

CUM IDENTIFICĂM PERFORMERII DIN JUSTIȚIE ?

Percepția magistraților
și propuneri de reformă
a sistemului de evaluare

Cuprins

1. Contextul dezbaterii privind performanțele profesionale ale magistraților în sistemul judiciar românesc	1
2. Despre acest raport – cercetarea calitativă și cantitativă.....	3
3. Cercetarea calitativă - actuala procedură de evaluare (procurori și judecători).....	5
3.1. Care sunt regulile actualei proceduri de evaluare	5
3.2. Cum și cine face evaluarea la nivelul instanțelor și parchetelor	6
4. Limitele și vulnerabilitățile actualei proceduri de evaluare.....	7
4.1. Cum se întâmplă în fapt evaluarea – comisii, ierarhie, rezultate	9
4.2. Indicatorii - cât de relevanți sunt și la ce rezultate conduc.....	11
4.3. Ce schimbări sunt propuse din interiorul sistemului judiciar.....	12
5. Evaluarea performanțelor magistraților în alte state UE.....	13
6. Cercetarea cantitativă - rezultatele sondajului	15
6.1. Gradul de mulțumire al magistraților față de actuala procedură de evaluare.....	15
6.2. Relevanța criteriilor de evaluare din perspectiva magistraților.....	16
6.3. Atitudinea magistraților față de actualul sistem de evaluare	16
6.4. Atitudinea magistraților față de ultima lor evaluare	17
6.5. Componența comisiilor de evaluare.....	19
6.6. Promovarea în funcții de conducere.....	21
7. Concluzii și recomandări.....	25

1. Contextul dezbaterii privind performanțele profesionale ale magistraților în sistemul judiciar românesc

Transparență, profesionalism, integritate, promovare pe bază de eficiență, performanță și deci, meritocrație sunt criteriile pe care Uniunea Europeană și partenerii internaționali le așteaptă aplicate în sistemul judiciar din România atunci când vine vorba de managementul sistemului judiciar, de numirile la vârful unor instituții cheie precum instanțele, Parchetul General, Direcția Națională Anticorupție (DNA), Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT).

În perioada crizei politice din vara lui 2012, în scrisoarea transmisă Guvernului României după suspendarea președintelui de atunci Traian Băsescu, Comisia Barroso II avertiza cu privire la necesitatea unor “proceduri publice și transparente și liste deschise pentru orice candidatură, selecții bazate pe criteriile de profesionalism, integritate și de palmares în domeniul luptei anti-corupție”¹.

Doi ani mai târziu, raportul Comisiei Europene în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare (MCV) aprecia că problema transparenței numirilor prin proceduri clare, obiective și transparente nu este un obicei. “Riscul de interferență politică în numirile în posturi importante a fost unul dintre principalele motive de îngrijorare cu privire la independența sistemului judiciar. Rapoartele privind MCV au subliniat importanța unor proceduri de selecție transparente și bazate pe merite”².

Ultimul raport MCV, publicat în ianuarie 2015, făcea trimitere și la numirea unui nou procuror șef al DIICOT urmare a demisiei Alinei Bica în noiembrie anul trecut, dar și la un număr mare de numiri cheie preconizate pentru 2016: numirea procurorului general, a procurorului șef al DNA, a președintelui ICCJ, a președintelui și a vicepreședintelui ANI. De asemenea, anul viitor vor avea loc și alegeri pentru CSM.

Riscul interferențelor politicului este doar una din vulnerabilități și ea se manifestă doar la vârful sistemului (negocierile dintre Președinte și șeful Executivului privind numirea Procurorului General și al procurorului șef al DNA).

La fiecare rundă de numiri în rândul magistraturii apare discuția publică despre meritocrație versus numiri politice. Influența politică este problema de bază cu care se confruntă sistemul judiciar, dar aceasta este agravată de lipsa unui sistem public și transparent de recunoaștere a meritelor. Numirea de către politicieni este inevitabilă, oricare ar fi formula exactă, iar formula de numire a procurorului general și a șefilor DNA și DIICOT nu e una proastă în sine: ea asigură echilibru (prin nevoia de cooperare guvern - Președinte și implicarea CSM) cât și responsabilizarea politicianilor (care răspund politic și electoral pentru numirile făcute, fie că beneficiază de pe urma celor procurorilor eficienți numiți de ei, fie că pierd imagine pentru că au numit procurori ineficienți - ambele

1. 13 iulie 2012, Mediafax, “Cerințele Comisiei Europene pentru România: Nicio grațiere prezidențială, nicio numire în posturile de procuror general și de procuror șef DNA”.

2. Bruxelles, 28.01.2015, DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI ROMÂNIA „Raport tehnic care însoțește documentul RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare”

cazuri și experiențe au fost prezente în România). Însă numirea în sine nu ar trebui să depindă doar norocul nostru și de bunăvoința unor politicieni. Aceștia ar trebui să explice limpede de ce fac anumite numiri. Cu alte cuvinte, politicienii ar trebui să aleagă dintre performerii sistemului? Care sunt aceștia?

Aceasta este dilema de fond. Nu știm. Și nimeni nu știe. Desigur, cu toții putem indica procurori performanți, mai ales la DNA, care au lucrat dosare de importanță crescută. Dar cum măsurăm performanța magistraților, dincolo de faptul că putem indica anumite dosare de succes? Este aceasta o performanță sistemică și reaplicabilă? Depinde exclusiv de meritele și capacitățile procurorului sau nu? Pentru a răspunde la aceste întrebări, ne-am interesat de măsurarea performanței profesionale în magistratură. Și am constatat că problema e mai adâncă de fapt: magistrații din România sunt aproape toți excepționali. Sau cel puțin asta spune evaluarea lor profesională. Evident, dacă toți sunt excepționali în mod statistic, atunci nimeni nu este excepțional în mod individual. Deci, am decis ca în cadrul acestui proiect care se referă la performanța instituțiilor, să facem un pas înapoi și să ne uităm la performanța oamenilor sau la modul în care o măsurăm.

Are Justiția din România acest sistem de evaluarea a performanțelor individuale și instituționale care să-i spună, în orice moment, care sunt de pildă cei mai buni procurori ce pot fi recrutați la DNA, DIICOT sau Parchetul General? Dar pe cei mai buni lideri și manageri care să preia șefia unor secții din parchete și instanțele din România și care, la rândul lor, să-i evalueze obiectiv și meritocratic pe cei din subordine?

Teoretic și legislativ da, sistemul judiciar are, prin regulamente și proceduri concepute, aplicate și verificate de CSM, instrumentele necesare de evaluare a performanțelor individuale ale magistraților și, recent, a dezvoltat și un sistem de analiză statistică foarte complex pentru evaluarea performanțelor instituționale.

Evaluarea profesională a magistraților, cea care ar trebui să dea măsura competențelor și performanțelor individuale, este însă viciată de practici formaliste care duc la rezultate nerelevante pentru sistem, atât la recrutare cât și la promovare. Magistrații sunt supuși evaluărilor la fiecare trei ani de o comisie formată din președintele instanței unde lucrează și doi alți judecători numiți de CSM.

Analiza funcțională a Băncii Mondiale pentru sistemul judiciar publicată în 2013 arată că³ din cauza evaluării de către colegii lor direcți, calificativele obținute de magistrați sunt în general mari, iar penalizările pentru rezultate nesatisfăcătoare sunt foarte blânde. Promovează la instanța superioară judecătorii care au primit calificativul “foarte bine” și iau nota cea mai mare la un test de evaluare a cunoștințelor de drept și raționament juridic. Analiza Băncii Mondiale explică de ce o medie bună la un test teoretic nu garantează alegerea celor mai buni, integri sau performanți.

“Încrederea României în rezultatele testelor pentru a determina cine este admis în sistemul judiciar și cine promovează în cadrul acestuia ridică o problemă: poate că țara a creat un sistem judiciar compus din persoane care se descurcă bine la testări dar care nu au capacitatea și temperamen-

3. Martie 2013, București, “Analiză Funcțională a Sectorului Justiției din România” Banca Mondială, pagina 114.

tul pentru a conduce procesele și a judeca dosarele în mod eficient. Am fost informați că această tactică a venit ca răspuns la abuzul de metode mai subiective din trecut. Merită remarcat faptul că DNA, care se presupune că utilizează personalul de vârf din rândul procurorilor, completează totuși examenul cu un interviu, ca și în cazul Înaltei Curți de Casație și Justiție”⁴.

Aceste concluzii sunt confirmate de cercetarea efectuată de echipa Centrului Român de Politici Europene (CRPE).

2. Despre acest raport – cercetarea calitativă și cantitativă

Prezentul raport analizează modul în care se aplică în practică actuala procedură de evaluare a performanțelor individuale ale sistemului judiciar, care sunt limitele și vulnerabilitățile ei și gradul de acceptare al unor propuneri de reformă în interiorul sistemului judiciar.

Evaluarea profesională a magistraților reprezintă un instrument cheie pentru promovarea transparentă, meritocratică în sistem. Atât managementul sistemului judiciar, cât și societatea civilă sunt preocupate de eficientizarea acestor proceduri care să permită evidențierea performențelor și/sau, după caz, a celor cu rezultate nesatisfăcătoare. Consiliul Superior al Magistraturii a venit cu o serie de propuneri concrete de reformare a actualei proceduri de evaluare astfel încât aceasta să conducă în viitor la rezultate relevante care să ajute sistemul să ia cele mai bune decizii.

CRPE s-a alăturat acestor preocupări și eforturi prin:

(1) două rapoarte de cercetare pentru evaluarea metodologiei curente și a altor practici privind evaluarea performanțelor individuale și ale sistemelor judiciare din alte state membre UE.

(2) o cercetare calitativă (interviuri în profunzime cu manageri din sistemul judiciar: Direcția Națională Anticorupție, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Ministerul Justiției, Tribunalul București, membri ai Consiliului Superior al Magistraturii, experți și reprezentanți ai societății civile). În urma acestor consultări a fost construit chestionarul pentru a doua etapă a cercetării, administrat în sistemul judiciar.

