul din iulie 2012, trebuie dezvoltați indicatori eficace de performanță pentru a oferi informații privind necesitățile totale în materie de resurse și alocarea resurselor în cadrul sistemului judiciar și realizarea unei strategii în materie de resurse umane, prin care să schimbe structurile și sistemele, recomandându-se restructurarea parchetelor și refacerea echilibrului între numărul de angajați și volumul de muncă.

Având în vedere constatările și recomandările experților comisiei, precum și datele statistice privind resursele umane, modul cum aceasta sunt alocate în prezent în Ministerul Public, volumul de activitate și distribuția acestuia, apreciem că **soluția restructurării parchetelor** apare ca fiind cea mai potrivită, această nevoie fiind și mai acută prin perspectiva intrării în vigoare a noilor coduri. Dificultatea apare, însă, atunci când trebuie concretizată această redistribuire.

Apreciem că se impune efectuarea cât mai rapidă a unei evaluări pentru a fi identificată cea mai eficientă și fiabilă restructurare. În ceea ce ne privește, fără a avea pretenția că ar fi cea mai bună opinie, dat fiind că nu avem calificarea de specialiști în resurse umane, apreciem că unificarea competenței parchetelor și organizarea acestora pe lângă tribunale și curți de apel ar

putea fi un prim pas în restructurare. Avem în vedere în acest sens, pe de o parte, un studiu mai vechi făcut la nivelul Consiliului Superior al Magistraturii, punctul de vedere exprimat și în raportul de încheiere de mandat al procurorului general în exercițiu în perioada 2006-2012 și, nu în ultimul rând, modelul german de organizare a parchetelor, iar pe de altă parte, propriile evaluări relativ la organizarea parchetelor.

## **Secțiunea 2**

### **Creșterea eficacității activității**

Măsurile durabile și eficiente, care pot fi luate în vederea creșterii eficienței activității parchetelor, sunt în legătură directă cu cele privind resursele umane, volumul de activitate și restructurarea parchetelor.

Ca și **măsuri temporare** putem identifica: continuarea activității de preluare a cauzelor, eliminarea unor atribuții extrajudiciare ale procurorilor, dezincriminarea unor fapte care nu mai sunt actuale, dezincriminarea unor fapte care pot fi sancționate ca și contravenții, majorarea numărului grefierilor și regândirea rolului grefierului în sistemul Ministerului Public.

În condițiile în care se vor putea realiza o restructurare a parchetelor și o concentrare a resurselor umane la nivelul parchetelor de pe lângă tribunal (excepție ar putea face, în opinia noastră, unitățile de parchet de sector din București, care au volumul de activitate aproape ca al unui județ mai mic și unde se poate gândi o formă diferită de restructurare), se vor putea realiza o specializare a procurorilor, o alocare rațională a resursei umane pe compartimente de activitate (de exemplu, anticorupție, violențe, economic, rutiere, mică criminalitate etc.) în funcție de volumul activităților, o distribuție echilibrată a volumului de muncă (nu vor mai fi procurori care să soluționeze 1200 de dosare anual și alții 400-500), o formare profesională reală și adecvată, atât pe componenta funcțiilor de execuție cât și pe componenta funcțiilor de conducere, o omogenizare a actului de conducere, o unificare a practicii, atât pe palierul jurisdicțional cât și administrativ.

Toate aceste demersuri, precum și cele care, pe parcurs, vor decurge din aplicarea lor, au efecte directe în: **creșterea numărului de rechizitorii** (procurorii își vor putea concentra activitatea asupra cauzelor complexe și asupra acelor cu finalitate în sesizarea instanțelor de judecată) **și a ponderii acestora în numărul total al cauzelor soluționate, diminuarea stocului de dosare rămase nesoluționate**, în special al celor mai vechi de un an și de mai mult de doi ani de la data sesizării. De asemenea, vor conduce, în timp, la atingerea unor obiective importante precum: **reducerea duratei de soluționare a cauzelor** în vederea respectării dreptului persoanelor la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil; **creșterea calității urmăririi penale** și, pe cale de consecință, **respectarea dreptului persoanelor la o anchetă efectivă** din partea organelor judiciare, **creșterea încrederii opiniei publice în activitatea Ministerului Public.**

### **Secțiunea 3**

#### **Act de conducere omogen**

Pentru realizarea unei omogenități a actului de conducere, apreciem că, în primul rând, trebuie îmbunătățit cadrul normativ primar<sup>17</sup>, iar în al doilea rând- create cadrul normativ secundar și cel terțiar, pe baza cărora să fie exercitat actul de conducere în Ministerul Public, în acest sens, modificarea Ordinului procurorului general nr. 15/1996 privind exercitarea controlului în Ministerul Public constituind o prioritate.

