



Se invitare Membru CSM pt. a apena z
dezeu, coordonata Guy selenki-budical,

"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)

13316/3



59/32454/1074/2013

Pr. 05. 6/13

Raport discutatie su sedinta
plenumului din 04.06.2013

RAPORT

privind concluziile Grupului de lucru interinstitucional pentru pregatirea sistemului judiciar in vederea intrarii in vigoare a noilor coduri

Eficiența, eficacitatea, calitatea actului de justiție și, prin acestea, întărirea independenței justiției, constituie preocupări pentru toate statele membre ale Uniunii Europene și sistemele de justiție din aceste state.

Așa cum se și arată în documentele la nivel european publicate de structurile specializate, ținta acestor preocupări, rezultatele unor astfel de procese ample de reformă nu trebuie să fie legate în mod neapărat de reducerea costurilor bugetare în detrimentul unui acces la justiție adecvat, ci rezultatul concret al proceselor de reformă îl constituie tocmai eficientizarea, creșterea calității actului de justiție. Iar raționalizarea instanțelor și parchetelor reprezintă un mijloc de realizare a acestor deziderate¹.

Raționalizarea instanțelor și parchetelor presupune redesenarea hărții administrative judiciare în vederea eficientizării și creșterii calității actului de justiție fie prin **rearondare administrativ judiciară** (acolo unde este posibil acest lucru) de localități din raza de competență teritorială a unor instanțe și parchete supraglomerate cu cauze în raza de competență teritorială a unor instanțe și parchete mai puțin aglomerate, fie prin **desființare** de instanțe și parchete.

¹ Preocupările la nivelul statelor membre ale UE, și nu numai, în ce privește raționalizarea instanțelor pot fi vizualizate în sinteză în raportul elaborat de Rețeaua Consiliilor Judiciare din Uniunea Europeană, Reforma justiției, raport elaborat în coordonarea Consiliului Superior din România și publicat la Dublin în anul 2012: http://www.ency.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/ency_report_judicial_reform_def.pdf.



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Mai mult, însăși Comisia Europeană a anunțat recent preocuparea sa pentru o justiție eficientă, puternică și capabilă de a face față provocărilor economice cu care se confruntă statele membre UE². În mod evident, una din metode este și raționalizarea instanțelor și parchetelor.

Sistemul de justiție românesc nu poate face excepție de la acest trend european privind raționalizarea instanțelor și parchetelor³.

Așadar, iată care sunt elementele argumentative, interdependente, fără însă a fi exhaustive, și care justifică și impun necesitatea imperativă a raționalizării instanțelor și parchetelor în România:

- i) Eficiența, eficacitatea și calitatea actului de justiție presupun mai multe mijloace de realizare, cum ar fi o legislație coerentă, resurse financiare și umane adecvate, dar și o **hartă administrativ judiciară** aptă de a satisface aceste deziderate;
- ii) Asigurarea, alocarea și distribuția, în mod echilibrat, a resurselor umane necesare, raportat la volumul de activitate înregistrat și preconizat a se înregistra la nivelul instanțelor și parchetelor reprezintă un obiectiv permanent pentru toate instituțiile implicate. Așa cum rezultă din rapoartele anuale ale CSM⁴, volumul de activitate, concretizat în numărul de dosare, a crescut de la an la an, înregistrându-se supraaglomerări de număr de dosare la foarte multe instanțe și parchete; în același timp, însă, unele instanțe și parchete înregistrează un număr mic de dosare, astfel că echilibrarea volumului de activitate, fie prin modificarea competenței teritoriale rezultate în urma modificărilor circumscripțiilor unor instanțe judecătorești, fie prin desființarea unor instanțe și parchete din ultima categorie cu consecința distribuirii posturilor la instanțele și parchetele încărcate, reprezintă o soluție pentru

² A se vedea comunicatul vicepreședintelui Comisiei Europene, d-na Vivianne Reding: <http://www.mepli.eu/2012/09/a-justice-scoreboard-reding-proposes-to-rank-eu-justice-systems/>, precum și documentul elaborat în acest sens, The EU Justice Scoreboard (Tabloul Justiției în UE): http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_communication_en.pdf.