(3) o cercetare cantitativă realizată pe întregul sistem judiciar: sondaj de opinie la nivelul procurorilor și judecătorilor din România din instanțele și unități de parchet de orice grad inclusiv direcțiile specializate Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție (DNA) respectiv Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT).

Cercetarea a avut ca scop măsurarea:

- Gradului de mulțumire față de actuala procedură de evaluare profesională a magistraților (inclusiv atitudinea față de ultima evaluare proprie și ultima evaluare a colegilor)

4. Idem, pag 115.

- Relevanței pe care o are fiecare din actualele criterii de evaluare profesională individuală (eficiență, calitate, integritate, formare profesională).
- Gradului de acceptare/respingere al unor schimbări – propuneri de reformă.

De asemenea, cercetarea a avut ca obiectiv colectarea de idei privind modul în care actualul sistem de evaluare ar putea fi modificat astfel încât să conducă la rezultate relevante și utile managementului sistemului judiciar

Baza de date: Baza de date a fost realizată din adresele oficiale ale procurorilor și judecătorilor puse la dispoziție de CSM. Purtătorii de cuvânt ai instanțelor și parchetelor au fost informați asupra sondajului, drept urmare au apărut cazuri de magistrați care nu figurau în baza de date inițială și au fost incluși ulterior. Prin adăugare la lista inițială, am avut la dispoziție cea mai comprehensivă bază de date existentă la nivelul României.

Instrumentul de cercetare: chestionar standardizat, cu 13 întrebări închise, două întrebări semi-deschise și una deschisă. În scrisoarea de invitație s-a menționat caracterul anonim al participării la sondaj, cercetătorii neavând posibilitatea tehnică de a urmări răspunsurile nominale.

Perioada de colectare a datelor: 24 septembrie - 12 octombrie 2015.

Număr respondenți: 373 de procurori și 177 de judecători.

Metoda de colectare a datelor: chestionarul a fost disponibil online, pe o platforma proprie a CRPE și completat de magistrați ca urmare a invitației care a fost trimisă pe adresele oficiale de email, conform descrierii de mai sus.

Limitele cercetării vin din caracterul novator al demersului. Am constatat că destul de mulți magistrați nu își consultă adresele oficiale. Cu toate acestea, am primit un număr semnificativ de răspunsuri, raportat la populația totală. Corelațiile și analizele trebuie raportate la eșantionul auto-selectat.

Date despre respondenți

Dintre cei 373 de procurori care au răspuns sondajului CRPE, 34% au funcții de conducere iar procentul cel mai mare ca vechime în magistratură dintre respondenți îl reprezintă procurorii cu peste 15 ani în sistem (media de vechime a celor care au participat la sondaj este de 13 ani).

Dintre cei 177 de judecători care au participat la sondaj, 43 de procente în reprezintă cei cu funcții de conducere. Un procent semnificativ, 43% este reprezentat de judecătorii cu peste 15 ani vechime (media de vechime a judecătorilor care au completat chestionarul este de peste 12 ani).

3. Cercetarea calitativă - actuala procedură de evaluare (procurori și judecători)

Evaluarea profesională a magistraților din România a cunoscut o schimbare radicală începând cu 2005 din cauza numeroaselor acuzații, ulterior transmise și de Bruxelles, legate de numiri pe criterii politice la nivelul instanțelor și parchetelor. Evaluarea era făcută anual de șeful de parchet sau de instanță, pe baza unor indicatori, dar rolul acestora era și acela de subordonare ierarhică.

“Nu o să uit niciodată anul 2000, când a venit PSD-ul. (...) Când am ajuns la parchet era un coleg mai în vârstă cu ziarul <<Adevărul>> în față. Și am intrat, am zis: <<Bună dimineață>>. Dar el nu-și lua ochii. Și zice <<Ai văzut ce e aici?>>. Și când m-am uitat, nu o să o uit niciodată, pe pagina a doua din ziar, pe jumătatea de jos era „Prin ordinul Ministerului Justiției au fost schimbați următorii...Și erau coloane de procurori, prim procurori. Toți schimbați”. (procuror, funcție de conducere)

Prin modificările aduse în 2005 când CSM a elaborat Regulamentul de evaluare a magistraților principiul subordonării este înlocuit cu cel al controlului, evaluarea se face o dată la trei ani și nu doar de către șeful direct ci de o comisie constituită la nivelul instanței, respectiv parchetului. Pe parcursul următorilor doi ani, 2006 – 2007, au loc o serie de evoluții: adoptarea indicatorilor de evaluare, a profilului magistratului și câteva recomandări din partea unor experți străini⁵.

“În vechiul sistem de evaluare totul mergea la mâna șefului. Șefii, pe vremea aceea, numiți politic. Atunci erau numiți politic clar și șeful avea drept de viață și de moarte asupra celui din subordinea sa. (...) Atunci îți spunea să faci ceva, erai obligat să faci. Așa că era doar subiectivismul șefului”. (procuror, funcție de conducere)

CSM adoptă, la începutul lui 2008, Regulamentul privind evaluarea magistraților și Ghidul de evaluare modificat și adaptat pe parcursul următorilor ani.

3.1. Care sunt regulile actualei proceduri de evaluare

Potrivit regulamentului din 2008 activitatea magistraților din România este supusă unei evaluări (eficiența, calitatea activității și integritatea, formare profesională continuă) la fiecare trei ani. Magistrații aflați în funcții de conducere sunt supuși unei evaluări a activității manageriale.

Criteriile de evaluare sunt: **eficiența, calitatea activității, integritatea și obligația de pregătire profesională continuă.**

Calificativele cu care este evaluată performanța sunt: **“foarte bine”, „bine”, „suficient” și „insuficient”**. Fiecare calificativ obținut contează în cariera magistratului și, teoretic, ar trebui să conteze și în calitatea actului de justiție.

5. Jesper Wittrup, martie 2006, “Analiza sistemului de măsurare și monitorizare a performanței judiciare în România”, raport realizat pentru Comisia Europeană.

Indicatorii și evaluarea sunt astfel concepute astfel încât să nu fie afectată independența judecătorului sau procurorului.

Potrivit Ghidului de evaluare profesională a magistraților aprobat de plenul CSM în 2008 “scopul (...) evaluării vizează stabilirea nivelului de competență profesională a judecătorilor și procurorilor, îmbunătățirea performanțelor lor profesionale prin identificarea nevoilor de instruire și dezvoltare profesională, creșterea eficienței activității instanțelor și parchetelor și a încrederii publice în sistemul judiciar, menținerea și consolidarea calității acestui sistem”⁶.

Teoretic, evaluarea trebuie înțeleasă, arată CSM, ca o măsură care asigură motivarea/stimularea magistraților și a instanțelor/parchetelor pentru dezvoltarea profesională și organizațională, necesară creșterii calității actului de justiție.

3.2. Cum și cine face evaluarea la nivelul instanțelor și parchetelor

Comisiile de evaluare sunt numite de către CSM, dar componența acestora este de competența colegiilor de conducere a instanțelor și parchetelor. Regulamentul arată că, instrumentele procesului de evaluare sunt:

- observarea de către membrul desemnat al comisiei a unor activități profesionale ale magistratului, cu caracter public, desfășurate de cel evaluat,
- analiza documentelor care conțin rezultate ale activității profesionale a magistratului, autoanaliză și autoapreciere, interviul de evaluare a magistratului,
- stabilirea de comun acord a planului individual de dezvoltare profesională și stabilirea unui calificativ pentru nivelul calitativ la care acesta și-a îndeplinit activitatea în perioada supusă evaluării (2 sau 3 ani, după caz)⁷.

Legea privind statutul magistratului – cu modificările ulterioare – le dă celor nemulțumiți posibilitatea să conteste la secția de judecători sau procurori de la CSM calificativul obținut. Și decizia secțiilor poate fi contestată la Plenul Consiliului Superior al Magistraturii. În 2014, de pildă, au fost înregistrate șase contestații la calificativ (doi judecători și patru procurori), dintre care au fost respinse definitiv de către Plenul Consiliului, o contestație a fost respinsă de Secția pentru judecători, patru contestații au fost respinse de către Secția pentru procurori a Consiliului Superior al Magistraturii⁸.

6. Anexa la Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr.10 din 17 ianuarie 2008 “Ghid de evaluare activității profesionale a magistraților” http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/29_01_2008__13835_ro.pdf,

7. 2014, “Raportul Consiliului Superior al Magistraturii privind Starea Justiției”.

8. Idem 7.

4. Limitele și vulnerabilitățile actualei proceduri de evaluare

Evaluarea profesională a magistraților este așadar concepută ca un instrument de îmbunătățire a performanțelor individuale, instituționale ale sistemului judiciar și, ca efect, a eficienței și calității actului de justiție. Rezultatele evaluărilor ultimilor ani arată că, un procent de 98% dintre magistrați primesc calificativul maxim “foarte bine”. Cei foarte puțini care obțin doar “bine” contestă decizia comisiei la instanța ori parchetul în care activează și, în câteva situații, obțin “foarte bine”. Și cum departajarea dintre cei aproape toți foarte buni a celor mai buni este o misiune imposibilă, în realitate managementul sistemului judiciar românesc nu se bazează la recrutare și promovare pe rezultatele evaluărilor profesionale ale magistraților, performanțele și eficiența nu pot fi corect adresate, singurul criteriu pe deplin respectat fiind independența.