Pentru realizarea cadrului normativ secundar și terțiar este necesar ca, pe lângă o interpretare și aplicare eficientă a cadrului normativ primar, să fie îndeplinită condiția unei bune cunoașteri a realităților și practicilor în sistem la momentul actual.

Pe această componentă, ne propunem să dezvoltăm **o bună comunicare cu procurorii cu funcții de conducere din țară**, dar, în același timp, și **o mai mare implicare a procurorilor cu experiență în exercitarea funcțiilor de conducere** în ceea ce privește formarea procurorilor la început de drum ori a celor cu experiență redusă.

---

<sup>17</sup> De exemplu, în Legea 304/2004 privind organizarea judiciară republicată, cu modificările ulterioare, ar putea fi definit conținutul controlului pe care îl exercită procurorul general al PÎCCJ, procurorul șef DNA și procurorii generali ai PCA- urilor și ar putea fi dată această responsabilitate și primilor procurori de la PT- uri etc.

De asemenea, considerăm că ar fi util ca, pe palierul zonal al fiecărui parchet de pe lângă curțile de apel, procurorul general să organizeze **întâlniri de formare profesională cu procurorii cu funcții de conducere**, unde, pe lângă aspectele teoretice privind specificul managementului în parchete, să se realizeze și o bună aprofundare a componentei practice. Ar fi de preferat ca la aceste întâlniri să participe procurori din cadrul parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, precum și procurori specializați în management judiciar, eventual formatori la INM, și chiar și inspectori judiciari din cadrul Inspecției Judiciare. Pe de o parte, aceștia au o perspectivă de ansamblu, la nivel național, iar pe de alta, este important ca procurorii cu funcții de conducere să cunoască viziunea Inspecției Judiciare, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție fiind titular al acțiunii disciplinare.

Sintezele elaborate la întâlnirile zonale vor fi centralizate la nivelul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, urmând a fi identificate problemele comune, disfuncționalitățile în exercitarea actului de conducere, precum și disfuncționalități de orice natură. Totodată, se va putea proceda la elaborarea unor note de studiu, spre a fi trimise tuturor parchetelor, dar și Inspecției Judiciare, pentru ca toate entitățile implicate să poată cunoaște modul de lucru stabilit și, în funcție și de acestea, să se poată stabili, unitar, și obiectivele de control. Considerăm că ar fi benefică și elaborarea unui ghid îndrumător privind exercitarea actului de conducere în Ministerul Public

Am insistat asupra acestei problematice pentru că sunt convins că, în orice organizație, fie ea publică sau privată, de modul în care este exercitată conducerea depinde menținerea unui climat propice obținerii rezultatelor pozitive.

## **Secțiunea 4**

### **Un act de justiție predictibil**

Printre măsurile pe care la întrevădem a putea conduce la realizarea unei jurisprudențe consecvente la nivelul parchetelor, menționăm:

- **o mai bună responsabilizare a conducătorilor de parchete**, atât a primilor procurori adjuncți pe componenta instanțele de judecată, dar și a procurorilor șefi de secție, a procurorilor

desemnați să efectueze anumite controale tematice, chiar a procurorilor generali și a primilor procurori pe componenta activității de urmărire penală.

- **realizarea unei mai bune comunicări, atât pe verticală cât și pe orizontală, între unitățile de parchet cu privire la aspecte din activitatea lor, inclusiv prin intensificarea comunicării electronice**

- **dezvoltarea bibliotecii virtuale și monitorizarea consultării acesteia, pentru a găsi metode de impulsioneare a accesării datelor pe care le oferă**

- în cadrul programelor de formare profesională descentralizată, să fie prevăzut în programul întâlnirilor și **obiectul privind unificarea practicii judiciare atât la nivelul instanțelor cât și la nivelul parchetelor, iar sintezele întâlnirilor să fie centralizate la nivelul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție**, pentru ca, pe baza lor, să fie întocmite ulterior note de studiu ce vor fi trimise apoi tuturor unităților de parchet și postate pe siteul de intranet al Ministerului Public.

