

EXPUNERE DE MOTIVE

În prezent, sistemul judiciar românesc se află într-o perioadă de profundă și inovatoare transformare. Actele normative fundamentale ce îi fixează coordonatele esențiale, Codul civil, Codul de procedură civilă, Codul penal și Codul de procedură penală, au fost regândite și adaptate standardelor normative moderne, evoluțiilor jurisprudențiale și, înainte de toate, evoluției societății românești.

Pentru ca sistemul judiciar să integreze în mod real și eficient noile standarde procesuale, în interesul cetățeanului cărui i se adresează serviciul public al justiției, pregătirea intrării în vigoare și aplicarea normelor procesuale în perioada imediat următoare obligă la abordarea atentă și pluridisciplinară a numeroase aspecte de care depinde succesul reformei. În acest context, factorii de ordin instituțional prezintă o relevanță deosebită: resurse umane - prin raportare, în special, la volumul de cauze pe categorii de instanțe - infrastructură, formarea aprofundată și intensivă a personalului din sistemul judiciar.

În acest context, prin prezentul proiect se propun măsuri atât pentru degrevarea instanțelor judecătorești, cât și pentru pregătirea punerii în aplicare a Legii nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă.

La **Secțiunea 1 a Capitolului I** al proiectului se propune modificarea Codului de procedură penală în vigoare, precum și a unor acte normative speciale, în scopul degrevării instanțelor judecătorești.

1. Astfel, în materie procesual penală, propunerile cuprinse în Secțiunea 1 au ca punct de plecare situația actuală la nivelul Înaltei Curți de Casație și Justiție, în sensul că în cadrul Secției penale funcționează un număr de 23 de judecători din numărul total de 35 de posturi de judecători prevăzute pentru această secție a instanței supreme. Dintre cei 23 de judecători, un număr de 10 judecători participă în același timp la ședințele de judecată ale Secției penale și la ședințele de judecată ale celor 2 complete de 5 judecători în materie penală, ca judecători și judecători supleanți, precum și la completele competente să judece recursurile în interesul legii în materie penală.

În condițiile acestei crize accentuate de resurse umane, Secția penală a Înaltei Curți de Casație și Justiție a stabilit într-un interval de 10 luni (septembrie 2011 – iunie 2012) un număr de peste 350 de termene în cauzele judecate în primă instanță, în care Direcția Națională Anticorupție a emis rechizitoriul.

Concomitent, Secția penală a judecat în primă instanță cauzele în care Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a emis rechizitoriul.

Totodată, ca instanță de recurs, Secția penală a judecat în recurs, cauzele atribuite în competența sa, în anul 2011 pe rolul acestei secții a instanței supreme aflându-se un număr de 7993 de dosare, iar în primele 6 luni ale anului 2012, un număr de 4938 de dosare.

De asemenea, în anul 2011, pe rolul Secției penale au intrat un număr de 6291 de dosare noi, iar în primele 6 luni ale anului 2012, pe rolul aceleiași secții a instanței supreme au intrat un număr de 3110 dosare noi.

În ceea ce privește cererile de strămutare, în anul 2011 pe rolul Secției penale s-au aflat un număr de 1300 de cauze privind cererile de strămutare, iar în primele 6 luni ale anului 2012, pe rolul aceleiași secții a Înaltei Curți de Casație și Justiție s-au aflat un număr de 817 cauze privind cererile de strămutare. De asemenea, în anul 2011, pe rolul Secției penale au intrat un număr de 1071 de cauze noi privind cererile de strămutare, iar în primele 6 luni ale anului 2012, pe rolul aceleiași secții a instanței supreme au intrat un număr de 584 de cauze noi privind cererile de strămutare.

Această situație a volumului de activitate a condus ca în primele 6 luni ale anului 2012 judecătorii Secției penale, care au fost desemnați, prin tragere la sorți și în cele 2 complete de 5 judecători, să participe, în medie, la 50-60 de ședințe de judecată. În acest ritm al participării la ședințele de judecată, motivarea cu celeritate a hotărârilor judecătorești pronunțate în ședințele săptămânale constituie un deziderat greu de îndeplinit, având în vedere faptul că participarea la ședințe implică studierea aprofundată a tuturor dosarelor aflate pe rol.