„Printr-o procedură de evaluare ar trebui să ai o radiografie a oamenilor din sistem. În alte părți sunt evaluate instanțele, parchetele ca unități. La noi sunt evaluați procurorii și judecătorii, iar numai prin prisma faptului că 99% din magistrați sunt declarați ca foarte buni îți pui un mare semn de întrebare. (procuror, funcție de conducere)

„Este total ineficient. Statistic, 98% din cei care trec prin sistemul de evaluare o data la 3 ani, iau <<foarte bine>>”. (judecător)

(Cum îi ajută pe DNA și DIICOT să îi aducă sau să îi promoveze cei mai buni? Îi ajută?) „Evaluarea nu-i ajută deloc. Marele avantaj al acestor structuri și, din punctul meu de vedere așa trebuie să rămână, este că își pot alege oamenii în urma unui interviu” (procuror, funcție de conducere)

“Lumea trebuie să înțeleagă că, by default, ești de un 7, nu de 10. Adică, iei 7 pentru că ești ok, nu pentru că ești performant”. (reprezentant managementul sistemului judiciar)

“Sistemul în general e o fugă după funcții, după poziții. Și nimeni nu vrea să aibă undeva în spate un calificativ mai mic. Cam asta este la urma urmei. Nu vrei să ai nota 9, de exemplu, pentru că nu ai motivat bine. Tu vrei să ai 10 chiar dacă, în fapt, tu știi că nu motivezi bine. Dar tu vrei să ai 10. Lumea nu se gândește că da, într-adevăr, are o problemă cu motivarea și că, ceea ce a spus comisia e ok. Pentru că nici cei din comisie nu sunt cei mai competenți.” (judecător)

“Este o procedură foarte complicată, foarte birocratică, care nu merge în profunzime și nu reușește să scoată în evidență caracteristicile unui anume procuror, judecător. Marja de notare este atât de largă încât chiar dacă vrei să-l depunți pe un magistrat, în final ajunge să aibă tot foarte bine, ceea ce nu este normal”. (procuror, funcție de conducere)

În fața unor provocări încă și mai mari: corupția din sistemul judiciar, au existat situații paradoxale în care magistrați ajunși în cele mai înalte poziții (Înalta Curte de Casație și Justiție - care potrivit procedurii nu puteau avea nicio abatere disciplinară în carieră) sau chiar în poziții de conducere (președinți de instanțe la orice nivel) sau șefii unor direcții specializate (recentul caz Bica - DIICOT) sunt acuzați sau au fost condamnați pentru fapte de corupție, iar în majoritatea cazurilor, în

evaluările lor profesionale, aceștia au obținut calificative maxime la fiecare evaluare.

Studiu de caz: Curtea de Apel Timișoara

După condamnarea definitivă a unui fost vicepreședinte al Curții de Apel Timișoara pentru fapte de corupție și condamnările în primă instanță a doi judecători de la Judecătoria Ineu - suspendați de CSM - în dosare instrumentate de DNA, Curtea de Apel a făcut, la bilanțul din 2013, o analiză a cauzelor apariției acestor cazuri de corupție judiciară. Majoritatea vulnerabilităților sunt legate de procedurile de evaluare și promovare ale magistraților, în opinia autorilor raportului de bilanț al Curții de Apel Timișoara⁹.

Instanța citată se referă pe larg la **posibilele cauze** ale fenomenului:

- calitatea procesului de evaluare individuală a magistraților, pur formală, sistemul de evaluare nefiind îmbunătățit substanțial până în prezent (responsabil Consiliul Superior al Magistraturii);
- criteriile de selecție / promovare în funcțiile de conducere la nivelul instanțelor, deficitare. Conținutul concursului organizat de Institutul Național al Magistraturii, prin Consiliul Superior al Magistraturii, lasă în continuare de dorit (a se vedea bibliografia de concurs, conținutul propriu-zis al testelor tip grilă, sistemul testelor tip grilă, ca atare, - care, toate la un loc, nu conduc la promovarea unor magistrați, care stăpânesc tehnicile de management juridic și oferă nivelul de integritate mobilizator pentru colectivul de judecători / instanță pe care urmează a-l conduce.
- Un sistem deficitar de evaluare în procedura de recrutare / selecție / promovare a magistraților din perspectiva indicatorului – toleranță față de integritate / corupție;
- Instrumente insuficient consolidate la nivelul Inspecției judiciare, Consiliului Superior al Magistraturii, Înaltei Curți de Casație și Justiție pentru sancțiuni disuasive în materia răspunderii disciplinare a magistraților, fapt observat și în Raportul Comisiei Europene, efectuat în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare;
- Centralizarea excesivă a unor atribuții în domeniul carierei / răspunderii magistraților la nivelul Consiliului Superior al Magistraturii, cu consecința scăderii autorității președinților de instanțe / curți în cadrul colectivelor de judecători pe care îl conduc. Astfel, precizăm că, în urma unor evaluări de la nivelul Curții de Apel Timișoara, demarate, apoi, în concret, de către Tribunalul Arad, soldate cu acordarea calificativului profesional – Bine – pentru doamna judecător B.F. – pentru devierea jurisprudenței la Judecătoria Ineu, aflată sub conducerea doamnei judecător B.F., în cadrul unei anumite categorii de litigii judiciare, și erori în aplicarea principiului repartizării aleatorii a cauzelor – la contestația formulată de doamna judecător Consiliul Superior al Magistraturii a reacționat în sensul anulării calificativului stabilit la nivelul Tribunalului Arad cu consecința obținerii calificativului ”Foarte bine” de către același judecător – Ulterior, s-a observat că procedura de începere a urmăririi penale / punerea în mișcare a acțiunii are directă legătură cu fapte din sfera aceluiași gen de litigii, în legătură cu care s-au constatat erori în activitatea Judecătoriei Ineu, respectiv în activitatea președintelui acestei instanțe la acea dată. Deși pare un aspect punctual, modul de rezolvare ales de Consiliul Superior al Magistraturii a contribuit la scăderea autorității comisiilor de evaluare de la nivelul tuturor instanțelor din rază, președintele Tribunalului Arad fiind plasat într-o postură delicată în fața magistraților, inclusiv a celor care funcționează la Tribunalul Arad sau Curtea de Apel Timișoara.

9. Raportul Curții de Apel Timișoara, 2013, Capitolul IV – “Independență și răspundere, integritate și transparență”, pag 104 -105.

4.1. Cum se întâmplă în fapt evaluarea – comisii, ierarhie, rezultate

Evaluarea judecătorilor și procurorilor se face de comisii¹⁰ constituite prin hotărâre a CSM, separat pentru judecători și procurori, formate astfel:

- pentru judecătorii Înaltei Curți de Casație și Justiție, din președintele instanței, doi judecători desemnați de colegiul de conducere și un supleant;
- pentru judecătorii de la judecători, tribunale, tribunale specializate și curți de apel și procurorii de la parchetele de pe lângă acestea, din președintele instanței sau, după caz, conducătorul parchetului, doi judecători, respectiv doi procurori, desemnați de colegiul de conducere al instanței sau parchetului și un membru supleant;
- pentru procurorii Parchetului de pe lângă Înalta Curte, din conducătorul secției, direcției/serviciului, doi procurori numiți de colegiul de conducere și un supleant;
- pentru procurorii din cadrul DNA, din procurorul șef al direcției, doi procurori desemnați de colegiul de conducere și un membru supleant;
- pentru procurorii din cadrul DIICOT, din procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, procurorul șef al direcției, doi procurori desemnați de colegiile de conducere și un membru supleant.

Președintele fiecărei comisii este conducătorul instanței sau parchetului. În cazul instanțelor sau unităților de pachet locale unde pot exista sub zece magistrați responsabilitatea evaluării revine unității superioare ca ierarhie.

Evaluarea de către comisii astfel constituite este una din limitările sistemului și una din cauzele rezultatelor nerelevante pentru magistrații, pentru managementul sistemului, pentru instanțele ori parchetele superioare în evidențierea celor mai buni ori în luarea unor măsuri potrivite în cazul unor performanțe nesatisfăcătoare. Reprezentanții managementului sistemului judiciar, procurori și judecători, consultați de CRPE, au arătat și ei că acest mod “colegial” de a face evaluarea este una din probleme.

“Actuala procedură este total ineficientă. Ghidul de evaluare este foarte bun, dar cine face evaluarea – aceasta este problema. O face colegiul de conducere plus colegi ai magistratului - din start avem un instrument viciat” (judecător)

“Criteriile sunt, în principiu, bune, dar comisiile care fac evaluarea sunt parte din colectiv, e toată lumea cu toată lumea, se autoevaluează, se evaluează în grup. În fapt, nu prea funcționează comisia. Ei dau note, dar se plâng că sunt foarte încărcați, că în instanțele mari comisiile de evaluare trebuie să evalueze, de exemplu, 30 de judecători, în fiecare an”. (judecător)

“Avem instanțe atât de mici și cu judecători atât de tineri încât nici nu au experiența necesară să știe ce e cu ei în sistem, dar să îi mai evalueze pe alții” (judecător).

10. “Regulamentul privind evaluarea activității profesionale a judecătorilor și procurorilor - Consiliul Superior al Magistraturii” publicat în Monitorul Oficial Partea I nr. 814 din 29/11/2007, Capitolul III – „Comisiile de evaluare”.

Comisia de evaluare întocmește un dosar de evaluare pentru fiecare judecător sau procuror, dosar care va cuprinde procesele-verbale încheiate anual, raportul de evaluare final, precum și observațiile și obiecțiunile celui evaluat - art.30, (2)¹¹.

Pentru fiecare judecător sau procuror se întocmește anual un proces-verbal în care sunt trecute date privind eficiența și calitatea activității, date referitoare la integritate și la formarea profesională continuă, evaluatorul și evaluatul stabilind aspectele cu privire la care este necesară realizarea unui progres în perioada următoare. (art. 31)¹².

Art. 32

(1) În procedura de evaluare, comisiile pot consulta orice evidență a instanțelor sau parchetelor, inclusiv actele de control.

(3) Pentru evaluarea calității redactării hotărârilor, comisia de evaluare selecționează anual un număr de cel puțin 10 hotărâri cu obiect diferit, cu un grad de complexitate cel puțin mediu, pronunțate în diferite stadii procesuale, pe care le considera relevante pentru activitatea desfășurată. (...)

(4) Pentru evaluarea calității redactării soluțiilor date de procuror, comisia de evaluare selecționează anual un număr de cel puțin 10 soluții adoptate, pe care le considera relevante pentru activitatea desfășurată.

(5) Pentru evaluarea calității redactării actelor întocmite de procurorii care desfășoară activitate în faza de cercetare judecătorească, comisia de evaluare selecționează anual un număr de zece lucrări - concluzii, motive de apel, motive de recurs - pe care le considera relevante pentru activitatea desfășurată.