³ Cu referire la statele din UE care au preocupări în ce privește raționalizarea instanțelor sau au realizat raționalizarea (Danemarca, Belgia, Olanda, Portugalia, Grecia, Polonia, Irlanda, Austria etc.): http://www.ency.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/ency_report_judicial_reform_def.pdf, p. 6.

⁴ Pentru instanțe: <http://www.csm1909.ro/csm/index.php?cmd=2301> ; pentru parchete: <http://www.csm1909.ro/csm/index.php?cmd=2302>.



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

eficientizarea actului de justiție. În acest context, măsura raționalizării instanțelor și parchetelor în raport cu volumul de activitate înregistrat se circumscrie obiectivului general urmărit. Instituția raționalizării a vizat, de către toate părțile implicate în acest proces, asigurarea distribuirii, într-un mod cât mai eficient, resurselor umane existente, atât în cadrul procedurilor anterioare de redistribuire/suplimentare, cât și în cadrul procedurii prezente de *reorganizare a instanțelor și parchetelor cu volum mic de activitate*.

- iii) În anii 2011 – 2014 au intrat și vor intra în vigoare acte normative ce jalonează, practic, activitatea instanțelor și parchetelor, respectiv codurile Civil, Penal, de Procedură Civilă și de Procedură Penală. Aceste acte normative presupun, și ele, raționalizarea instanțelor și parchetelor prin noile competențe materiale, dar și teritoriale ce le presupun și care implică pregătirea instanțelor și parchetelor din punct de vedere organizatoric și funcțional pentru desfășurarea activității judiciare în condiții optime, inclusiv din perspectiva alocării raționale a resurselor umane și financiare.

Având în vedere specificitatea instanțelor de control judiciar, precum și numărul redus al acestora, dat de reprezentativitatea teritorială, analizele efectuate privind reorganizarea instanțelor și parchetelor cu volum mic de activitate a privit exclusiv judecătoriile și parchetele de pe lângă acestea.

În acest context, precizăm că în sistemul judiciar român sunt prevăzute în prezent 176 de judecătoria și, respectiv, parchete de pe lângă acestea.

I. Scurt istoric privind procesul de reorganizare a instanțelor și parchetelor

Consiliul Superior al Magistraturii a realizat o primă analiză a posibilităților de raționalizare a instanțelor și parchetelor încă din anul 2005, material analizat în ședințele Plenului din data de 25.01.2006, respectiv 01.03.2006.

Plenul Consiliului Superior al Magistraturii a hotărât că *„la acel moment nu existau suficiente elemente de evaluare a oportunității reorganizării instanțelor și parchetelor pentru a putea fi luată o decizie. Sub acest aspect s-a reținut că numai după adoptarea*



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

noilor coduri, respectiv Codul de procedură penală și Codul de procedură civilă, și numai după stabilirea competenței instanțelor și parchetelor, precum și a volumului de activitate pe judecător sau procuror se va putea stabili dacă este necesară reorganizarea unor instanțe și parchete".

Ulterior, în raport cu împrejurarea că volumul de activitate la un număr semnificativ de judecătorii și parchete s-a situat sub pragul de 2000 de cauze iar această tendință s-a cristalizat în intervalul 2005 – 2009, iar încărcătura de dosare/post de judecător/procuror la această categorie de instanțe și parchete s-a aflat – de asemenea – sub media înregistrată la nivel național, s-a apreciat că se impune reluarea studiului privind raționalizarea instanțelor și parchetelor cu volum mic de activitate.