- o implicare mai consistentă a procurorilor din cadrul structurii specializate în elaborarea de studii;

- după cum a recomandat și Comisia în Raportul din iulie 2012, **continuarea introducerii de recursuri în interesul legii**, monitorizând în acest sens, inclusiv modul în care, la nivel local, primii procurori adjuncți își îndeplinesc atribuția privind identificarea problematicilor care generează practică judiciară neunitară.

## **Secțiunea 5**

### **O mai bună organizare a parchetelor**

Pentru a putea concepe o organizare mai bună a parchetelor, trebuie realizate metodologii și proceduri unitare de lucru, iar în elaborarea acestora trebuie plecat de la o bună cunoaștere a modului de lucru la nivelul tuturor unităților.

Nu este ușor, dar această cunoaștere se poate realiza în plan jurisdicțional în strânsă legătură cu activitatea de unificare a jurisprudenței, iar în plan administrativ- printr-o comunicare mai bună cu conducătorii parchetelor și cu primii grefieri.

Această din urmă activitate se poate realiza în două etape: **inventarierea disfuncționalităților și elaborarea cadrului normativ.**

**În prima etapă**, pot fi organizate întâlniri la care participă, pe de o parte, conducerile parchetelor de pe lângă curțile de apel, tribunal și judecătoria, precum și primii grefieri și grefierii șefi din cadrul a două-trei parchete de pe lângă curțile de apel, iar pe de altă parte, procurori și personal specializat din cadrul Secției de resurse umane și documentare din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, precum și inspecții din cadrul Inspecției Judiciare.

Odată încheiată activitatea de culegere a datelor, **în a doua etapă**, sintezele întâlnirilor zonale vor fi centralizate, vor fi identificate problemele comune, disfuncționalitățile în organizare, cartare, înregistrare și arhivare a lucrărilor, precum și disfuncționalitățile de orice natură și se va proceda la elaborarea unor proiecte de ordin pentru adoptarea normelor care să reglementeze activitățile evaluate, stabilirea unor ghiduri practice de aplicare și, eventual, a unor formulare tipizate, ca instrumente de lucru.

În legătură cu această activitate, trebuie modificate regulamentul de organizare și funcționare a parchetelor (în vigoare din anul 2007) și Ordinul procurorului general privind aprobarea nomenclatorului arhivistic (în vigoare din 1997).

Prin modificarea actelor normative menționate, prin implementarea rapidă a acestora și prin monitorizarea modului de lucru, atât prin procurori anume desemnați, cât și cu sprijinul Inspecției Judiciare, se poate realiza o mai bună organizare a activității unităților de parchet, un circuit al lucrărilor, cartarea și înregistrarea unitară a acestora.

O bună organizare a activității generează o corectă evidențiere a volumului de muncă atât al procurorilor, cât și al grefierilor, iar pe baza unei evidențe „primare” reale, se pot realiza evidențe statistice riguroase, ce pot sta la baza unor viitoare strategii de resurse umane, munca poate fi normată și evaluată. Cred că acestea sunt, din perspectiva analizată, premisele obținerii unor rezultate pozitive.



## Secțiunea 6

### Tehnologie avansată

Am arătat importanța acestui domeniu, astfel încât considerăm că se impune a fi făcută, de urgență, o evaluare la nivel național a stării echipamentelor IT, pentru a putea identifica soluțiile ce pot conduce la schimbarea acestora cu altele noi, mai performante ori măcar îmbunătățirea celor existente pentru a le putea crește atât durata de viață cât și randamentul și gradul de siguranță.

*În mileniul trei, problematica echipamentelor IT este fundamentală și, fie și numai din această perspectivă, ar trebui să le privim ca fiind consumabile și nu mijloace fixe, dobândite pentru o viață! Ar fi o schimbare de mentalitate care, ne-ar permite, desigur- în limite bugetare rezonabile-, să identificăm și aplicăm soluțiile cu adevărat viabile .*

## • CAPITOLUL V

### Comunicarea

#### Comunicarea organizațională

Comunicarea, mai ales prin funcțiile sale de: informare, comandă și instruire, și influențare/convingere este o componentă de bază a funcției de coordonare, care asigură coeziunea, continuitatea și dinamismul procesului de management.