CRPE: Și acestea cum sunt, de fapt, evaluate în practică:

Răspuns: Din auzite! Adică vine președintele de instanță sau unul din ceilalți doi membri ai comitetului de evaluare în instanțe și asistă la o ședință de judecată pe care vreau să o soluționezi tu. Aceasta reprezintă partea vizuala; Apoi îți ia pe sărite niște hotărâri, dar de fapt îi dai tu zece hotărâri într-un an de zile, cele mai frumoase, cele mai nediscutabile, ca să vadă dacă motivezi și argumentezi suficient (judecător)

„Trebuie să mai aveți în vedere încă un aspect: dacă cei care fac evaluarea, sunt cei din instanță, de unde să știi tu, colegul meu, de hotărârile mele casate ori de achitări? Nu este firesc, ca la evaluare să participe cineva de deasupra? Ca să zică, uite, eu îi știu hotărârile acestuia, că vin la voi, și i le trântesc tot timpul. Are omul o problemă. Altfel, tu, de la aceeași instanță, de unde să știi?”
(judecător)

11. CAP IV – “Procedura de evaluare” din Regulamentul privind evaluarea activității profesionale a judecătorilor și procurorilor Consiliul Superior al Magistraturii Monitorul Oficial Partea I nr. 814 din 29/11/2007.

12. Idem 11.

4.2. Indicatorii - cât de relevanți sunt și la ce rezultate conduc

Majoritatea reprezentanților managementului judiciar consultați de CRPE au apreciat că nici structura actualei grile de evaluare a magistraților și nici ponderile criteriilor de evaluare care conduc în cele din urmă la calificativul final nu sunt de natură să conducă la rezultate relevante și, cu atât mai puțin la o departajare între cei evaluați. O parte a celor intervievați a explicat că, de fapt, indicatorii din primele două criterii “eficiența” respectiv “calitatea activității” sunt cei care dau în mod real indicii despre activitatea profesională a unui magistrat în timp ce indicatorii ultimelor două criterii “integritatea” respectiv “obligația de pregătire profesională continuă” ridică “notele” în majoritatea evaluărilor.

“Grila are foarte mulți indicatori. Are prea mulți indicatori din punctul meu de vedere. Eu cred ca tipul acesta de evaluare hiperpolizată nu ne duce la nimic bun. Când, de fapt, comisia de evaluare poate să joace real, <<cu probele pe masă>> cu numai trei dintre indicatori în timp ce toți ceilalți cresc mediile. E ca la școală. Ia nota 10 la Muzică, la Educație fizică, și așa mai departe, are cinci la Matematică, dar, nu contează. Se ridică el cumva. Eu cred că tot chestionarul de evaluare este mult prea stufoș și ar trebui regândit, în primul rând din perspectiva indicatorilor care chiar contează”. (management sistem judiciar - instanțe)

O dezbatere interesantă este legată de criteriul “integritate” unde mulți dintre cei intervievați au avut comentarii legate de notarea sa. Dilema legată de “nota la integritate” se regăsește și în rândul membrilor actualelor comisii de evaluare: În ce situații un magistrat este integru de nota 9? Sau de 7? în timp ce alții spun: nu există notă. Ori ești integru ori nu.

“La indicatorul legat de pregătire profesională continuă participarea este decisă de INM (n.n. Institutul Național al Magistraturii) și dacă tu te-ai înscris, iar INM nu te-a selecționat, nu ai nicio vină, tu ai vrut să mergi. Pe de altă parte, sunt mulți care participă prea mult la conferințe și seminarii și nu prea mai ajung pe la birou”. (manager instanță)

“Indicatorii sunt foarte stufoși. S-a mers pe acest principiu, în esență bun, de a fi evaluat de proprii colegi, dar rezultatul este unul negativ nefiind o evaluare obiectivă. La procurori, de pildă, structura este oarecum piramidală. Soluția dată de un procuror de execuție nu o vede niciodată un coleg, ci doar șeful lui. Deci șeful, cel care ar putea să aibă un punct de vedere obiectiv, pe activitatea procurorului, se întâmplă uneori să nici nu fie în acea comisie. (...) Ar trebui clar, dacă nu modificată din rădăcini, măcar recalibrată această procedură”. (procuror, funcție de conducere)

“CSM-ul a fost uneori acuzat de un anumit sindicalism. Sindicalismul acesta se manifestă și la această evaluare pentru că are loc între colegi. Îți e greu să dai note, îi cunoști. Parchetele de obicei sunt entități cu număr mic de oameni, exceptând DNA sau DIICOT. Celelalte sunt de 15-20 persoane și este foarte greu să le ceri celor din comisie să fie obiectivi, tăioși, cu cei pe care îi evaluează. Și se ajunge la un subiectivism din această care nu are nicio finalitate pozitivă”. (procuror, funcție de conducere)

4.3. Ce schimbări sunt propuse din interiorul sistemului judiciar

La nivelul CSM au fost create mai multe subgrupuri de lucru pentru evaluarea activității profesionale a magistraților cu scopul analizării propunerilor de modificare și completare a Regulamentului privind evaluarea activității profesionale a judecătorilor și procurorilor, aprobat prin Hotărârea CSM nr. 676/2007, cu modificările și completările ulterioare. Discuțiile au vizat menținerea, dar simplificarea autoevaluării, reanalizarea unor indicatori – raportarea indicatorilor de eficiență la volumul dosarelor și la complexitatea lor, reglementarea interviului într-o etapă opțională evaluării. De asemenea, s-a discutat și de analizarea dosarelor magistraților din perspectiva desființării sau casării soluției.

Alte propuneri, legate de intrarea în magistratură au vizat posibilitatea ca foști magistrați care au profesat minimum 10 ani și au încetat activitatea din motive neimputabile lor și avocații cu o vechime în profesie de cel puțin 18 ani ar putea intra în magistratură fără concurs. Astfel de propuneri au fost contestate imediat de sute de magistrați.

5. Evaluarea performanțelor magistraților în alte state UE

Analiza sistemelor europene de evaluare a magistraților relevă lipsa unei uniformități a procedurii de evaluare, atât din perspectiva responsabililor pentru aceasta, a modului în care este condusă, a sistemelor de notare, dar și a urmărilor/consecințelor acesteia. Departe de a considera oricare dintre aceste sisteme a fi perfecte, ele pot reprezenta o bună bază de analiză și reflecție pentru o eventuală adaptare a punctelor lor forte în sistemul românesc de evaluare.

Diferențe consistente în cadrul acestui proces apar încă de la persoanele/instituțiile responsabile pentru evaluarea magistraților. **Franța** acordă responsabilitatea evaluării Președintelui Curții de Apel în cazul judecătorilor, respectiv Procurorului Șef pe lângă Curtea de Apel în cazul Procurorilor. Pe lângă opinia emisă de aceștia, dosarul de evaluare va conține obligatoriu opiniile altor judecători parte a aceleași instanțe, dar și o evaluare individuală. Anterior evaluării propriu-zise, o discuție informală are loc între evaluator și magistrat, discuție ce va fi sumarizată și inclusă în dosarul propriu zis¹³.

Belgia prezintă un sistem de evaluare apropiat de cel francez, magistrații fiind evaluați de o Comisie formată din Președintele instanței respective și alți doi magistrați parte a instanței, iar dosarul va conține obligatoriu o autoevaluare a magistratului, dar și o discuție între Președintele instanței și magistratul în cauză.

Sistemul de evaluare german prezintă o serie de caracteristici specific federale, având în centru administrațiile judiciare ale celor 16 landuri componente, responsabilitatea evaluării fiind atribuită Președinților de Curți regionale sau Curți Regionale superioare. Procesul conține o serie de elemente, printre care o fișă de evaluare (sub forma unui check list) care include toate punctele relevante notate în funcție de performanța magistratului, un raport narativ, precum și o evaluare finală care conține nota celui evaluat¹⁴.

Mergând spre Sud, sistemul italian propune ca instituție responsabilă de evaluarea și promovarea magistraților Consiliul Superior al Magistraturii.

Diferențe apar și în cazul procedurii propriu-zise, dar și a intervalului de timp la care se face evaluarea. Dacă în Franța sau Austria magistrații sunt evaluați la fiecare 2 ani, în Belgia la 3 ani, iar landurile germane la intervale de 4-5 ani, în **Italia** aceștia sunt evaluați la fiecare 4 ani, fiecare treaptă de evaluare fiind direct legată de posibilitatea de a aplica pentru poziții mai înalte în cadrul sistemului.

În ceea ce privește procedura, sistemul de evaluare și promovare italian pare mai degrabă o formalitate pentru magistrați, ținând cont că în perioadă 1993-2003, Consiliul Superior al Magistraturii a respins doar 3 din cele 3.307 cazuri de promovare de la funcția de “auditori giudiziari” la “magistrato di tribunal”, respectiv 30 de cazuri din 2946 analizate în aceeași perioadă privind următoarea treaptă

13. Giuseppe Di Federico – „RECRUITMENT, PROFESSIONAL EVALUATION AND CAREER OF JUDGES AND PROSECUTORS IN EUROPE: Austria, Germany, Netherlands and Spain France, Italy”, pag 61.

14. Idem, pag 96.

ierarhică, aceea de “magistrato di apello”¹⁵.

De cealaltă parte, în **sistemul judiciar german**, deși procedura diferă de la land la land, aceasta reflectă o imagine mai realistă asupra performanței magistraților. De exemplu, landul Nordheim-Westfalen încorporează cinci trepte: “**sub mediu**” (0% dintre magistrați), „**mediu**” (2-3%), „**peste medie**” (40-50%), „**mult peste medie**” (45-55%), „**excelent**” (5-10%)¹⁶.

În câteva state europene există o legătură directă între componenta de evaluare a performanței și salariul magistratului. În **Spania**, salariul magistratului are și o componentă variabilă care depinde de îndeplinirea anumitor indicatori de performanță, în Italia creșterea acestuia depinde în mod exclusiv de o evaluare pozitivă, în timp ce în **Belgia** o evaluare negativă atrage după sine o scădere a salariului magistratului timp de 6 luni (la nivelul anterior ultimei mărituri salariale). De cealaltă parte, în Austria, de exemplu, treptele salariale sunt fixate prin lege și nu depind de procesul de evaluare. În majoritatea cazurilor, o evaluare pozitivă este o condiție pentru promovarea magistratului într-o funcție superioară. În **Franța**, dosarele de evaluare sunt principalul instrument la dispoziția Consiliului Superior al Magistraturii pentru nominalizarea magistraților într-o treaptă ierarhică superioară. **Germania** încorporează un sistem similar, deciziile privind promovările depinzând aproape exclusiv de evaluările periodice și de evaluarea din momentul solicitării promovării. O situație similară prezintă și **Austria**.

