

## Lista cerințelor pentru asigurarea procesului echitabil. Consecințele nerespectării în instanțe a echilibrului între cerințe, timp și resurse materiale

Alexandrina Rădulescu,  
Membru CSM

Această lucrare încearcă să pună de acord noțiunile de management cu ceea ce se întâmplă în practică atunci când e vorba despre gestionarea actului de justiție.

Actualul context social și economic ne obligă să punem în discuție nevoia unei raționalizări a deciziei de vârf atunci când se planifică, organizează și se gestionează resursele în sistemul judiciar. Îmi voi sprijini argumentele pe două teorii recunoscute de mult timp în practica managementului. **Prima, Teoria constrângerilor**, este o filosofie comprehensivă de management, introdusă de Dr. Eliyahu Goldratt în cartea *The Goal* din 1984, care are ca scop ajutarea organizațiilor să își atingă scopurile. Titlul vine din ideea că orice sistem manageriabil este limitat în a obține mai mult din scopul său, din cauza unor constrângeri. De regulă acest număr este foarte redus. În orice organizație există întotdeauna cel puțin o constrângere. Procesul TOC<sup>1</sup> are ca scop identificarea constrângerilor și modul de restructurare a organizației în jurul constrângerii. Conceptul de constrângere, în teorie, este folosit ca un mecanism pentru managementul sistemului. Organizațiile au mari probleme cu echipamentele, oamenii, politicile. Un faliment nu e o constrângere, o constrângere este doar ceva ce împiedică obținerea unor maxime de productivitate.

O parte importantă din această teorie o regăsim în managementul de proiect (**Project management**) care este disciplina planificării, organizării și gestionării de resurse pentru a duce la îndeplinire anumite scopuri sau obiective. Un proiect este o îndatorire temporară (poate fi privit ca proiectul bugetar anual al sistemului de justiție sau al unei instanțe) cu specificații de început (ex. resurse) și de sfârșit (ex. target), de multe ori **constrânse de termene, resurse sau cerințe de livrat**, care are scopul de a conduce la atingerea scopurilor sau să adauge valoare.

Primul scop al project management-ului este să îndeplinească toate țintele propuse sau obiective în condițiile respectării constrângerilor pre-impuse. Constrângerile tipice sunt spectrul (cerințele), timpul, și bugetul (resursele). Al doilea scop (secundar) – și cel mai ambițios de altfel, este optimizarea alocărilor pentru a respecta obiectivele predefinite.

Cele trei constrângeri din teorie le voi trata ca “cerințe”, “timp” și “resurse”.

Conform teoriei constrângerilor, trebuie să existe un echilibru între cele trei constrângeri și acesta poate fi ușor reprezentat prin laturile unui triunghi. Inițial laturile (constrângerile pre-impuse) sunt egale, formând un triunghi echilateral. Orice modificare a unei constrângeri atrage după sine afectarea celorlalte, fie direct, fie indirect. În mod natural, atunci când una dintre laturile triunghiului își schimbă dimensiunile, trebuie luate măsurile pentru adaptarea celorlalte laturi la schimbare în mod proporțional. De exemplu dacă una dintre ele crește este necesar ca și celelalte două să se alinieze la cerințele de schimbare. În cazul în care nu se iau măsuri de ajustare a celorlalte două componente, sistemul se autoreglează (se ajustează ca să facă față schimbării) dacă nu se intervine asupra situației. Ajustarea controlată a cerințelor