În aceste condiții, *prin Ordinul ministrului justiției, nr. 535/C/2010* a fost constituit un grup de lucru, format din reprezentanți ai Consiliului Superior al Magistraturii, Ministerului Justiției și Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, având ca obiectiv analizarea situației instanțelor și parchetelor cu volum redus de activitate, precum și a celor care nu funcționează, în vederea reorganizării acestora.

Grupul de lucru a propus în final desființarea celor 9 judecătorii și parchete de pe lângă acestea care nu funcționau la momentul respectiv (*Judecătoriile Bocșa, Cernavodă, Bechet, Băneasa, Comana, Sângeorgiu de Pădure, Scornicești, Urlați și Jimbolia*) – lucru care s-a realizat prin Legea 148/2011 privind desființarea unor instanțe judecătorești și a parchetelor de pe lângă acestea, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 510 din 19 iulie 2011, precum și a încă 15 judecătorii și parchete de pe lângă acestea, dintre care s-au desființat prin actul normativ menționat 3, respectiv, Bozovici, Murgeni și Somcuta Mare.

II. Prezentarea considerentelor care determină necesitatea continuării procesului de raționalizare în prezent

1. **Raport CEPEJ** - *Calitatea justiției rămâne o prioritate pentru toate statele membre ale Consiliului European.*



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Raportul CEPEJ⁵ - ediția 2012, reține că accesul la justiție nu poate fi limitat

la resursele financiare, ci este de asemenea legat de accesul geografic la justiție. Având în vedere evoluția numărului de tribunale de primă instanță în Europa, este dificil să se perceapă o tendință puternică și unică în ce privește organizarea **hărților judiciare**. În timp ce majoritatea statelor nu și-au modificat organizarea instanțelor între 2004 și 2010, unele dintre ele au redus numărul de instanțe și altele au crescut acest număr. Printre acele state sau entități care își modifică harta judiciară, **tendința în statele Europei de Vest și de Nord ar fi în ansamblu în favoarea limitării numărului de instanțe, mai ales din motive bugetare, uneori și pentru că se urmărește o mai mare eficiență prin specializare și realizarea de economii**. Pe de altă parte, principalele tendințe la statele est-europene, care s-au angajat la reforme judiciare majore, se îndreaptă mai degrabă către o creștere a numărului de instanțe: accesul la instanțe pentru un număr cât mai mare de utilizatori este deci o prioritate.

În acest context, apare necesar de subliniat că, în medie, la nivel european, se înregistrează un număr de 21,3 judecători la 100.000 de locuitori. Din acest punct de vedere, România, la nivelul anului 2010 a înregistrat un număr mediu în această limită, respectiv 19 judecători la 100.000 de locuitori.

2. Raportul privind reforma justiției al ENCJ⁶ (Rețeaua Consiliilor Judiciare din Uniunea Europeană) recomandă statelor membre ca, în cazul raționalizării instanțelor și parchetelor, aceasta să aibă ca deziderat asigurarea calității actului de justiție și a unor resurse adecvate; trebuie luat în considerare eficiența economică realizată prin raționalizare, chiar dacă această eficiență se va vedea într-un timp mai îndelungat; raționalizarea trebuie să fie asociată și de creșterea gradului de utilizare a tehnologiei informatizate.

Criteriile propuse de Raport pentru a fi luate în calcul la raționalizare sunt: distribuția populației; distanța geografică între localități și accesibilitatea cu mijloacele de transport public; existența și accesibilitatea infrastructurii, inclusiv a celei reprezentate de tehnologia IT; alocarea rațională și eficientă a numărului de judecători și procurori, ca și a personalului auxiliar, în raport cu numărul de cauze etc.

⁵ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf.

⁶ http://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_report_judicial_reform_def.pdf.



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

3. Raportul Comisiei Europene privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare⁷

În mod constant, Comisia Europeană a reținut, ca obiectiv de referință, *reforma sistemului judiciar*.