O situație diferită se întâlnește în Belgia sau Spania, unde nu există nicio cauzalitate între evaluările magistraților și posibilitățile lor de promovare, acestea analizând doar modul în care magistratul își îndeplinește atribuțiile ce îi revin. Sistemele de evaluare europene implică, în anumite cazuri, și sancțiuni pentru neîndeplinirea atribuțiilor de serviciu. Dacă în Germania sau Franța, evaluarea negativă a unui magistrat nu atrage automat sancțiuni specifice, în Belgia, după cum s-a menționat anterior, o eventuală notare a acestuia cu „insuficient” atrage după sine scăderea salariului timp de șase luni, urmând a fi reevaluat la sfârșitul perioadei în vederea menținerii sau ridicării sancțiunii. Sancțiuni mai drastice sunt prevăzute în Austria sau Italia, unde două evaluări negative consecutive ale magistratului în perioada de probă pot atrage destituirea acestuia¹⁷.

Mecanismele de evaluare a magistraților la nivel european nu prezintă o uniformitate, ci sunt mai degrabă rezultatul tradiției judiciare a statului în cauză. Pornind de la instituțiile/persoanele responsabile cu procedura de evaluare, continuând cu sistemul de evaluare și urmările acesteia, mecanismele prezintă diferențe esențiale. Departate de a fi perfecte, acestea sunt ele însele într-o continuă monitorizare și evaluare, nevoia de reformare a acestora fiind dezbătută în multe dintre statele menționate anterior.

15. Idem, pag 139.

16. Idem, pag 96.

17. ibidem.

Cu toate acestea, o analiză comparativă a acestora cu sistemul de evaluare din România este necesară, fiind nevoie de un schimb de bune practici și optimizare a instrumentelor ce prezintă deficiențe grave. Notarea magistraților din România cu calificativul “excelent” în majoritatea cazurilor a atras suficiente critici, atât din interiorul sistemului, cât și din exteriorul său, o situație similară cu cea din Italia, unde majoritatea evaluărilor încorporează termeni laudativi. Nevoia de reformă este evidentă, iar analiza sistemelor judiciare europene poate prezenta un punct bun de plecare pentru aceasta.

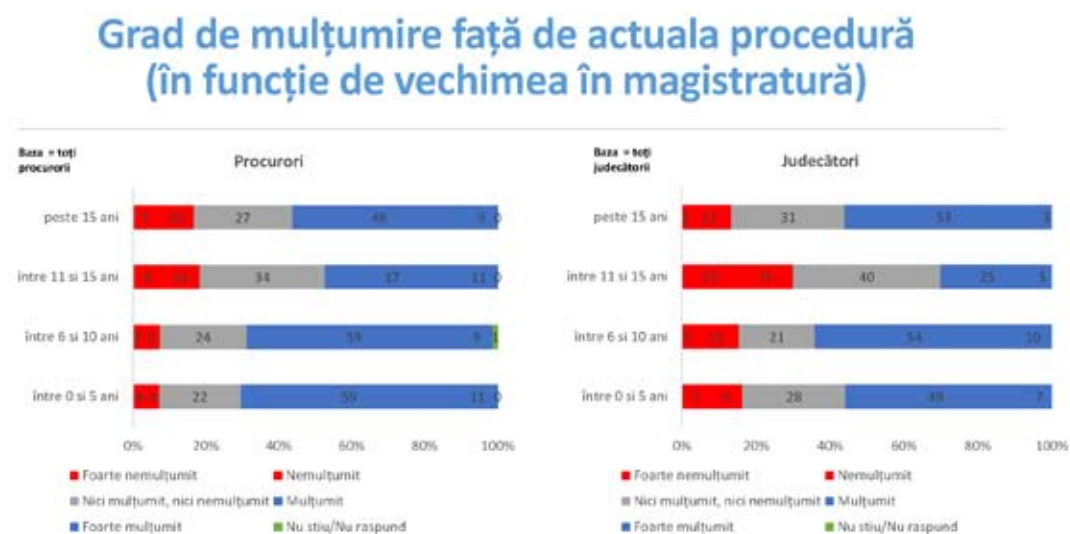
6. Cercetarea cantitativă - rezultatele sondajului

6.1. Gradul de mulțumire al magistraților față de actuala procedură de evaluare

Rezultatele actualei proceduri de evaluare profesională arată că în România peste 98% din magistrați sunt “foarte buni” și, așa cum era de așteptat, cei mai mulți dintre magistrații care au fost întrebați despre gradul de mulțumire vis a vis de evaluările curente prevăzute de Legea 303/2004 se declară “mulțumiți” (52% dintre procurori și 49% dintre judecători și „foarte mulțumiți” (9% dintre procurori și 6% dintre judecători).

Totuși, 39% din procurori și 45% din judecători nu sunt mulțumiți de actuala procedură ceea ce indică faptul că reformele sunt posibile și așteptate la nivelul sistemului de evaluare. Vechimea în profesie a magistratului dă noi indicii: atât procurorii, cât și judecătorii care au vechime între 11 și 15 ani sunt mai puțin mulțumiți de procedura de evaluare profesională față de cei cu altă vechime în sistem (Figura 1).

Figura 1



Q5. Cât de mulțumit sunteți de procedura de evaluare profesională a magistraților prevăzută de Legea 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor?

Întrebarea cea mai importantă este în care etapă și la ce instrumente ale evaluării este nevoie de schimbări, motiv pentru care ne-am propus să ne uităm și în interiorul criteriilor, notelor la evaluare. Sunt acestea cele mai relevante? Au ponderea necesară pentru a conduce la rezultate/calificative cu adevărat relevante pentru sistem?

6.2. Relevanța criteriilor de evaluare din perspectiva magistraților

În ceea ce privește gradul de relevanță al celor patru criterii de evaluare (Eficiența, Calitatea, Integritatea și Formarea profesională), pentru procurorii care au răspuns întrebărilor, cel mai relevant criteriu este “Calitatea” – 87%, urmat de “Integritate” – 84% și “Eficiență” – 81%. Criteriul considerat mai puțin relevant față de celelalte este “Formarea profesională continuă” – 65%.

Judecătorii consideră foarte relevante criteriile “Integritate” – 91% și “Calitate” – 91% în mai mare măsură decât procurorii foarte probabil din cauză că raportează “Eficiență” – 72% la gradul de încărcare – care în majoritatea instanțelor este foarte mare.

Judecătorii care au o vechime între 11 și 15 ani consideră mai puțin relevant criteriul “Eficiență” (sau sub-indicatorii care din care este compus) decât ceilalți

6.3. Atitudinea magistraților față de actualul sistem de evaluare

Pentru a surprinde atitudinea magistraților față de actualul sistem de evaluare sondajul i-a invitat să-și exprime acordul, respectiv dezacordul, față de unele enunțuri legate în special de rezultatul evaluării dar și de modul în care procedura respectă principii fundamentale ale sistemului judiciar precum independența.

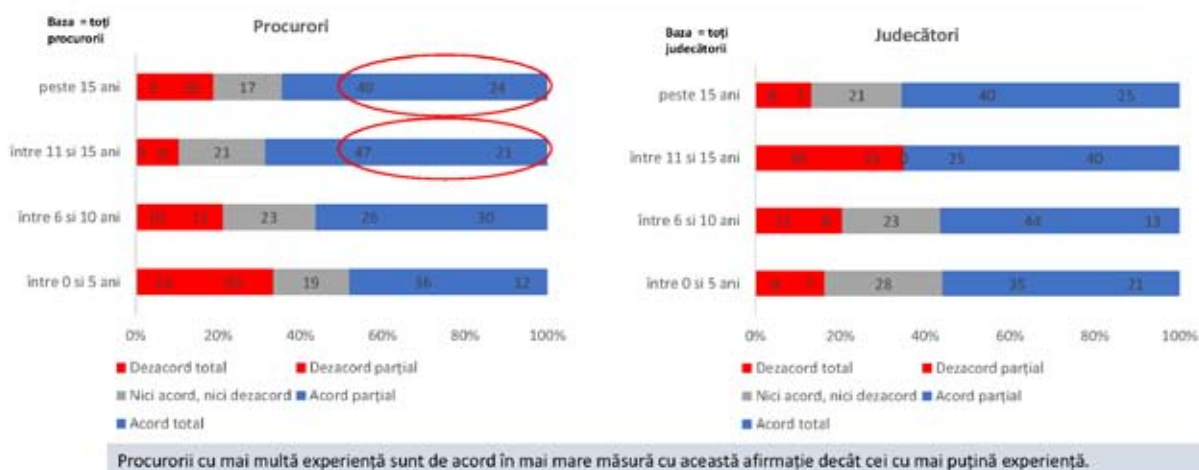
Deși evaluați la superlativ, 50% din procurori și 53% din judecători sunt de acord cu faptul că actualul sistem de evaluare este o formalitate și nu încurajează performanța în sistem. Cu toate acestea, un procent de aproximativ 30% din ambele categorii sunt în dezacord cu această afirmație. Afirmația potrivit căreia actuala evaluare nu permite departajarea meritocratică între magistrați, criteriu la care sistemul are lacune și la cel mai înalt nivel este susținută de 61% dintre procurorii și 71% dintre judecătorii care au participat la sondaj.