---

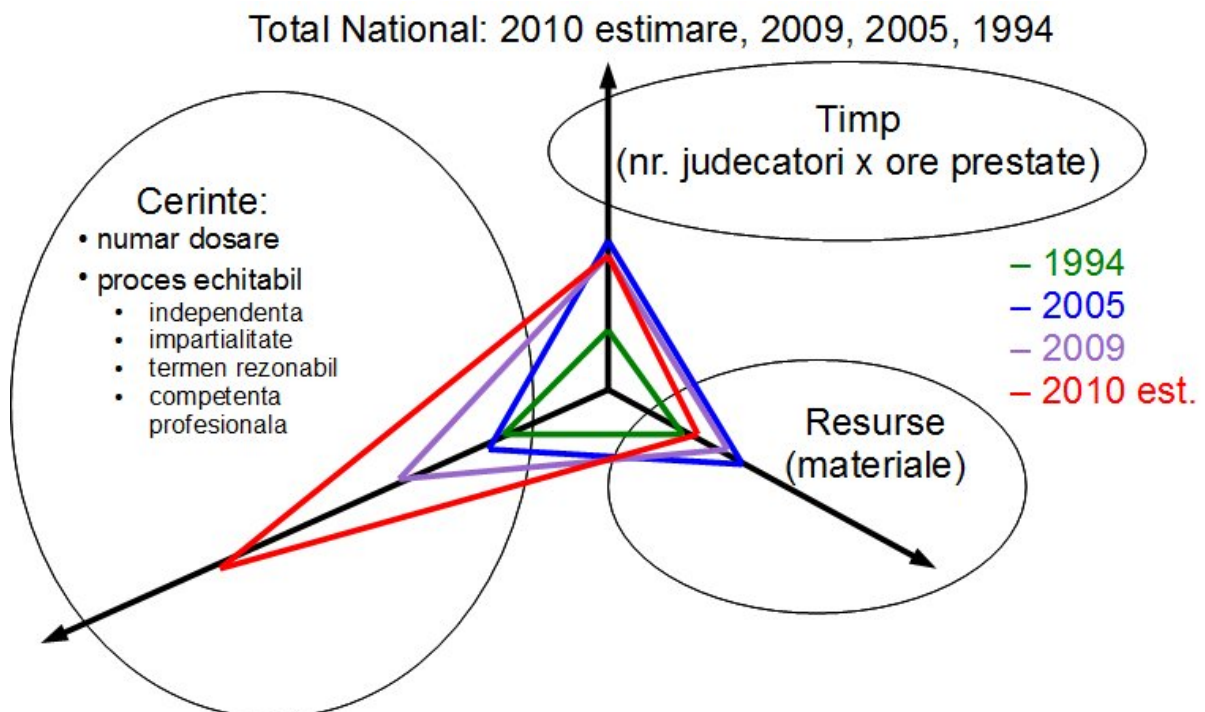
<sup>1</sup> Theory of Constraint

impune la rândul ei costuri, însă sunt previzibile, asumate și pot să genereze noi soluții pentru atingerea obiectivelor proiectului. Autoreglarea este incontrollabilă și poate avea efecte neprevăzute, iar costurile devin inestimabile.

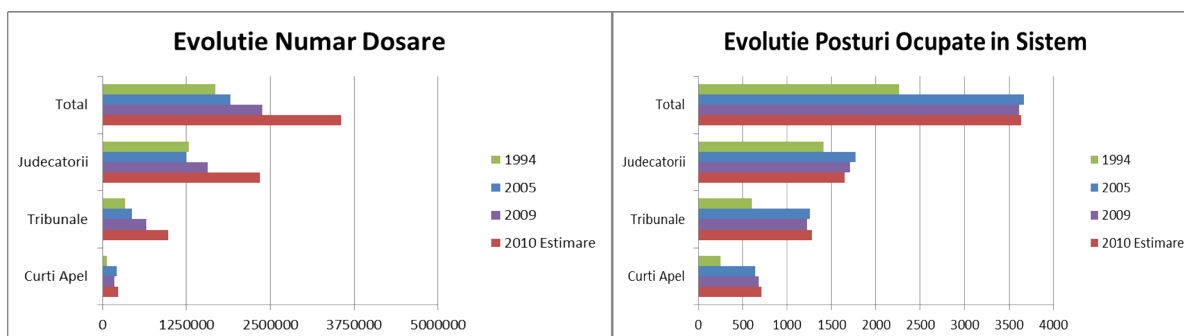
În acest caz, cele trei constrângeri ale sistemului judiciar sunt compuse din mai multe elemente, astfel