Definită ca fiind *procesul prin care are loc un schimb de mesaje, în vederea realizării obiectivelor individuale și comune ale membrilor organizației*, în cazul Ministerului Public, comunicarea organizațională capătă valențe deosebite, fiind vorba despre o entitate specială, din care ne așteptăm cu toții să facă parte persoane extrem de bine pregătite profesional, aflate deasupra oricăror bănuieli, ale căror prestigiu și credibilitate sunt permanent supuse atenției publice.

#### Secțiunea 1

##### Comunicarea în interiorul Ministerului Public

Buna funcționare a canalelor de comunicare interne reprezintă una dintre condițiile de bază ale asigurării funcționării la parametri a sistemului, ale îndeplinirii rolului său social și, implicit, ale consolidării statutului său, din perspectiva opiniei publice.

În aceste condiții, monitorizarea atentă a modului în care funcționează circuitul documentelor, a modului de proiectare și funcționare al sistemului informațional, a siguranței acestuia sunt condiții *sine qua non* ale reușitei noastre profesionale.

Totodată, intensificarea comunicării interne pe orizontală (între palierele de același rang) și pe verticală și evaluarea feed-back-ului sunt de natură a facilita schimbul de informații, cu efecte pozitive inclusiv în ceea ce privește unificarea jurisprudenței, precum și cunoașterea

diferitelor nevoi, probleme, situații speciale, apărute în interiorul sistemului, spre a putea fi evaluate și rezolvate în timp util.

Conducătorul unei unități de parchet nu poate identifica problemele sistemului pe care-l conduce, nu-și poate fixa obiective, nu-și poate planifica și organiza activitatea, nu poate coordona activitatea celorlalți și nu-i poate motiva, nu poate controla și evalua obiectiv dacă nu cunoaște realitățile sistemului pe care îl conduce, dacă nu comunică, dacă nu are capacitatea de a recepta mesajele sistemului, și, în sens invers, dacă nu reușește să-și transmită mesajele pe cele mai bune canale, dacă nu reușește să se facă înțeles, cu siguranță va eșua în demersul său.

Managementul comunicării la nivelul parchetului presupune nu numai schimbul de idei, opinii și informații dintre conducătorul parchetului și subordonați, transmiterea deciziilor procurorului manager către ceilalți procurori, dar și identificarea pârgiilor pentru schimbul de mesaje dintre structurile ierarhice, din cadrul parchetului și al altor instituții ale statului.

Specificul comunicării la nivelul parchetului este determinat de principiul constituțional al controlului ierarhic și al independenței în relațiile cu instanțele judecătorești, precum și cu celelalte autorități publice.

În interiorul Ministerului Public, instrumentul care reglementează comunicarea pe vertical, de la bază spre vârful ierarhiei, îl reprezintă Ordinul nr. 229/2007 privind funcționarea sistemului informațional în Ministerul Public.

În ceea ce privește comunicarea pe verticală, de la vârful sistemului spre baza acestuia, un instrument eficient și rapid îl reprezintă sistemul de videoconferință.

## **Secțiunea 2**

### **Comunicarea interinstituțională**

Pornind de la principiul mai sus enunțat, potrivit căruia parchetele sunt independente în relațiile cu instanțele judecătorești și cu celelalte autorități publice, activitatea de comunicare interinstituțională a Ministerului Public trebuie orientată, în scopul atingerii obiectivelor planificate.

În prezent, există încheiate protocoale de colaborare cu principalii parteneri instituționali printre care, Consiliul Superior al Magistraturii, Ministerul Justiției, Înalta Curte de Casație și Justiție, Ministerul Administrației și Internelor, Oficiul Național de Prevenire și Combateră a Spălării Banilor, Serviciul Român de Informații.

Considerăm că este necesar a încheia protocoale de colaborare cu Inspekția Judiciară și cu Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice.

O componentă importantă a comunicării procurorului general o reprezintă comunicarea cu Consiliul Superior al Magistraturii, inclusiv din poziția de membru de drept al Consiliului, precum și cu Ministrul Justiției, în primul rând din perspectiva acestuia de membru de drept al Consiliului, dar și de inițiator legislativ.

