

Proiect

privind principalele obiective urmărite în cazul alegerii în calitate de reprezentant al societății civile în Consiliul Superior al Magistraturii

Georgiana Camelia Iorgulescu
Centrul de Resurse Juridice

1. Preambul

Constituția României prevede la art.133 rolul și structura Consiliului Superior al Magistraturii. Alături de magistrați și membri de drept ai acestui for se află și doi reprezentanți ai societății civile, „specialiști în domeniul dreptului, care se bucură de înaltă reputație profesională și morală, aleși de Senat”. Același articol specifică faptul că aceștia participă numai la lucrările plenului.

Atribuțiile plenului, respectiv atribuțiile celor două secții ale Consiliului Superior al Magistraturii, așa cum erau acestea descrise în Legea nr.317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, au fost modificate prin Legea nr.247/2005 privind reforma în domeniul proprietății și justiției. Dacă în legea inițială Plenul CSM avea atribuții largi, după modificările din anul 2005 o parte din atribuțiile plenului a trecut către secții. De exemplu:

- propunerile de numire ori revocare din funcție a președintelui, vicepreședintelui și președinților de secții ai Înaltei Curți de Casație și Justiție, precum și a procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curți de Casație și Justiție și a adjuncților acestuia au trecut de la plen către secția corespunzătoare a CSM;
- aprobarea transferului magistraților a trecut, de asemenea, de la plenul Consiliului către secții;
- suspendarea din funcție a magistraților este acum atributul secțiilor și nu a plenului CSM;
- aprobarea înființării sau desființării de secții ale curților de apel, ale instanțelor din circumscripțiile acestora, precum și ale parchetelor de pe lângă acestea au fost transferate de la plenul CSM către secții; în general, majoritatea atribuțiilor legate de organizarea și funcționarea instanțelor și parchetelor au trecut, începând cu anul 2005, de la plen către secții.

În concluzie, principalele atribuții ale plenului CSM vizează:

1. În materia carierei judecătorilor și procurorilor
 - Propuneri de numiri și eliberări din funcție a judecătorilor și procurorilor, respectiv promovarea acestora; numirea judecătorilor și procurorilor stagiați;
2. În materia admiterii în magistratură, a evaluării și formării profesionale:
 - La propunerea Consiliului științific al Institutului Național al Magistraturii stabilește numărul anual de cursanți, tematica pentru concursul de admitere, aprobă programa de formare profesională a auditorilor de justiție; numește comisia de admitere și comisia de elaborarea a subiectelor;
 - Organizează și validează examenul de capacitate ale magistraților și aprobă programul de formare continuă organizează și validează concursurile pentru numirea în funcții de conducere; dispune organizarea concursurilor de promovare;
 - Numește comisiile pentru evaluarea activității profesionale a judecătorilor și procurorilor;
 - Numește directorul și adjuncții INM, la propunerea Consiliului științific, precum și directorii și adjuncții Școlii Naționale de Grefieri.
3. Soluționează contestațiile formulate de magistrați împotriva hotărârilor pronunțate de secții, cu excepția celor în materie disciplinară;
4. În materia organizării instanțelor și parchetelor, plenul CSM convoacă adunările generale, aprobă suplimentarea sau reducerea de posturi;
5. Plenul CSM adoptă Codul deontologic al judecătorilor și procurorilor, avizează proiecte de acte normative care privesc autoritatea judecătorească, elaborează anual un raport privind starea justiției.

2. Considerații asupra temeiului pentru care o mare parte a atribuțiilor plenului a trecut de la acesta către secții.

Întrucât reprezentanții societății civile participă numai la lucrările plenului Consiliului Superior al Magistraturii, neavând activitate permanentă, este important de analizat motivul pentru care legiuitorul a realizat acest transfer de competență dinspre plen către secții.

În acest context, trebuie menționat faptul că, o modificare importantă dată de Legea nr. 247/2005 este aceea de renunțare la titulatura de magistrat și înlocuirea acesteia cu cea de „judecător și procuror”, atât în ceea ce privește Legea nr.317/2004 de organizare a Consiliului Superior al Magistraturii precum și în Legea 303/2004 privind Statutul magistratului, devenită Statutul judecătorului și procurorului. Constituția României, pe de altă parte, face trimitere, la art. 133, alin.(2), la noțiunea de magistrat, atât în cazul judecătorilor cât și în cazul procurorilor.