Procurorii cu mai multă experiență sunt de acord în mai mare măsură cu această afirmație decât cei cu mai puțină experiență. (Figura 2)

Figura 2

Atitudinea față de actualul sistem de evaluare, %, în funcție de anii de vechime

„Actualul sistem de evaluare nu permite departajarea meritocratică între magistrați”



Q7. În ce măsură sunteți de acord cu următoarele afirmații:

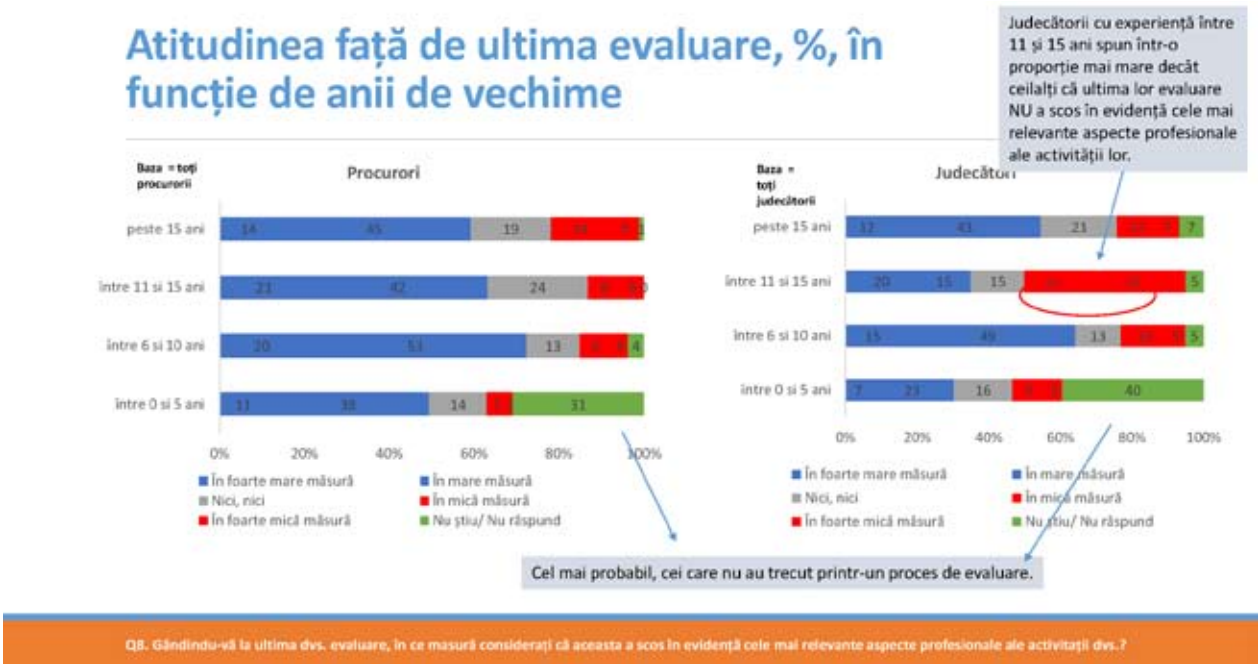
În procente de peste 60% magistrații sunt însă de acord că această procedură îi protejează de eventualele abuzuri ale superiorilor (18% dintre procurori sunt în dezacord total sau parțial cu acest enunț) și le asigură independența.

6.4. Atitudinea magistraților față de ultima lor evaluare

Răspunsurile magistraților la întrebarea “În ce măsură, ultima evaluare a scos în evidență cele mai relevante aspecte profesionale ale activității dvs” arată că un procent însemnat de mulțumiți (60% dintre procurori și 48% dintre judecători).

Judecătorii cu experiență între 11 și 15 ani au într-o proporție mai mare decât ceilalți această atitudine (Figura 3), iar tonul critic devine și mai evident când este vorba despre evaluarea colegilor.

Figura 3.



În privința rezultatului evaluării, magistrații sunt de asemenea mulțumiți (Figura 4) însă sunt mult mai critici vis a vis de calificativele colegilor (Figura 5). În ceea ce privește rezultatul colegilor, 55% dintre procurori și 40% dintre judecători spun că și aceștia au fost evaluați corect. Totuși, există un procent mai mare consideră că magistrații colegii au fost supraevaluați: 12% dintre procurori, respectiv 14% dintre judecători. Procurorii cu vechime de peste 10 ani cred într-o proporție mai mare decât ceilalți procurori că la ultima evaluare colegii lor au fost supraevaluați.

Figura 4.

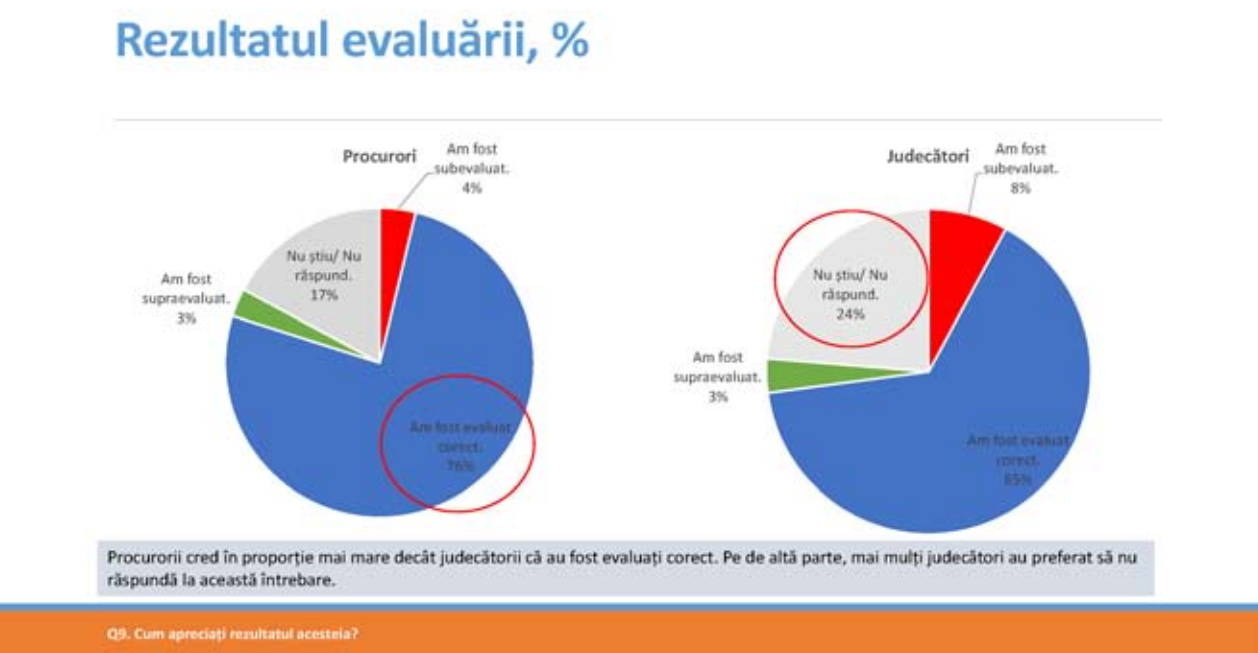
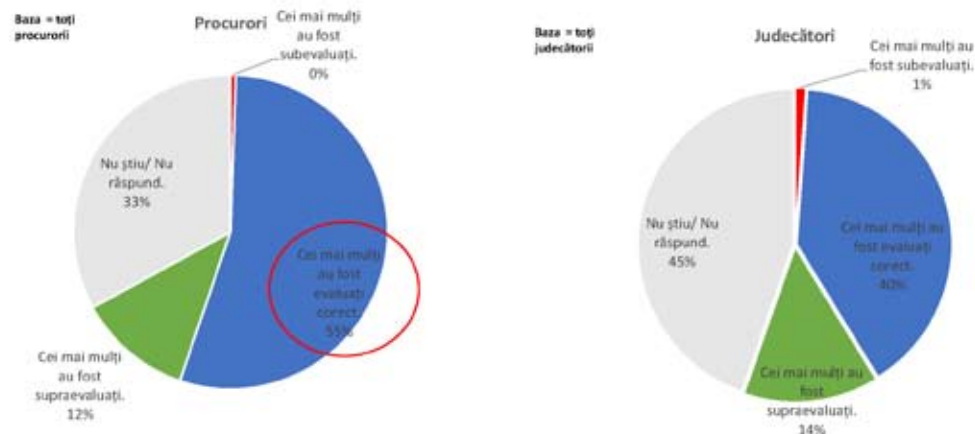


Figura 5

Rezultatul evaluării colegilor, %



Q11. Cum apreciați rezultatul evaluării colegilor dvs.?

6.5. Componența comisiilor de evaluare

Cine să facă evaluarea? Aceasta este una din întrebările cheie ale sondajului, judecând după rezultatul general al acestor proceduri de evaluare și după nemulțumirile tuturor celor intervievați în etapa cercetării calitative a acestui raport.

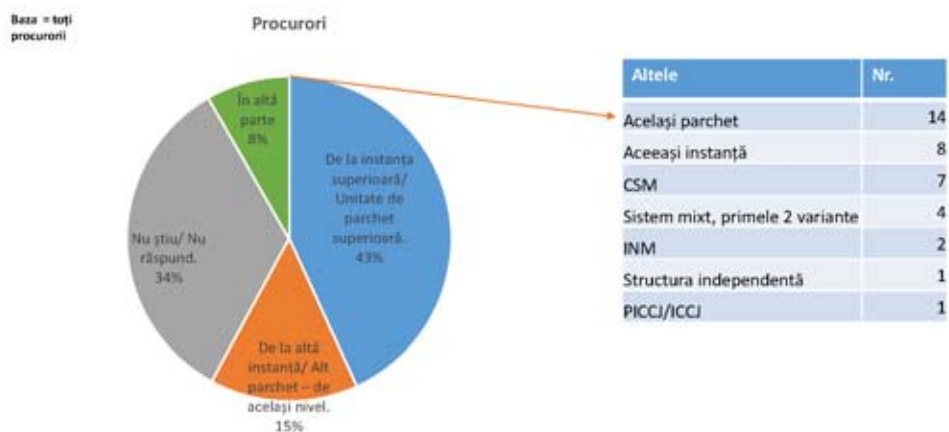
Actualul sistem nu reușește o departajare reală între cei evaluați. În cazul instanțelor locale (cele mai mult de sistem) numărul magistraților este atât de mic încât ajung să se evalueze între ei. Din acest sistem “colegial” de evaluare, rezultă ceea ce avem în prezent: 98% dintre magistrați sunt “foarte buni” indiferent de vechime, grad de complexitate a dosarelor, grad profesional etc.