În cadrul ultimului raport al Comisiei Europene din luna ianuarie 2013, se reține că România și-a reformat cadrul legal privind sistemul judiciar pentru a-l actualiza și a-l direcționa asupra priorităților actuale. De asemenea, se reține că măsura desființării unor instanțe/parchete nefuncționale/cu volum mic de activitate, din anul 2011, a reprezentat un efort pozitiv pentru reformarea sistemului, efort însă ce trebuie continuat.

În acest context, în continuare, una dintre recomandările Comisiei Europene o reprezintă restructurarea instanțelor și a parchetelor, precum și refacerea echilibrului dintre numărul de angajați și volumul de muncă, pe baza, în special, a revizuirii modului de funcționare a sistemului judiciar din România și a proiectului referitor la volumul optim de muncă în instanțe, derulat în prezent cu finanțare de la Banca Mondială.

3. Raportul Băncii Mondiale

În acord cu cele reținute de Comisia Europeană în cadrul mecanismului de cooperare și verificare, în Raportul final elaborat în cadrul proiectului finanțat de Banca Mondială - "Determinarea și Implementarea Volumului Optim de Muncă al Judecătorilor și Grefierilor și Asigurarea Calității Activităților Instanțelor.", una dintre recomandările formulate vizează, în esență, reorganizarea hărții judiciare, prin relocarea resurselor și „fuzionarea” instanțelor.

În susținerea acestei măsuri, echipa de proiect a amintit, printre altele, inclusiv faptul că implementarea noilor coduri și proceduri ar putea crea dificultăți instanțelor de foarte mici dimensiuni.

De asemenea, se reține că instanțele de mari dimensiuni sunt considerate mai apte să asigure un management profesionist mai eficient și de calitate; acestea pot reacționa mai bine la economiile de scară (evitând suprapunerea funcțiilor); sunt mai puțin vulnerabile în fața posturilor rămase vacante sau a modificărilor neașteptate ale volumului de litigii; permit

⁷ http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_ro.pdf .



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

o mai bună specializare și utilizarea principiului colegialității (cu mai mulți judecători-președinți); și dispun adesea de o capacitate crescută de a crea un mediu profesional sănătos, în care judecătorii pot discuta și face schimb de experiență pe probleme de drept.

4. Rapoartele de activitate ale instanțelor și parchetelor – 2009 - 2012

Rapoartele anuale privind activitatea instanțelor și parchetelor, elaborate de Consiliul Superior al Magistraturii au evidențiat faptul că există o serie de unități locale care în mod constant în perioada 2009 – 2012 au înregistrat un volum de activitate sub pragul de 5000 de cauze, astfel:

- în 2009 – 94 de judecătorii / 116 parchete de pe lângă judecătorii
- în 2010 - 92 de judecătorii / 117 parchete de pe lângă judecătorii
- în 2011 - 83 de judecătorii / 104 parchete de pe lângă judecătorii
- în 2012 - 91 de judecătorii / 100 parchete de pe lângă judecătorii

Datele de mai sus sunt relevante atunci când sunt comparate cu volumul total de activitate înregistrat la nivel de sistem și totodată scot în evidență o situație ieșită din tipar în sensul că pe măsură ce volumul de activitate la nivelul tuturor instanțelor și parchetelor de la an la an cunoaște o continuă creștere, contrar acestui trend ascendent, o serie de unități își menține constant volumul de activitate sub pragul de 5000 de cauze, împrejurare care impune măsuri concrete și imediate.

Plecând de la aceste constatări, prin Ordinul Ministrului Justiției nr. 852/C/2012 a fost constituit Grupul de lucru comun, format din reprezentanți ai Ministerului Justiției, Ministerului Public și Consiliul Superior al Magistraturii, pentru analiza măsurilor necesare asigurării unei funcționări optime a instanțelor judecătorești din perspectiva implementării noilor coduri.