În acest context, se impune a fi subliniat și faptul că în ședințele de judecată de recursuri ale Secției penale numărul de dosare/ședință se ridică, în medie, la 60-70 de dosare.

De asemenea, se impune a fi subliniată complexitatea dosarelor aflate pe rolul Secției penale a Înaltei Curți de Casație și Justiție, existând dosare care au un număr de peste 100 de volume, precum și dosare cu un număr de peste 100 de inculpați.

Față de situația expusă, prezentul proiect de lege își propune degrevarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, pentru asigurarea rolului său de unificare a practicii judiciare și pentru transformarea acesteia într-o veritabilă instanță de casație.

Proiectul are în vedere recomandarea cuprinsă în Raportul Comisiei Europene către Parlamentul European și Consiliu privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare din 18 iulie 2012 privind continuarea reformei Înaltei Curți de Casație și Justiție pentru a permite acordarea unei mai mari importanțe unificării jurisprudenței la nivel național.

Prin prezentul proiect se prevede în esență o introducere anticipată a filozofiei noului Cod de procedură penală – de impunere a unei căi de atac în materie penală, aspect ce se conformează atât cerințelor constituționale de acces la justiție cât și art. 2 din Protocolul nr. 7 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, și de consolidare a caracterului de excepție a căilor extraordinare de atac.

Trebuie subliniat, de altfel, că elementele de degrevare a Înaltei Curți de Casație și Justiție realizate deja prin Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor au fost supuse controlului constituționalității, fiind constatată conformitatea acestora cu prevederile constituționale.

În viziunea Legii nr. 202/2010, hotărârile penale pronunțate de judecătorii în primă instanță – judecătoria constituind instanța cu plenitudine de competență în materie penală – sunt supuse numai căii de atac a recursului, iar recursul limitat la cazurile de casare, ca a doua cale de atac, privește exclusiv numai hotărârile penale pentru care legiuitorul a stabilit, în mod limitativ, competența de judecată în primă instanță a tribunalului. Noul context legislativ, în care ponderea cea mai importantă a hotărârilor penale este supusă unei singure căi de atac ordinare integral devolutive poate constitui un argument puternic pentru constituționalitatea reconfigurării recursului – în ipoteza în care recursul constituie a doua cale de atac ordinară limitată la cazurile de casare și aplicabilă numai unei anumite categorii de hotărâri penale. Această soluție legislativă promovată recent și constând în eliminarea căii de atac a apelului în cazul tuturor hotărârilor penale pronunțate de judecătorii în primă instanță a format obiectul controlului de constituționalitate, excepția de neconstituționalitate fiind respinsă (a se vedea, de exemplu, Decizia nr. 230 din 15 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 287 din 2 mai 2012 sau Decizia Curții Constituționale nr. 612/2012, publicată în Monitorul Oficial nr. 437 din 30 iunie 2012).

În Decizia nr. 230 din 15 martie 2012 Curtea a statuat, de altfel, că prevederile din Legea 202 din 2010 privind eliminarea apelului nu aduc nicio atingere dispozițiilor constituționale întrucât stabilirea competenței instanțelor judecătorești și instituirea regulilor de desfășurare a procesului, inclusiv reglementarea căilor de atac, constituie atributul exclusiv al legiuitorului. Totodată, Curtea a constat că nu se încalcă nici dreptul la un proces echitabil, reglementat de prevederile art. 21 alin. (3) din Constituție, întrucât nu înlătură posibilitatea inculpaților de a beneficia de drepturile și garanțiile procesuale instituite prin lege, în cadrul unui proces public, judecat de către o instanță independentă, imparțială și stabilită prin lege, într-un termen rezonabil. Totodată, dreptul la un proces echitabil nu presupune obligativitatea parcurgerii, în materie penală, a unui număr de trei grade de jurisdicție. Astfel, textele de lege criticate asigură dreptul la două grade de jurisdicție (judecata în primă instanță și cea în recurs) în materie penală, drept reglementat de art. 2 din

Protocolul nr. 7 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Proiectul prevede, în esență, modificări în materia strămutării, în materia motivelor de casare în recurs și instituie dispoziții finale și tranzitorii de aplicare a legii.