Dar dacă unele schimbări s-ar produce la nivelul comisiei de evaluare? Aceasta a fost întrebarea la care magistrații au fost invitați să răspundă oferind posibilitatea de a alege între câteva răspunsuri predefinite, dintre variantele propuse în cadrul interviurilor preliminare, prin care am pregătit chestionarul. Una din propuneri, discutată inclusiv în grupurile de lucru ale CSM, este mutarea comisiilor de evaluare de la aceeași instanță, parchet la instanța/parchetul ierarhic superior. În cazul instanțelor această schimbare este cu atât mai relevantă cu cât soluțiile date de pildă de un Tribunal ajung în recurs la colegii de la instanța superioară în recurs – acolo unde chestiuni ce țin de eficiență și calitate sunt observate în mod curent, în sala de judecată.

O astfel de schimbare are susținere în interiorul sistemului: 43% dintre procurori și 38% dintre judecători fiind de acord cu varianta evaluării de către parchetul/instanța ierarhic superior/ară (Figura 6). O diferențiere importantă se regăsește în răspunsurile procurorilor și judecătorilor cu funcție de conducere – cei care practic au în responsabilitate, conform actualei proceduri, evaluarea profesională: aceștia susțin într-o mai mare măsură decât ceilalți ca viitoarele comisii de evaluare să fie la instanța superioară/unitate de parchet superioară.

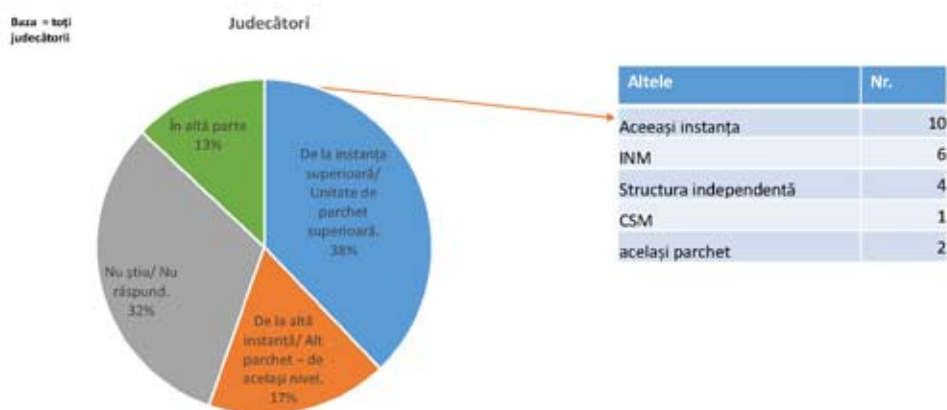
Figura 6

Componența comisiei de evaluare, procurori, %



Q12. Dacă în viitor s-ar schimba componența comisiei de evaluare de unde ați prefera să fie aceasta?

Componența comisiei de evaluare, judecători, %



Q12. Dacă în viitor s-ar schimba componența comisiei de evaluare de unde ați prefera să fie aceasta?

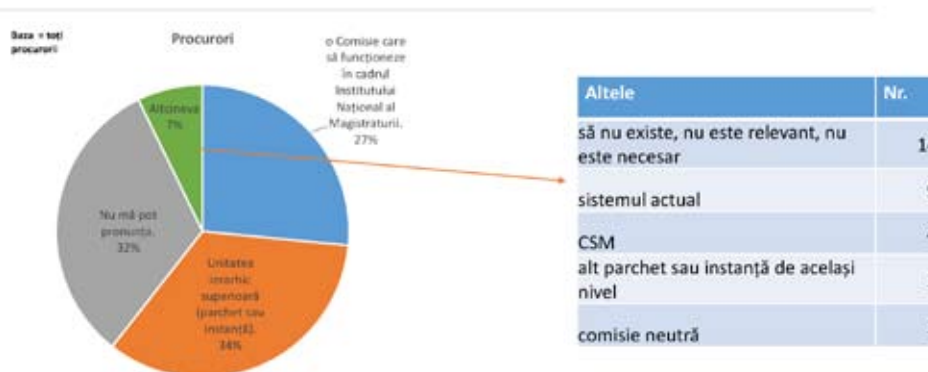
Criterii obiective, transparente, promovare pe bază de merite sunt cerințele despre care se vorbește și la promovarea pe funcții de conducere. Este așadar necesară evaluarea activității profesionale (a hotărârilor judecătorești, respectiv a actelor procurorului) desfășurate în ultimii 3 ani ca proba distinctă în cadrul concursului de promovare în funcții de conducere? Introducerea unui sistem de evaluare bazat pe competitivitate, găsește susținere la 52% dintre procurorii și 42% dintre judecătorii care au participat la sondajul CRPE. Procurorii și judecătorii cu vechime de peste 15 ani cred în mai mare măsură că este necesară evaluarea activității profesionale (a hotărârilor judecătorești, respectiv a actelor procurorului) desfășurate în ultimii 3 ani ca proba distinctă în cadrul concursului de promovare în funcții de conducere

6.6. Promovarea în funcții de conducere

34% dintre procurori cred că evaluarea pentru promovarea în funcții de conducere ar trebui făcută de unitatea ierarhic superioară (Figura 7). La fel, judecătorii cred într-o proporție de 31% că este necesară o comisie care să funcționeze în cadrul INM și 28% cred că aceasta ar trebui realizată de unitatea ierarhic superioară (parchet sau instanță).

Figura 7

Cine ar trebui să realizeze evaluarea pentru promovarea în funcții de conducere, procurori, %



Q14. Din punctul dvs. de vedere, evaluarea menționată mai sus ar trebui realizată de...?

Cine ar trebui să realizeze evaluarea pentru promovarea în funcții de conducere, judecători, %



Q14. Din punctul dvs. de vedere, evaluarea menționată mai sus ar trebui realizată de...?

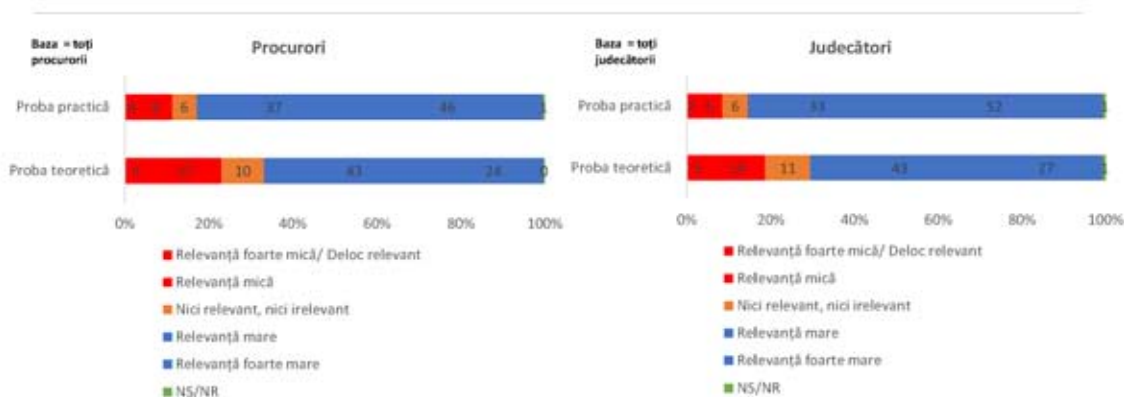
Unele schimbări sunt de asemenea necesare în cadrul examenelor pentru funcții de execuție. În interiorul sistemului, relevanța unor probe precum și formula în care acestea se desfășoară sunt privite diferit.

Participanții la sondaj au fost invitați să aprecieze relevanța probei teoretice și a probei practice susținute în prezent în cadrul concursului de promovare în funcții de execuție. Atât procurorii (83%), cât și judecătorii (85%) cred că proba practică este mai relevantă decât cea teoretică pentru examenul de promovare în funcții de execuție (Figura 8).

Mai puțini procurori și judecători cu vechime de peste 15 ani cred că proba teoretică are relevanță foarte mare. Acest lucru îl cred mai degrabă magistrații tineri, cu experiență mai puțină.

Figura 8

Relevanța probei teoretice și practice în cadrul concursului de promovare în funcții de execuție, %



Atât procurorii, cât și judecătorii cred că proba practică este relevantă decât cea teoretică pentru examenul de promovare în funcții de execuție.

Q15. Vă rugăm să apreciați relevanța probei teoretice și a probei practice susținute în prezent în cadrul concursului de promovare în funcții de execuție:

Magistrații au fost invitați să propună soluții și recomandări concrete pentru eventuale schimbări care să dea o relevanță mare a concursului de promovare în funcții de execuție.

Aceasta a fost o întrebare deschisă și opțională, unde am înregistrat un număr impresionant de răspunsuri, dovadă a faptului că respondenții simțeau nevoia unor asemenea consultări. Am recodificat răspunsurile extrăgând trendurile de opinie, pentru a încerca o sistematizare a lor, tabelul de mai jos reflectă această recodificare a răspunsurilor deschise.