Ca urmare a ședinței Plenului Consiliului Superior al Magistraturii din 8 octombrie 2012, acest grup a fost inclus în Grupul de lucru interinstituțional pentru pregătirea



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

sistemului judiciar în vederea intrării în vigoare a noilor coduri, format din membri ai Consiliului Superior al Magistraturii și reprezentanți ai Consiliului, Parchetului de pe langa Înalta Curte de Casatie și Justiție și Ministerului Justiției.

III. Fundamentarea măsurilor de reorganizare a instanțelor și parchetelor cu volum mic de activitate

În cadrul întâlnirilor grupului de lucru din 01.08.2012, 11.10.2012 și, respectiv din data de 14.11.2012 a fost stabilit un set de criterii ce au constituit suport pentru analiza efectuată în vederea eficientizării justiției prin reorganizarea instanțelor și parchetelor cu volum mic de activitate, și anume :

- volumul de activitate al instanțelor/parchetelor, ca medie multianuală, înregistrat în perioada de referință 2009 – 2012, fiind stabilit un plafon de **3600** de cauze. De altfel, **acest criteriu a fost considerat ca unul de selecție**, având în vedere necesitatea echilibrării schemelor de personal, prin raportarea la volumul mediu înregistrat. Pe de altă parte, în stabilirea pragului de 3600 de cauze s-a luat în considerare creșterea constantă a volumului de activitate înregistrat față de analiza finalizată prin desființarea de instanțe/parchete dispusă în anul 2011.
- circumscripțiile teritoriale ale instanțelor și parchetelor și posibilitățile de rearondare a localităților în cazul instanțelor și parchetelor desființate;
- infrastructura (rutieră, feroviară), distanțele de parcurs până la sediile instanțelor și parchetelor la care vor fi arondate localitățile din cadrul instanțelor/parchetelor desființate;
- situația sediilor instanțelor sub aspect juridic și funcțional și cheltuielile înregistrate.

Ultimele trei criterii evocate, apreciate ca și **criterii de evaluare**, au stat la baza formulării propunerilor finale ale grupului de lucru interinstituțional.



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

În subsidiar, grupul de lucru a avut în vedere numărul de locuitori deserviți de instanțele/parchetele analizate, precum și schema de personal și gradul de ocupare al acestora.

În raport cu criteriul de selecție agreat, respectiv volumul mediu de activitate, au fost identificate și analizate 67 de judecătorii și parchete de pe lângă acestea care au înregistrat, în perioada 2009 – 2012, o medie de sub 3600 cauze/an.

Ca etapă de lucru, pentru fiecare instanță/parchet care s-a încadrat în criteriul de selecție, s-a elaborat o ***fișă de analiză***, care răspunde criteriilor enunțate în vederea examinării obiective a entităților vizate.

Pe baza fișelor astfel elaborate, membrii grupului de lucru au analizat, punctual, fiecare instanță/parchet în parte și au formulat următoarele variante de propuneri:

- ***desființarea judecătoriei/parchetului și rearondarea localităților acesteia/acestuia la o altă instanță/ parchet;***
- ***menținerea în funcțiune a judecătoriei/parchetului concomitent cu mărirea circumscripției teritoriale a acesteia/acestuia;***
- ***menținerea în funcțiune a judecătoriei/parchetului cu actuala circumscripție teritorială.***

Totodată, au fost solicitate președinților tribunalelor și curților de apel, prim procurorilor și procurorilor generali puncte de vedere cu privire la modalitatea de reorganizare adecvată în vederea echilibrării resurselor umane cu volumul de activitate înregistrat.

Urmare propunerilor formulate de ordonatorii secundari de credite au fost incluse în analiză încă 3 instanțe/parchete de pe langa acestea (Dej, Gherla și Gura Humorului), care nu se circumscriau criteriului volumului de activitate, rezultand astfel un numar de 70 de judecatorii/parchete de pe langa acestea.