Constrângerea	Elementul Constrângător	Controlabilă (proactivă)	Necontrolabilă (reactivă)	
Timpul	timp de lucru			
Resurse	resurse umane			
	resurse materiale			
Cerințe	numărul de dosare			
	echitabilitate a procesului	independența		
		imparțialitatea		
		termenul rezonabil		
		competența profesională		

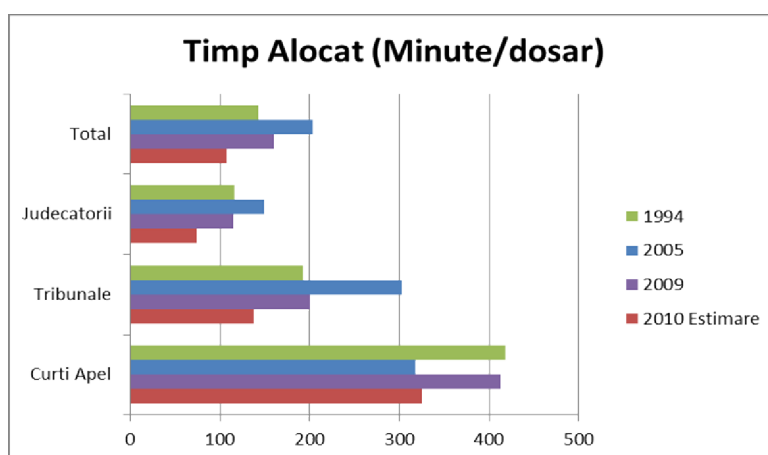
Construind triunghiul constrângerilor pentru toate instanțele, cu date din anii 1994, 2005, 2009 și estimarea anuală pentru 2010 reiese următoarea evoluție:



În paralel, analiza evoluției numărului de dosare și a posturilor ocupate în sistem oferă o perspectivă asupra dezechilibrelor care încep să se producă:

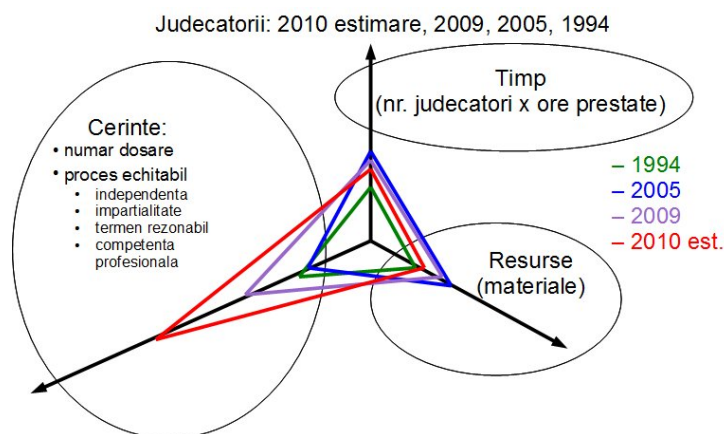


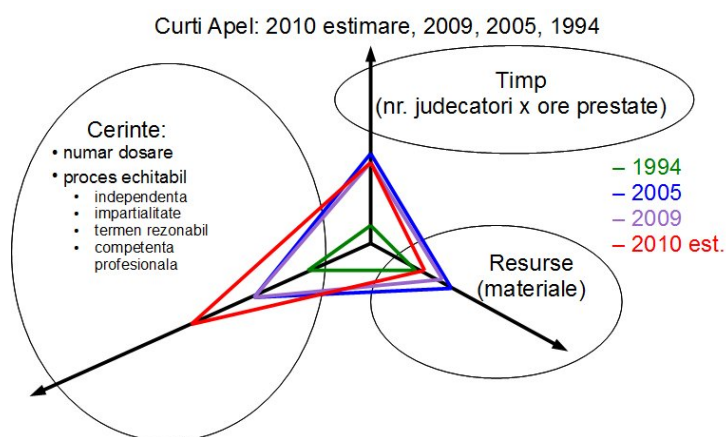
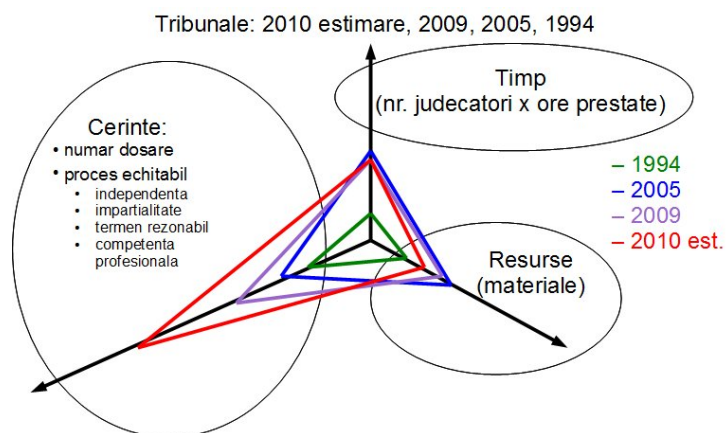
Din aceste date, am estimat și numărul total de minute pe care un judecător îl petrece, în medie, pe un singur dosar. Graficul de mai jos arată o scădere semnificativă a numărului de minute, cauzată de creșterea volumului de muncă, în condițiile păstrării tuturor celorlalți parametri constanți:



Din toate aceste grafice se observă dezechilibrul care apare începând cu anul 2009 și se accentuează în anul 2010.

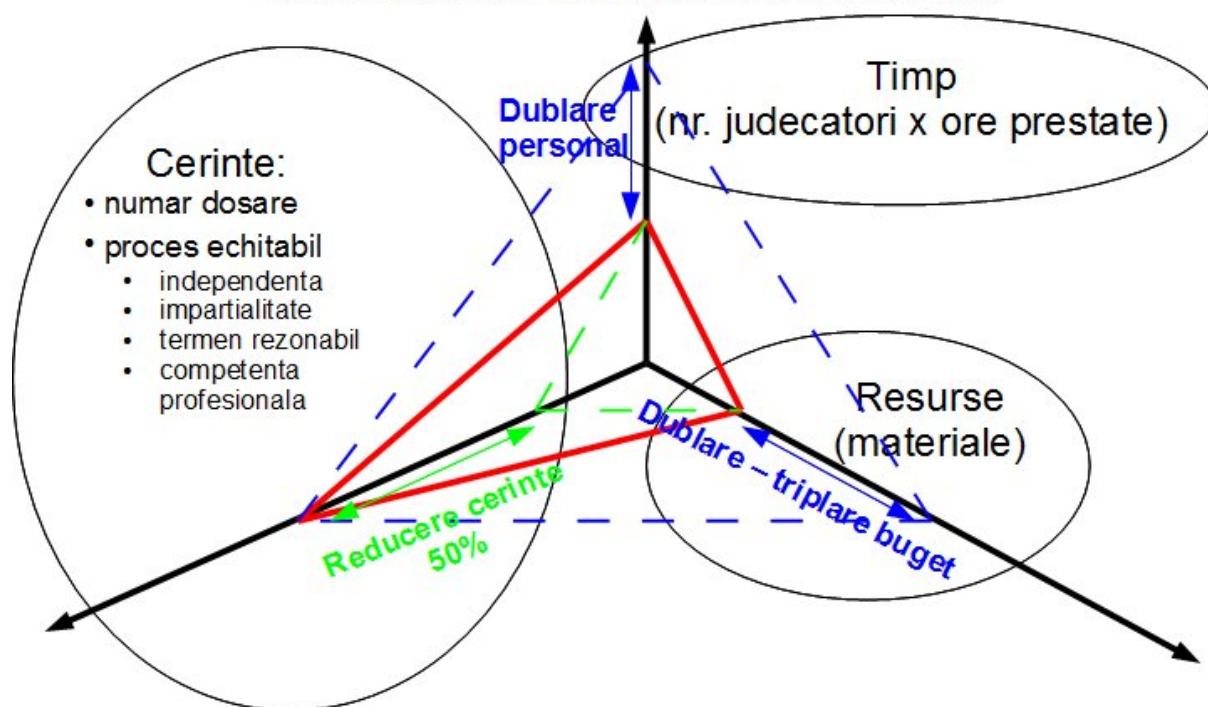
Pentru a dispune de date mai specifice, am analizat datele și separat, pe judecătorii, tribunale și curți de apel:





Pentru realizarea unei situații de echilibru, și anticiparea modificărilor (atât cantitativ cât și calitativ) care ar putea surveni ca răspuns la aceste evenimente, am considerat nivelurile naturale de echilibrare care sunt prezentate în următorul triunghi:

## Total National: 2010 estimare vs echilibru



La o privire mai atentă, raportat la nivelurile de echilibru, există 2 scenarii de reglare a dezechilibrului:

- Prin păstrarea cerințelor (numărului de dosare și a procesului echitabil) și dublarea personalului, precum și dublarea-triplarea bugetului;
- Prin păstrarea personalului și bugetului, cu diminuarea cerințelor cu 50% - 70%.

Aceste scenarii, conform teoriei constrângerilor, tind să se autoregleze dacă nu se intervine asupra situației<sup>2</sup>.

În cazul în care nu se intervine, singurul scenariu autoreglabil este al doilea, deci este previzibilă o scădere a calității deciziilor, diminuarea imparțialităților și independenței judecătorilor, precum și o dilatare excesivă a termenelor de judecată. Riscul de ajustare a cerințelor se păstrează la un procent de 50% - 70% și se referă doar la componenta calitativă (cerința procesului echitabil) în cazul în care o parte din numărul de dosare nu este redirecționată către instanțele cu volum mic de activitate sau spre căile alternative de soluționare a litigiilor. Dacă una dintre componentele procesului echitabil preia cea mai mare parte din ajustare (de exemplu: se prelungesc termenele de soluționare a cauzelor) celelalte două componente au pierderi mai mici sau deloc. Ceea ce e important de remarcat este că

- 
- <sup>2</sup> Presupunând că scopul este bineștiut, conform Teoriei Constrângerii pașii sunt:
- Identificarea constrângerii (resurse sau politici);
  - Se decide cum se exploatează constrângerea (cum se poate îmbunătăți procesul constrâns);
  - Subordonează toate celelalte procese ale deciziei anterioare (alinierea întregului sistem sau organizație să sprijine decizia făcută);
  - Spargerea constrângerii (sau neutralizarea ei, îndeplinirea tuturor schimbărilor, chiar și majore, necesare să spargă constrângerea);
  - Dacă, ca un rezultat al acestor pași, constrângerea se mută sau devine neutralizată, se repetă începând cu primul pas. Trebuie avut grijă ca o constrângere să nu se transforme în inerție.

atunci când cerința de timp nu mai este respectată (se comprimă timpul alocat pentru fiecare dosar) cele trei cerințe ale procesului echitabil (imparțialitate, competență profesională și termen rezonabil) devin **concurrente**.

Informarea incompletă afectează imparțialitatea judecătorului prin *incertitudinea* de atingere a scopului de corectitudine a soluționării cazurilor. Așadar, imparțialitatea și competența profesională se manifestă ca valori ale procesului echitabil doar dacă judecătorul poate să acceseze această resursă indispensabilă oricărei acțiuni profesionale: **timpul**.

Termenul rezonabil ar trebui să permită așezarea timpului alocat pentru primele două cerințe ale procesului echitabil în interiorul duratei procedurilor. În prezent în instanțele aglomerate din România acest lucru este pus sub semnul îndoielii.

Creșterea duratei procedurilor aduce costuri suplimentare pentru fiecare proces (de exemplu, creșterea în medie de la 3 luni la 9 luni a perioadei de soluționare a divorțurilor, în fond) afectează în mod corespunzător costurile materiale pentru un dosar (când există un stoc prea mare, procesele se abat de la ciclul procesual standard). Deci, crește în mod proporțional și constrângerea asupra resurselor materiale în același ritm cu creșterea ponderii dosarelor întârziate.