Procurori	Nr. mențiuni	Judecători	Nr. mențiuni
Menținerea sistemului actual	55	Menținerea sistemului actual	28
Caracter mai practic al evaluării (de ex. a se lua mai mult în considerare indicatorii de calitate, calitatea motivării hotărârilor pronunțate, integritatea)	40	Evaluarea magistraților să se facă doar la materiile specifice postului (civil, penal, etc.) la care se dorește promovarea. Locurile disponibile la concursul de promovare să fie repartizate pe loc în raport de fiecare specializare în parte.	17
O mai mare pondere acordată vechimii (activității profesionale desfășurate, numărului de dosare soluționate, creșterea condițiilor legale minime de vechime) în cadrul evaluării magistraților	36	Eliminarea subiectivismului	14
Eliminarea subiectivismului	19	O mai mare pondere acordată vechimii (activității profesionale desfășurate, numărului de dosare soluționate, creșterea condițiilor legale minime de vechime) în cadrul evaluării magistraților	13

Procurori	Nr. mențiuni	Judecători	Nr. mențiuni
Evaluarea magistraților să se facă doar la materiile specifice postului (civil, penal, etc.) la care se dorește promovarea. Locurile disponibile la concursul de promovare să fie repartizate pe loc în raport de fiecare specializare în parte	9	Caracter mai practic al evaluării (de ex. a se lua mai mult în considerare indicatorii de calitate, calitatea motivării hotărârilor pronunțate, integritatea	9
Modificări în ceea ce privește comisia de evaluare (de ex. schimbarea procedurii de selectare a membrilor, includerea mai multor magistrați practicieni ca membri, punctul de vedere al conducătorului instituției la care activează	9	Reducerea numărului de materii	4
Organizarea promovării pe post anual	6		
Eliminarea testului grila	6		
Vechimea ca magistrat ca condiție eliminatoare în cadrul promovării magistraților	6		
Organizarea unei probe practice ca unică proba de examen	6		

7. Concluzii și recomandări

Criteriile de evaluare – Rezultatele sondajului arată unele diferențe de percepție între procurori și judecători, dar ambele categorii de magistrați converg în a considera că formarea profesională trebuie regândită ca un criteriu de evaluare, sau cel puțin ponderea acesteia.

Pentru procurorii care au răspuns întrebărilor, cel mai relevant criteriu este “Calitatea”, urmat de “Integritate” și “Eficiență”.

Judecătorii consideră foarte relevante criteriile “Integritate” și “Calitate” în mai mare măsură decât procurorii. De ce “Eficiența” nu este primul criteriu, acesta având sub-indicatorii cantitativi cei mai relevanți în evaluare? O explicație este legată de volumul de activitate și/sau gradul de încărcare pe judecător, la toate instanțele din România, unul foarte mare.

Eficiența trebuie cu adevărat să fie un criteriu de bază în evaluare însă corelarea sa cu volumul de activitate al instanței și cu încărcătura judecător ar conduce la rezultate mai consistente și credibile. De asemenea, regândirea gradelor de complexitate pentru fiecare dosar trebuie să fie un element cheie în evaluarea magistratului.

Deosebirea junior vs. senior care se regăsește, de pildă, în sistemul german, va trebui să fie evidențiată și la nivelul actualului sistem. Un magistrat debutant este evaluat în prezent cu aceleași calificative ca și cei care judecă dosare cu un grad mare de complexitate (dosare de mare corupție în care expunerea mediatică este importantă, etc).

CRPE apreciază că regândirea ponderii acestor criterii este esențială pentru a conduce la rezultate relevante având în centrul evaluării *eficiența și calitatea* actului de justiție.

Integritatea este fără îndoială un criteriu esențial însă, inclusiv la nivelul sistemului, există opinii diferite, ambele valide: (1) integritatea nu poate fi măsurată numeric: ești integru de 5 sau ești integru de 10. (2) integritatea nu poate lipsi din evaluare. În același timp, instrumentele prin care o comisie de evaluare poate aprecia integritatea unui magistrat sunt limitate.

Soluția e ca Integritatea să devină pur și simplu condiție de eliminare automată din sistem: magistrații cu probleme de integritate dovedite sunt automat eliminați. Atașarea unei note la criteriul integritate induce în eroare (cum e un magistrat integru de 8?) și trebuie abandonată, însă păstrând integritatea ca principiu de bază al menținerii și avansării în sistemul judiciar.

Cum sunt văzute rezultatele evaluării profesionale?

Felul în care magistrații înșiși văd rezultatele evaluărilor lor profesionale arată în mod evident unde și cât spațiu de reformă există. Peste 60% din magistrații chestionați sunt de acord cu afirmația potrivit căreia actualul sistem de evaluare nu permite departajarea meritocratică. Peste 50% din judecătorii și procurorii care au participat la această consultare apreciază că modul în care se fac

acum evaluările este pur formal, fără să încurajeze performanța profesională în sistemul judiciar. Punctele tari ale actualei proceduri sunt: protejarea independenței și protejarea față de abuzuri din partea superiorilor.

Întrebarea cheie la care CSM va trebui să vină cu o propunere ambițioasă este: Cum se poate păstra acest avantaj al actualului sistem, dar să se rezolve motivele de îngrijorare legate de departajarea profesională?

Cât de corect apreciază magistrații că au fost evaluați?

Cu rezultate favorabile pe linie, un procent semnificativ din magistrații chestionați arată faptul că ultima lor evaluare nu a scos în evidență cele mai relevante aspecte ale activității lor profesionale. Peste 60% din judecători și trei pătrimi din procurori spun însă că la ultima evaluare au primit calificativul corect. În privința calificativelor altor colegi, doar jumătate din procurori și 40% dintre judecătorii care au răspuns spun că acestea au fost corecte. Mai mult, au fost de acord (12% procurori și 14% judecători) că unii colegi au fost supraevaluați. Aceste rezultate confirmă atât premisele de la care CRPE a pornit această cercetare cât și declarațiile managerilor sistemului judiciar intervievați în prima parte a consultării: departajarea nu este reală, performanțele sau contraperformanțele nu sunt scoase în evidență de actualul sistem.

Cine ar trebui să facă evaluarea? Pluralitate pentru opțiunea instanței / parchetului superior.

Comisiile de evaluare – Răspunsurile magistraților legate de variantele cele mai agreate în cazul unei schimbări iminente la nivelul comisiilor de evaluare indică o tendință interesantă: 43% din procurorii intervievați și 38% dintre judecători și-ar dori ca această comisie să fie de la instanța superioară/ unitatea de parchet superioară, și doar 15% de la altă instanță/ alt parchet de același nivel. Evaluarea este necesară pentru promovarea la instanța/ unitatea de parchet superioară și, prin urmare, ar fi normal ca și viitorii șefi, nu doar foștii (comisia actuală) să aibă un cuvânt de spus.

Dar evaluarea pentru promovarea pe funcții de conducere? Răspunsurile sunt împărțite în rândul magistraților în a da această responsabilitate unității ierarhic superioare (34% dintre procurori și 28% dintre judecători) și a o da Institutului Național al Magistraturii la nivelul căruia ar trebui să existe o comisie specială (27% dintre procurori și 31% dintre judecători). Această ultimă variantă are avantajul de a fi exterioară sistemului dar și dezavantajul de a risca să nu fie conectată la provocările reale ale sistemului judiciar. În plus, implică costuri suplimentare pe care nu e clar cine le poate acoperi în prezent.

Oricum considerăm că există susținere în sistem pentru a muta evaluarea, de la mecanismul pur colegial actual spre o comisie exterioară instanței/parchetului - soluție care ar putea rezolva rezonabil dilema de mai sus: cum facem să departajăm real performerii din sistem, fără a pune în pericol independența magistraților atât de greu câștigată.

O altă schimbare importantă pentru capitolul funcții de conducere îl reprezintă propu-

nerea privind evaluarea activității profesionale (a hotărârilor judecătorești, respectiv a actelor procurorului) desfășurate în ultimii trei ani ca proba distinctă în cadrul concursului de promovare în funcții de conducere. Peste jumătate dintre procurorii și 42% din judecătorii care au participat la sondaj apreciază că această formă de evaluare este necesară, indicând susținerea unei părți semnificative a sistemului pentru un sistem bazat pe competiție.

Orice schimbări la nivelul evaluării performanțelor sistemului judiciar nu își vor arăta rezultatele după primele evaluări, însă, pe termen scurt, sistemul ar trebui să fie pregătit să accepte ca, în următorii trei ani, 50-70% dintre magistrați să fie buni și doar 10-20% foarte buni.

Aceasta este dispersia statistică normală în orice colectiv uman, iar a evalua corect oamenii conform propriilor merite face ca întreg sistemul să fie mai bun.

Despre autori:

Bianca Toma este cercetător și coordonator de proiecte în cadrul Centrului Român de Politici Europene. Are o experiență de peste 15 ani ca jurnalist unde a acoperit în cea mai mare a carierei domeniul justiției și afacerilor interne. A fost corespondent pentru BBC România și Evenimentul Zilei, fost redactor șef adjunct al Adevărul și corespondent permanent la Bruxelles al acestei publicații. Din toamna lui 2012 devine bursier al Open Society Think Tank Fund în programul Young Professional Development și se alătură echipei CRPE. Este absolventă de științe economice și are un masterat în politici europene.

Oana Ganea este sociolog, cu o experiență de peste 15 ani în cercetare de piață și cercetarea socială. Are expertiză în elaborarea designului de cercetare, procesarea și analiza bazelor de date. Oana este implicată în campanii de comunicare publică și este co-autor al primului audit al serviciilor sociale din România. Colaborează cu cele mai mari organizații non-guvernamentale din România, precum Active Watch, Centrul Român de Politici Europene, Centrul Român pentru Egalitate și Centrul pentru Jurnalism Independent.

Cristian Ghinea este director al Centrului Român de Politici Europene. După opt ani de experiență în media românească, între 2007 și 2008 Cristian a studiat guvernare europeană la London School of Economics. Scrie editoriale pentru revista "Dilema veche". A fost implicat într-o serie de proiecte civice cu organizații precum Societatea Academică Română, Centrul pentru Jurnalism Independent, APADOR – CH și Freedom House. Este autorul capitolelor despre România din prestigioase rapoarte internaționale ca "Media Sustainability Index" și "Nations in Transit".

Acest raportul apare în cadrul proiectului „**Performanță și independență în justiție prin cetățeni activi și informați – Dezvoltarea unor indicatori obiectivi pentru performanța instituțiilor anticorupție**”, implementat de Centrul Român de Politici Europene finanțat prin granturile SEE 2009 – 2014, în cadrul Fondului ONG în Romania;

Conținutul acestui raport nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009-2014. Întreaga răspundere asupra corectitudinii și coerenței informațiilor prezentate revine promotorului proiectului, Centrul Român de Politici Europene, și autorului/autorilor raportului.

Pentru informații oficiale despre granturile SEE și norvegiene accesați www.eeagrants.org/



Centrul Român de Politici Europene, 2015

Stirbei Voda 29, Cod postal, 010101 București

www.crpe.ro

Contact: Telefon +40 371 083 577, Fax +40 371 875 089

www.crpe.ro