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

Având în vedere criteriile utilizate în analiză, precum și propunerile instanțelor/parchetelor, a rezultat pentru această etapă a procesului de reorganizare, următoarele concluzii:

1. *desființarea judecătoriei/parchetului și rearondarea localităților acesteia/acestui la o altă instanță/parchet pentru 30 de instanțe și parchete , respectiv: Hațeg, Orăștie, Agnita, Avrig, Buhuși, Rupea, Jibou, Targu Lăpuș, Dragomirești, Hârșova, Măcin, Segarcea, Baia de Aramă, Novaci, Balș, Liești, Însurăței, Adjud, Salonta, Bălcești, Topoloveni, Pogoanele, Mizil, Gura Humorului, Darabani, Târnăveni, Moldova Nouă, Chișineu Criș, Gurahonț, Făget*
2. *menținerea în funcțiune a judecătoriei/parchetului concomitent cu mărirea razei teritoriale a acesteia/acestui pentru 25 instanțe și parchete, respectiv: Câmpeni, Blaj, Sebes, Brad, Săliște, Podu Turcului, Beclean, Huedin, Șimleul Silvaniei, Babadag, Filiași, Corabia, Făurei, Panciu, Hârlău, Răducăneni, Huși, Negrești Oaș, Săveni, Costești, Luduș, Oravița, Ineu, Lipova, Sânnicolau Mare;*
3. *menținerea în funcțiune a judecătoriei/parchetului cu actuala circumscripție pentru 15 instanțe și parchete, respectiv: Întorsura Buzăului, Târgu Secuiesc, Lehliu Gară, Videle, Gherla, Dej, Orșova, Târgu Bujor, Pătărlagele, Sinaia, Pucioasa, Vatra Dornei, Toplița, Gheorghieni, Deta.*

Măsura reorganizării, prin desființarea instanțelor/parchetelor nefuncționale din punct de vedere al volumului de activitate, dar și prin rearondarea de localități de la instanțele cu volum mare de activitate va avea consecințe directe atât asupra resurselor umane (prin atenuarea dezechilibrelor între instanțele/parchetele cu volum mare de activitate și cele supradimensionate, și prin reducerea numărului de posturi necesar a fi suplimentat), cât și asupra resurselor financiare (economii la bugetul de stat, dar și redistribuirea rațională a



*"Consiliul Superior al Magistraturii
este garantul independenței justiției"
(art. 133 alin. 1 din Constituție,
republicată)*

sumelor alocate pentru investiții), raportat la finalitatea urmărită, respectiv eficientizarea actului de justiție și pregătirea sistemului judiciar în vederea intrării în vigoare a noilor coduri.

În ceea ce privește instanțele/parchetele propuse pentru desființare, respectiv menținere cu mărirea circumscripției teritoriale, se impune o inițiativă legislativă, în vederea modificării corespunzătoare a Anexei din Legea nr. 303/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și a introducerii unui ansamblu de norme tranzitorii, care să facă posibil un calendar de implementare a măsurilor menite să ducă efectiv la încetarea activității instanțelor și parchetelor vizate și la transferul activității la noile instanțe și parchete competente teritorial, în măsura aprobării propunerilor formulate.

Având în vedere considerentele expuse, prezentul *Raport* va fi înaintat Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, în vederea analizării propunerilor grupului de lucru interinstituțional și adoptării unei hotărâri în mod corespunzător și cu propunerea de a fi prezentat inițiatorului legislativ, Ministrul Justiției.

AVIZAT

**Judecător NICOLAE HORĂȚIUS DUMBRAVĂ – membru C.S.M.,
Coordonator al Grupului de lucru interinstituțional pentru pregătirea
sistemului judiciar în vederea intrării în vigoare a noilor coduri**

C. S. M.
- jud. Alin Valentin Vișan –
Director D.R.U.O.
- proc. Constantin Micu –
Director adj. DRUO
- proc. Paula Rădulescu
- cons. jur. Cristina Pena

M. J.
- cons. jur. Corina Nicolina Ghizdavu;
- cons. jur. Melania Florescu

P. I. C. C. J.
- proc. Ilie Pictoruş;