Modificările în materia strămutării vizează reducerea competenței Înaltei Curți de Casație și Justiție de soluționare a cererilor de strămutare, prin păstrarea în competența sa numai a cererilor de strămutare de la o curte de apel la altă curte de apel. Cât privește cererile de strămutare de la un tribunal la alt tribunal, respectiv de la o judecătorie la altă judecătorie, proiectul prevede ca acestea să fie soluționate de către curtea de apel. Menționăm, în context, că o abordare similară, de acordare a competenței de soluționare a cererilor de strămutare nu doar curții supreme ci și curților de apel, a fost deja consacrată legislativ prin Noul Cod de procedură civilă – Legea nr. 134 din 1 iulie 2010, republicată, privind Codul de procedură civilă.

Se propune, totodată, eliminarea anumitor motive de casare în recurs, având în vedere faptul că aceste motive propuse a fi eliminate sunt analizate în cadrul căii de atac a apelului. Apelul este reglementat ca o cale de atac integral devolutivă, instanța de apel verificând legalitatea și temeinicia hotărârii atacate. Eliminarea unor motive de recurs va avea ca efect degrevarea Înaltei Curți de Casație și Justiție de unele sarcini care nu sunt conforme rolului său, astfel cum este prevăzut de Constituție, respectiv unificarea practicii judiciare.

Proiectul cuprinde, de asemenea, dispoziții finale și tranzitorii necesare asigurării unei intrări în vigoare corespunzătoare a noilor prevederi.

2. Pe lângă măsurile în materie procesual-penală menționate mai sus, proiectul de lege propune în **Secțiunea a 2-a a Capitolului I** modificarea și a altor acte normative, în scopul general al echilibrării volumului de cauze și activități aflate în sarcina instanțelor judecătorești, astfel încât efortul acestora să se concentreze asupra aplicării standardelor procesuale consacrate de noile norme procesual civile.

2.1. În acest sens, având în vedere că actualul criteriu legal de stabilire a competenței teritoriale de soluționare a plângerilor contravenționale având ca obiect plata rovinietei (locul constatării contravenției) duce la o aglomerare excesivă a unora dintre instanțe, în a căror circumscripție teritorială se află camerele de supraveghere a traficului rutier, se propune stabilirea competenței teritoriale de soluționare a plângerilor în funcție de domiciliul contravenientului.

Modificarea propusă are ca efect dispersarea acestor cauze la nivel național, operând o echilibrare a încărcăturii instanțelor în această materie.

2.2. De asemenea, proiectul vizează și modificarea unor acte normative în materie electorală, în sensul eliminării din sarcina instanțelor judecătorești a obligației de arhivare a buletinelor de vot; pe această cale, se creează condițiile pentru eliberarea unor spații de depozitare și folosirea acestora ca destinații care să sprijine aplicarea noilor norme procesuale (de ex. spații pentru arhivare).