În plan extern, procurorul general trebuie să dezvolte, în continuare, o bună comunicare cu experții Comisiei Europene în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare, dar și cu Comisia Europeană Pentru Eficacitatea Justiției (CEPEJ), EUROJUST, EJTN, etc..

## **Secțiunea 3**

### **Comunicarea în afara Ministerului Public**

Comunicarea în afara Ministerului Public se referă, în principal, la relațiile publice, prin care înțelegem, pe de o parte, relațiile cu publicul, iar pe de alta, relațiile cu mass-media.

Relațiile publice reprezintă una dintre funcțiile manageriale importante, având rolul de a stabili și menține legătura dintre instituție și publicul de care depinde aceasta.

Aceste relații se supun principiilor transparenței, respectării legalității, respectului față de cetățeni și apărării secretului profesional.

Deși, aparent, cel puțin două dintre aceste principii sunt oarecum contradictorii, în realitate, cu profesionalism și bună-credință, pot fi puse în aplicare fără a afecta în vreun fel drepturile fundamentale ale omului și fără a încălca regulamentele interioare.

În aceeași categorie a relațiilor publice, ridicate, însă, la rang de parteneriat, personal, includ **relația cu organizațiile non guvernamentale** care au ca profil apărarea drepturilor omului și modernizarea sistemului judiciar, o.n.g.-uri care, în ultimii ani, și-au format o bază de date serioasă, au formulat exigențe rezonabile și sugestii de care intenționez să țin cont, indiferent de postura în care mă voi afla în următorii ani.

### **Relațiile cu publicul**

Relațiile cu publicul prin comunicare reciprocă directă (audiințele) sau indirectă (rezolvarea petițiilor) se poate spune că reprezintă **cartea de vizită** pe care organizația i-o oferă cetățeanului la primul său contact cu acesta.

Iată de ce, paradoxal, nu rezolvarea cazurilor complicate, cât chestiunile aparent simple, cum sunt politețea, respectul, încadrarea în termenul legal de răspuns, dau, de fapt, nota instituției la o primă evaluare din partea cetățeanului, care nu știe și nici nu ar avea de ce să îl intereseze că, în cele mai multe cazuri, nemulțumirile sale au la bază cauze obiective, precum numărul mare de posturi vacante în sistem și, în consecință, supraaglomerarea cu lucrări a procurorilor în funcție.

Respectarea circuitelor documentelor și pregătirea profesională specializată în domeniul PR (relații publice), a procurorilor aflați la început de carieră, prin intermediul INM, reprezintă soluții pe termen scurt și mediu pentru depășirea dificultăților, urmând ca, pe termen lung, prin repartizarea echilibrată a resurselor umane și completarea posturilor neocupate, și calitatea relațiilor cu publicul să se îmbunătățească vizibil.

## Comunicarea cu mass-media

Comunicarea reprezintă un element indispensabil pentru funcționarea optimă a oricărei organizații și Ministerul Public nu face excepție.

Bazată pe schimbul de mesaje, aceasta generează nu doar acțiunea și reacții ale organizației, ci și ale mediului său înconjurător (public, instanțe superioare sau inferioare, ONG-uri, lideri formali și informali de opinie etc.), făcându-l să se comporte ca un barometru colectiv al corectitudinii, de care organizația este îndubitabil **obligată** să țină cont.

Chiar dacă se vorbește despre *interpretări personale, exagerări, reacții interesate* ori despre *dezinformare și manipulare* prin intermediul ei, presa este un partener care nu doar că nu poate fi ignorat, ci este absolut obligatoriu pentru reușita comunicării.

Poate în nicio altă situație presa nu își arată adevărata sa valoare ca în situațiile de criză (dezastre, crime în serie, dispariții), în care devine partenerul obiectiv, credibil și de nădejde de care cu toții avem nevoie pentru a realiza, în timp util, schimburile de mesaje necesare.

Totodată, presa este și cea care, *voit exagerat, interesată* ori *dezinteresată*, aducând în prim-planul atenției publice cazuri de suspiciune de fraudă, corupție, spălare de bani, șantaj etc. contribuie la asanarea societății sau, uneori, la limpezirea situației unor persoane asupra cărora planau, pe nedrept, asemenea suspiciuni.

Relațiile Ministerului Public cu presa trebuie să fie abordate cu respect și profesionalism, fără partizanat și fără idei preconcepute, ca un adevărat parteneriat în beneficiul societății.