Pe cale de consecință, se poate concluziona că legiuitorul a dorit o separare a celor două funcții în magistratură, atât din punct de vedere al titulaturii acestora cât și din perspectiva neinterferării procurorilor în propunerile de numire ale judecătorilor și, probabil, și în sens invers.

O altă modificare importantă în ceea ce privește poziția procurorilor, dată de Legea nr.247/2005, este aceea de întărire a rolului ministrului justiției și eliminarea Consiliului Superior al Magistraturii în materia numirii procurorilor cu funcții de conducere la nivel național.

Din păcate, toate modificările descrise mai sus au apropiat mai degrabă procurorii de puterea executivă decât de cea judecătorească.

Întrucât statutul procurorului este extrem de important- dincolo de titulatura dată acestei profesii- în materia procesual penală, în echilibrul adunării materialului probator în plan faptic și nu teoretic (probe în apărare și acuzare ori

numai probe în acuzare), în drepturile de care dispune acesta față de avocatul apărării, **consider că este o prioritate reglementarea statutului procurorului.**

3. Rolul reprezentanților societății civile în CSM

În lucrarea “Constituția României- Comentariu pe articole”, Ed. C.H.Beck, coordonată de către I. Muraru, E.S.Tănăsescu, prof. Viorel Ciobanu, analizând structura Consiliului Superior al Magistraturii, conchide: *„În strategia de reformă a sistemului judiciar pe anii 2003-2007 se precizează că, pentru a evita pericolul corporatismului, din Consiliul Superior al Magistraturii trebuie să facă parte, după modele europene consacrate, și personalități ale societății civile din afara magistraturii. Numai că transpunerea în plan constituțional și legal a bagatelizat această idee, din moment ce textele au stabilit doar doi reprezentanți (...), iar aceștia nu participă la lucrările din secții, ci numai la cele din plen. Situația a devenit și mai gravă după modificarea Legii nr.317/2004 în anul 2005, când numeroase atribuții ale plenului au trecut la secții, astfel încât nu se poate vorbi de un dialog real cu societatea civilă și, de ce nu, de un control al acesteia”.*

Prin urmare, legiuitorul de la acea vreme a avut în vedere exercitarea unui minim control al societății civile asupra hotărârilor luate în cadrul Consiliului Superior al Magistraturii, o transparentizare către publicul larg a activităților acestui for, precum și realizarea unei interfațe între autoritatea judecătorească și cetățeni, ca beneficiari ai acestui sistem. Singurul domeniu în care reprezentanții societății civile nu au a se pronunța, este domeniul disciplinar, atribut exclusiv al secțiilor (Constituția României, art.133 alin. 2, lit.b coroborat cu art.134, alin.2). Drept urmare, restul de competențe ale plenului ori ale secțiilor sunt sunt reglementate prin legea organică.

Consider că, în eventualitatea inițierii unor modificări ale Legii nr.317/2004, **trebuie să se aibă în vedere o extindere a atribuțiilor plenului întrucât numai în acest fel se poate realiza o colaborare reală a judecătorilor și**

procurorilor, precum și o mai mare implicare a reprezentanților societății civile.

3.1 Independența justiției

Constituția României menționează la art.133, alin 1: „*Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției*”. Pe de altă parte, aceeași Constituție, la art.126, alin.1 spune că: „*Justiția se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege*”. Cele două texte constituționale crează confuzie, întrucât, pe de o parte, se face vorbire de puterea judecătorească și, pe de altă parte se spune că, Consiliul Superior al Magistraturii, ca și garant al independenței justiției, este format atât din judecători cât și din procurori, aceștia din urmă nefăcând parte din puterea judecătorească. Mai mult decât atât, textele constituționale, atunci când se referă la judecători le oferă acestora atributul de independență, în vreme ce procurorii se bucură de stabilitate, imparțialitate, aflați fiind într-un sistem de control ierarhic. Chiar așa fiind, este evident că s-a dorit oferirea unor garanții de independență corpului procurorilor, prin includerea acestora în Consiliul Superior al Magistraturii.