Aceasta întrucât instituirea noilor mecanisme procedurale reclamă spațiu suplimentar atât pentru desfășurarea activității de judecată propriu-zise, cât și pentru activitățile auxiliare care se desfășoară la nivelul fiecărei instanțe. În acest context, necesitatea imperioasă a identificării de soluții practice impune, în primul rând, operarea acelor măsuri care să permită folosirea la maximum de către instanțe a spațiilor pe care le dețin, prin degrevarea de sarcini și atribuții care nu țin strict de activitatea de judecată. Una dintre aceste sarcini, stabilite prin legi speciale în materie electorală, este cea de depozitare, în arhivele instanțelor, pe o durată de 3 luni, a buletinelor de vot și a altor materiale utilizate în procesul votării, în toate procesele electorale (alegeri parlamentare, alegeri prezidențiale, pentru Parlamentul European, pentru referendum). Or, obligativitatea depozitării acestor materiale, chiar dacă pentru o perioadă determinată, duce la indisponibilizarea unor importante suprafețe din sediile instanțelor destinate arhivării propriilor dosare. Această sarcină poate fi realizată și de alte instituții, în al căror obiect de activitate specific intră însăși activitatea de arhivare și care dețin, astfel, infrastructura necesară.

2.3. Totodată, se prevede instituirea unei proceduri administrative pentru restituirea taxei pentru emisiile poluante provenite de la autovehicule.

Măsura are ca motivare faptul că legislația fluctuantă în materia taxei de primă înmatriculare, infirmată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, a generat un contencios important în fața instanțelor române, una dintre principalele cauze fiind inexistența unei soluții administrative de restituire a taxei percepute cu încălcarea dreptului Uniunii Europene; pentru concentrarea efortului instanțelor asupra aplicării noilor norme procesual-civile, se impune degrevarea acestora de un contencios ce poate fi evitat prin recursul la o procedură administrativă deja utilizată în situații similare (aplicarea regulilor de procedură fiscală). Procedura privind restituirea sumelor pe cale administrativă cuprinde și măsuri privind eşalonarea plății acestora, potrivit unei metodologii propuse de ministerele cu atribuții în domeniu și aprobate de Guvern.

3. Capitolul II cuprinde măsuri legislative privind pregătirea punerii în aplicare a noului Cod de procedură civilă.

Noua organizare a procesului civil presupune o serie de schimbări ale modului de organizare a activității instanțelor judecătorești. Spre deosebire de situația actuală – când regula o reprezintă soluționarea cauzelor în ședință

publică –, procesul civil se va desfășura, în sistemul NCPC, în mare măsură (etapa cercetării judecătorești), în camera de consiliu.

Astfel, actualul Cod de procedură civilă se caracterizează prin raportul succesivitate-dependență – în sensul judecării cauzelor prin acordarea de termene până la complinirea probatoriului și judecarea efectivă a cauzei de către toate completele în aceeași sală/săli de ședință existente rezultând, deci, dependența completelor de infrastructura existentă care imprima calendarul derulării ședințelor de judecată cu consecința trenării judecării cauzelor. Spre deosebire de situația actuală, noul Cod de procedură civilă permite judecarea cu celeritate a cauzei, prezentând trăsătura concomitenței și a independenței. Aceasta înseamnă că existența sălilor de consiliu și de judecată vor permite soluționarea unui număr mare de cauze în același timp, judecătorii nemaifiind ținuți de calendarul impus de sălile de ședință existente, ci de derularea în același timp a fazelor procesului în camera de consiliu/sala de ședință, cu avantajul finalizării în termen scurt a unui număr mare de dosare, judecate de completele care instrumentează aceste cauze în același timp în mai multe săli de consiliu/judecată.

De asemenea, judecătorul, ținând seama de circumstanțele concrete ale cauzei, la primul termen de judecată și după ascultarea părților, va estima durata necesară pentru cercetarea procesului, astfel încât acesta să fie soluționat într-un termen optim și previzibil. Durata astfel estimată va putea fi reconsiderată pe parcursul desfășurării procedurii, pentru motive temeinice și tot cu ascultarea părților.

Instanța este obligată, potrivit noii proceduri, să fixeze termene procedurale scurte, chiar de la o zi la alta, date în cunoștința părților.

Resistematizarea etapelor procesului civil – combinată cu îndatoririle judecătorului de a estima durata cercetării procesului și de a stabili termene procedurale scurte – are ca scop asigurarea caracterului previzibil al procesului civil și reprezintă, de fapt, una dintre măsurile legislative cu impactul cel mai mare în sensul diminuării duratei de soluționare a cauzelor civile aflate pe rolul instanțelor.