Informarea cetățenilor asupra activității Ministerului Public și asigurarea transparenței actului de justiție reprezintă o condiție a creșterii încrederii societății în activitatea procurorilor. De aceea, dezvoltarea unei comunicări publice prin care să fie asigurată transparența activității, cu asigurarea confidențialității procedurilor penale, pentru a preîntâmpina eventuale scurgeri de informații, va continua să reprezinte o prioritate a activității noastre și o componentă importantă a activității manageriale.

În vederea asigurării unei comunicări publice predictibile, coerente și unitare, care să faciliteze accesul publicului, prin intermediul presei, la informațiile de interes public, prin Hotărârea nr. 482 din 1 iunie 2012 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, au fost aprobate **Ghidul privind relația dintre sistemul judiciar din România și mass-media**, precum și **Manualul pentru purtătorii de cuvânt și structurile de informare publică și relații cu mass-media**. Prin ordinul nr.117 din 11 iulie 2012 al procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Ghidul și Manualul au fost implementate cu caracter obligatoriu și în interiorul Ministerului Public, ducând la **unificarea practicii în materie de comunicare publică**.

Datorită caracterului de noutate al măsurilor implementate, se impune o monitorizare atentă a modului în care acestea sunt respectate, precum și receptivitate față de eventualele probleme pe care procurorii le vor semnală, în vederea depășirii acestora fără a fi înregistrate sincope în comunicare.

Credem cu convingere că cel mai important dosar al oricărui procuror este acela în care reușește să rezolve o problemă a cetățeanului, a comunității și nu neapărat una cu impact mediatic.

*Relațiile Ministerului Public cu presa trebuie să fie abordate cu respect și profesionalism, fără partizanat și fără idei preconcepute, ca un adevărat parteneriat în beneficiul societății.*

*Dincolo de analize și propuneri privind componenta comunicării în Ministerul Public, dincolo de abordarea strict tehnică a problematicii comunicării, considerăm că ceea ce este cu adevărat important este ca procurorii, justiția în general, să recâștige încrederea publicului.*

## • CAPITOLUL VI

### Concluzii

Orice proiect managerial este un instrument de lucru dinamic. Acesta pornește de la radiografia reală a momentului de la care se pleacă, pentru a identifica vulnerabilitățile sistemului, dar și punctele sale forte și pentru a proiecta viitorul ținând cont de potențialul propriu, dar și de oportunitățile de care ar putea beneficia și de riscurile la care acesta ar putea fi supus la un moment dat.

Importanța excepțională și complexitatea sistemului pe care îl avem în vedere au făcut ca acesta să fie considerat de interes european, dovadă stând numeroasele rapoarte, monitorizări și recomandări făcute de instituțiile europene încă de dinainte ca România să fi devenit țară membră.

Deși, din punct de vedere al responsabilității, prioritățile, direcțiile de acțiune, stabilirea obiectivelor, identificarea măsurilor optime pentru înlăturarea deficiențelor, cuantificarea rezultatelor etc., ne aparțin, ca membrii ai mării familii europene, avem și niște obligații suplimentare, pe care ni le-am asumat odată cu semnarea actelor de aderare.

În acest context, se poate observa că accentul demersurilor manageriale pe care le propun cade pe acele vulnerabilități pe care noi înșine, ca parte a sistemului, le constatăm zi de zi, dar care au fost constatate, confirmate și enunțate oficial și de organismele europene.

Sunt conștient că și acest proiect managerial, ca, de altfel, toate de până acum, va suferi, în timp, modificări, pe măsură ce anumite etape vor fi parcurse și vor apărea noi provocări.



Pentru succesul lui conțez pe buna mea credință, pe experiența profesională pe care am acumulat-o în tmp, pe echipa cu care îl voi pune în practică - procurorii din țară, pe sprijinul acordat de Consiliul Superior al Magistraturii, Ministrul Justiției, Inspecția Judiciară, reprezentanții societății civile, pentru că **toți ne dorim o reformă durabilă și ireversibilă și un sistem judiciar sustenabil.**

*Punerea în practică a proiectului managerial, conceput în conformitate cu direcțiile stabilite în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare și prin strategiile naționale care au fost dezvoltate, va fi o garanție în plus pentru îndeplinirea dezideratului nostru comun.*