3.1.1 Resursele materiale alocate sistemului judiciar

Există mai mulți factori care contribuie la existența ori inexistența independenței sistemului judiciar. Unii sunt de natură externă, respectiv derivă din acțiuni sau inacțiuni ale celorlalte puteri în stat. Un astfel de factor extern, extrem de important, este acela al resurselor materiale alocate sistemului judiciar. Alocarea corespunzătoare a resurselor materiale trebuie să se îndrepte către:

- sediile instanțelor și parchetelor, logistica de care dispun acestea atât din punct de vedere al activității judiciare dar și ca interfață de lucru cu cetățenii,

- cuantumul retribuției magistraților în sensul asigurării unei retribuiri decente a activității acestora
- Institutul Național al Magistraturii, astfel încât această instituție să poată instrui un număr mai mare de auditori de justiție; creșterea numărului de magistrați din sistem va avea efecte benefice asupra calității actului de justiție

Consider că o alocare corectă a resurselor materiale către sistemul judiciar ar trebui să fie o prioritate a CSM, în colaborare cu celelalte puteri ale statului.

3.1.2 Politica de resurse umane din sistem

Un alt factor care contribuie la existența unei presiuni foarte mari asupra sistemului judiciar, presiuni de natură a îi afecta independența, este lipsa de resurse umane din sistem, atât în cazul judecătorilor cât și în cazul procurorilor. Acest lucru are legătură cu cele menționate anterior în legătură cu resursele financiare alocate INM, dar are legătură, în egală măsură, cu politica de resurse umane a Consiliului Superior la Magistraturii.

Politica de resurse umane, pentru a fi eficientă, trebuie să se bazeze pe date concrete, pe o anumită predictibilitate a modificărilor legislative precum și pe studii de impact anterioare acestor modificări. Aceste studii de impact ar trebui să indice legiuitorului gradul în care sistemul judiciar, din perspectiva resurselor umane, poate face față acestor modificări. O lipsă de colaborarea între puterea legislativă și/sau executivă și Consiliul Superior la Magistraturii poate conduce la colapsul sistemului judiciar și crearea doar a unei aparențe de drept ori de dreptate.

Drept urmare, **consider ca fiind o prioritate pentru noul Consiliu găsierea unor modalități de colaborare efectivă cu celelalte puteri ale statului în ceea ce privește orice inițiativă legislativă cu impact asupra sistemului judiciar.**

Pe de altă parte, este necesară introducerea în Legea 317/2004 a unei sancțiuni exprese în cazul în care proiecte de acte normative care vizează activitatea autorității judecătorești sunt transmise parlamentului fără avizul CSM.

Trebuie, de asemenea, eliminate orice sarcini de natură administrativă ale judecătorilor în cadrul instanțelor precum și degrevarea acestora de atribuții nejurisdicționale.

3.1.3 Politica de promovare

Alți factori externi care pot afecta independența sistemului judiciar sunt legați de **sistemul de promovare al judecătorilor și procurorilor**. Acest sistem de promovare, fie că are în vedere funcții de execuție, fie funcții de conducere, trebuie să fie transparent, să se bazeze pe criterii care țin exclusiv de valoarea profesională, iar această valoare profesională să fie măsurată într-un mod mai puțin formalist, bazat pe cunoștințe specifice profesiei.

Sistemul de promovare la Înalta Curte de Casație și Justiție este un sistem extrem de subiectiv, excesiv de formalist și uneori ridicol prin prisma întrebărilor puse candidaților. Pe de altă parte, nu trebuie să se cadă într-o extremă opusă prin transformarea actualului sistem într-un sistem de examinare scris, studențesc, cu profesori de specialitate, mai apăsător admiterii în magistratură decât promovării la Înalta Curte. Cu siguranță că sistemul își cunoaște valorile profesionale, dar și morale, iar judecătorii secției de specialitate din cadrul ÎCCJ au anvergura necesară de a discerne, inclusiv din analiza deciziilor judecătorești ale candidaților, care este persona potrivită.

3.1.4 Pregătirea profesională

Un alt factor care contribuie, alături de celelalte, la asigurarea independenței sistemului judiciar este acela al unei bune pregătiri profesionale. Aceasta trebuie asigurată de către INM. Astfel,

- **Institutul, în cazul auditorilor de justiție, ar trebui să își revizuiască *curricula*, să asigure un cadru unitar de predare, să pună accentul pe partea practică a activității de judecător și procuror, pe raționamentul juridic, pe înțelegerea spiritului legii și îndepărtarea de felul rigid și formalist al predării ori al admiterii la Institut.**
- **Institutul Național al Magistraturii trebuie să asigure o formare profesională continuă într-un mod constant, organizat și nu într-un mod accidental și sporadic.**

3.1.5 Etica și deontologia profesiei

Exercitarea funcției de judecător sau procuror, dincolo de cunoștințele specifice ori de resursele materiale puse la dispoziția acestuia, trebuie să se bazeze pe o foarte bună înțelegere și liberă asumare a unor norme etice, respectiv deontologice ale profesiei.