Aceste măsuri care, coroborate cu restul reglementărilor din cuprinsul Noului Cod de procedură civilă, au ca scop eficientizarea procesului civil, trebuie, însă, aplicate într-un sistem care să asigure și resursele necesare pentru desfășurarea sa în condiții optime.

În caz contrar, noua abordare a organizării procesului civil va avea drept efect menținerea situației actuale, cu dificultățile cunoscute, reprezentate de: spațiile insuficiente, resurse umane într-un număr necorespunzător, infrastructură IT uzată moral, toate subsumate unei finanțări insuficiente a sistemului judiciar.

Reușita reformei procesuale, ale cărei valențe se vor reflecta în multiple paliere ale societății românești, inclusiv în funcționarea mediului de afaceri și a economiei, depinde de rigurozitatea și soliditatea pregătirii sistemului judiciar

pentru implementarea sa. Toate aceste măsuri legislative trebuie aplicate într-un sistem care să asigure și resursele necesare pentru desfășurarea procesului civil în condiții optime.

Față de situația actuală, cu privire la volumul de activitate al instanțelor, gradul de încărcare pe judecător, resursele umane și de infrastructură existente, obiectivul codului, și anume acela al scurtării duratei proceselor poate fi realizat numai prin alocarea:

- unui număr suficient de săli (de ședință și, în principal, de consiliu), care să permită, în cadrul fiecărei instanțe, organizarea, în condiții optime, a etapei cercetării judecătorești, dar și a celorlalte faze procesuale;

- celorlalte elemente de infrastructură (birouri pentru magistrați și personalul auxiliar nou încadrat, spații pentru arhivă);

- resurselor umane suplimentare necesare punerii în aplicare a noilor dispoziții legale, potrivit celor ce vor fi expuse în continuarea prezentului material;

- infrastructurii IT necesare pentru desfășurarea activității personalului nou încadrat.

De asemenea, se dovedește necesară adaptarea temporară a mecanismelor procedurale instituite de noul Cod de procedură civilă care depind de alocarea resurselor financiare și de realizarea investițiilor în infrastructură, la condițiile existente. Unul dintre aspecte este cel privind cercetarea cauzelor în camera de consiliu, măsură a cărei aplicabilitate se propune a fi amânată. Funcționarea în cadrul fiecărei instanțe a unui număr suficient de camere de consiliu presupune eforturi substanțiale pentru asigurarea infrastructurii necesare, și, în mod corespunzător, un interval de timp pentru realizarea investițiilor.

3.1. Față de cele expuse mai sus, în scopul aplicării în condiții optime a noului sistem procesual civil, prin proiect se propune, ca măsură legislativă aplicabilă tranzitoriu, amânarea, până la data de 1 ianuarie 2016, în considerarea lipsei unei infrastructuri adecvate, a intrării în vigoare a dispozițiilor noului Cod de procedură civilă privitoare la cercetarea procesului și, după caz, dezbateră fondului în camera de consiliu, în situațiile expres reglementate de acesta.

În procesele pornite începând cu data de 1 februarie 2013 și până la data de 31 decembrie 2015, cercetarea procesului și, după caz, dezbateră fondului (potrivit reglementărilor exprese din cadrul noului Cod de procedură civilă - în principal, dispozițiile art.244), urmează a se desfășura în ședință publică.

3.2. Un alt aspect asupra căruia se propun adaptări este cel referitor la pregătirea dosarului pentru soluționarea căii de atac de către instanța de control judiciar. Deoarece potrivit noii reglementări, instanțele trebuie să gestioneze și cauzele în care a fost declarat apel sau recurs împotriva hotărârilor proprii, se estimează o creștere a încărcăturii asupra judecătorilor, respectiv a grefierilor. În perioada imediat următoare intrării în vigoare a noului Cod de procedură civilă, instanțele de fond ar urma să judece dosarele aflate deja pe rol, concomitent cu procedura scrisă și cercetarea judecătorească desfășurată în camera de consiliu și vor realiza totodată și procedura scrisă în căile de atac. Efectuarea concomitentă a acestor activități se estimează a afecta principiul accelerării soluționării cauzelor, avut în vedere de Noul Cod de procedură civilă.