Din păcate, Codul deontologic adoptat de CSM în anul 2005 crează confuzii între acțiunile unui magistrat, pasibile de a fi sancționate disciplinar, și asumarea liberă a unor norme deontologice ale profesiei, care nu trebuie să aibă cu nimic de a face cu sfera disciplinară, respectiv cu abaterile disciplinare.

În fapt, Codul deontologic promovat de CSM conține, în cea mai mare parte, o copie a textelor legale care vizează diverse interdicții ori comportamente sancționabile disciplinar.

Noul Consiliu ar trebui să regândească Codul deontologic, să creeze delimitările necesare între deontologic și disciplinar și, pe de altă parte, să creeze structuri de sine stătătoare la nivelul instanțelor și parchetelor, sub forma unor consilii, care să vegheze la respectarea acestor norme de conduită profesională. Posibilele încălcări ale deontologiei profesionale ar putea să apară în dosarul profesional. Nu este, sub nici o formă, atributul CSM în a se pronunța în materia Codului deontologic al magistraților.

4. Relația cu celelalte puteri în stat

Așa cum arată componența constituțională, puterea executivă își are reprezentantul în CSM în persoana ministrului justiției. Acesta participă la lucrările plenului precum și la cele ale secțiilor. Prin urmare dialogul instituțional între autoritatea judecătorească și executiv se realizează prin intermediul ministrului justiției.

Este de dorit să existe un dialog real în interiorul CSM între membri acestuia și ministrul justiției, precum și dorința de rezolvare a oricăror posibile divergențe în interiorul Consiliului. Președintele României, în calitate de persoană chemată să vegheze la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice, poate asigura, atunci când prezidează lucrările Consiliului, la buna colaborare între membri alesi ai Consiliului și membri de drept ai acestuia, mediind atunci când este cazul, între puterile statului.

O pârghie extrem de utilă în relația cu puterea legislativă este aceea de prezentare de către CSM, în fața Parlamentului României, a unui raport anual privind starea justiției. Un asemenea raport trebuie făcut într-un mod clar, transparent, mai puțin statistic, care să reprezinte întocmai oglinda sistemului judiciar, cu plusurile și minusurile sale, precum și propuneri concrete, reprezentanții societății civile în CSM putând avea un aport semnificativ la crearea unui nou tip de document.

5. Relația cu organisme internaționale

Consiliul Național al Magistraturii nu a excelat în relația cu organismele internaționale, în special cu reprezentanții Comisiei Europene, având, mai degrabă o atitudine reactivă decât proactivă, în special în materia rapoartelor din cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare.

Membri societății civile în CSM pot să contribuie la o mai bună relaționare și transmitere de informații între CSM și reprezentanții Comisiei Europene, precum și către alte organisme internaționale sau europene.

6. Relația cu societatea civilă și media

Cei doi reprezentanți ai societății civile trebuie să asigure legătura permanentă între Consiliul Superior al Magistraturii și organizații ale societății civile cu preocupări în domeniu, preluând de la acestea din urmă orice inițiativă care poate aduce beneficii sistemului judiciar și, implicit, beneficiarului actului de justiție. Practica ultimilor ani a demonstrat că, de multe ori, percepția societății civile asupra problemelor sistemului judiciar nu este de neglijat, „privirea” unui terț putând percepe și alte fenomene decât cele aflate în atenția corpului profesional. De aceea este necesară asigurarea unui schimb informațional permanent între membri CSM și societatea civilă.

O altă cale de interacționare a CSM cu publicul larg este prin intermediul media. În acest sens, reprezentanții societății civile în CSM pot asigura o informare accesibilă publicului, mai puțin formalistă. Inclusiv în această materie este de dorit o atitudine proactivă, de explicare a ceea ce dorește să facă CSM și nu o explicare a celor deja întâmplate.

Din punctul de vedere al comunicării cu exteriorul, CSM nu trebuie să aibă o atitudine sindicalistă, protejând, indiferent de temei, orice membru al corpului profesional. Este adevărat, CSM trebuie să apere independența corpului profesional, dar, acest deziderat se poate realiza inclusiv prin îndepărtarea din magistratură a celor care nu se pot conforma disciplinei profesionale.

În fine, independența corpului de magistrați nu are valoare ca atare în fața unui justițiabil decât în măsura în care se îmbină cu un înalt grad de responsabilitate. Iar cea din urmă implică o bună pregătire profesională și o înaltă ținută morală.