Pornind de la premisa că procesele desfășurate în temeiul actualului Cod de procedură civilă se vor finaliza într-o perioadă de maxim 3 ani de la data intrării în vigoare a acestuia, pentru această perioadă se propune aplicarea unor norme tranzitorii privind pregătirea dosarului de apel sau, după caz, de recurs, de către însăși instanța de control judiciar.

Ca urmare a celor prezentate mai sus, prin proiect se propune adoptarea unor măsuri cu aplicare temporară până la data intrării în vigoare a noului Cod de procedură civilă a unor dispoziții care să instituie obligativitatea pregătirii dosarului în vederea soluționării căii de atac chiar de către instanța de control judiciar.

3.3. Complementar, pentru asigurarea infrastructurii necesare, prin proiect se instituie îndatorirea Guvernului de a asigura, prin Ministerul Finanțelor Publice, fondurile necesare efectuării lucrărilor vizând adaptarea sediilor instanțelor, în vederea aplicării în condiții optime a dispozițiilor codului privitoare la cercetarea procesului și, după caz, dezbateră fondului în camera de consiliu. De asemenea, Ministerul Justiției, cu concursul ordonatorilor secundari și terțiari de credite, are obligația de a fundamenta lucrările amintite (inclusiv cheltuielile aferente acestor lucrări), lucrări care vor constitui investiții prioritare pentru asigurarea calității serviciului public al justiției.

3.4. De asemenea, prin proiect se propune ca, în perioada 1 februarie 2013 – 31 decembrie 2015, hotărârile pronunțate asupra cererilor evaluabile în bani în valoare de până la 1.000.000 lei inclusiv să nu fie susceptibile de a fi atacate cu recurs, iar de la data de 1 ianuarie 2016 să se revină la pragul valoric de 500.000 lei, consacrat de noul cod. Ținând seama și de numărul insuficient de personal al Înaltei Curți de Casație și Justiție, propunerea are în vedere degrevarea temporară a activității acestei instanțe – care, în sistemul noului Cod de procedură civilă, dobândește competențe noi, cum ar fi procedura hotărârii prealabile –, precum și observarea impactului normelor de competență instituite

prin noul cod asupra activității acestei instanțe. În același scop, se propune și amendarea temporară (între datele de 1 februarie 2013 și 31 decembrie 2015) a dispozițiilor privind compunerea completului care va judeca sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, în sensul reducerii numărului membrilor acestui complet de la 13 la 9.

3.5. Tot ca o măsură în vederea pregătirii punerii în aplicare a noului Cod de procedură civilă, proiectul de lege propune modificarea unor acte normative în materia conflictelor de muncă, în sensul clarificării, prin prevederi exprese, a competenței tribunalului de a judeca în primă instanță cauzele ce au acest obiect (modificarea Legii nr.53/2003 privind Codul muncii, modificarea Legii dialogului social nr.62/2011), în scopul evitării interpretării potrivit căreia competența materială pentru litigiile de muncă ar fi determinată potrivit criteriului valoric prevăzut ca și criteriu general pentru cauzele civile.

Față de cele menționate mai sus, supunem spre dezbatere și aprobare, *propunerea legislativă privind unele măsuri pentru degrevarea instanțelor judecătorești, precum și pentru pregătirea punerii în aplicare a Legii nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă*, spre a fi supusă dezbaterii și aprobării parlamentare, **în procedură de urgență**, pe care o prezentăm anexat.

INIȚIATORI:

dep. Marian Neacsu
dep. Florin Iordache
seu. D. Chelaru
sem. ILIE VARBU
deputat Voleriu Stelou Zgovea
sen. Mario Dănea
seu. Mihăilescu Șerban