Dosarele întârziate prezintă riscul unor costuri suplimentare pentru Statul Român în cazul în care ele nu sunt ajustate în mod preventiv, datorită condamnărilor la CEDO.

Dacă crește ritmul de soluționare al cauzelor, judecătorii vor sacrifica în mod natural celelalte două componente ale procesului echitabil: imparțialitatea și competența profesională. Acest risc este evident în instanțele aglomerate dacă privim o simplă statistică care se referă la câte minute are la dispoziție, în medie, un judecător de la Tribunalul București pentru o cauză. Acest proces implică următoarele etape: studierea cazului, culegerea și administrarea probelor, deliberarea și redactarea hotărârii. Astfel, în primul trimestru, un judecător a consumat 63 de minute, în medie, pentru o cauză, iar până la mijlocul anului au utilizat în medie 76 de minute, pentru o cauză. Acest timp este cerut a fi comparat cu cel utilizat de judecători, în primul semestru, în instanțele cu încărcare medie, de exemplu, un judecător de la Tribunalul Sibiu alocă în medie 138 de minute pentru o cauză iar la Tribunalul Vrancea un judecător folosește în medie 124 de minute pentru o cauză.

Consecințele de ajustare a cerințelor procesului echitabil sunt vizibile, când judecătorii sunt forțați să reducă timpul de muncă pentru fiecare dosar în parte, în condițiile în care cerințele calitative sau de administrare a cauzelor rămân neschimbate față de condițiile pre-impuse la momentul stabilirii raportului corect între cele trei constrângeri: **cerințe, timp și resurse**.

Acest risc a fost analizat atunci când s-au stabilit standardele pentru conduita etică a judecătorilor la nivel mondial. Rostul adoptării Principiilor de la Bangalore privind conduita judiciară este acela de a ghida pe judecători în sensul respectării standardelor judiciare de imparțialitate și de competență profesională. Judecătorul, își exercită în mod constant rolul de gestionar al independenței, imparțialității și competenței profesionale.

**„Judecătorul trebuie să fie independent față de colegii săi magistrați în legătură cu deciziile sale, pe care este obligat să le ia independent.”**

În aliniatul 42 al comentariului se arată că:

**„Examinarea corespunzătoare a cauzei este prioritară productivității”.**

**„Sistemele de control al judecătorilor ar trebui să nu îi determine pe aceștia, pe motivul eficienței, de a plasa productivitatea înaintea îndeplinirii corespunzătoare a rolului său, care este acela de a pronunța o decizie în urma unei examinări atente a fiecărei cauze, potrivit legii și fondului cauzei”.**

Dacă acest echilibru între productivitate și cerințele procesului echitabil este înfrânt, din vina Guvernului sau a conducerilor administrative ale instanțelor, acestea preiau răspunderea

pentru afectarea celor două componente - de imparțialitate și de competență profesională. Răspunderea celor care guvernează sistemul judiciar poate fi reclamată atât de către beneficiarul sistemului de justiție cât și de judecători, întrucât aceștia au autoritatea să vegheze și să apere competențele profesionale care definesc valorile procesului echitabil.

Afectarea celor două componente, imparțialitatea și competența profesională, este o cauză pentru dilatarea procedurilor prin creșterea ratei de atacabilitate a hotărârilor. În schimb, o calitate bună a hotărârilor pronunțate în fond este menită să genereze o scădere a ratei de atacabilitate și, deci, o scurtare a duratei proceselor și a volumului de muncă la instanțele de control judiciar.

Afectarea componentei calitative a activității judecătorului provoacă criza de încredere în justiție.

În prezent, există o tensiune între productivitate și calitate în instanțele aglomerate din România și care afectează un număr de 320 judecători de la curțile de apel, 498 judecători la tribunale și 346 judecători la judecătorii, reprezentând un **total de 1164 judecători**. Programul privind volumul optim în instanțe este un instrument suport pentru toți judecătorii, în scopul obținerii unei bune calități a actului judiciar. Constrângerile bugetare fac ca numărul tot mai mare de cereri către justiție să nu poată fi soluționate în termen rezonabil în instanțele aglomerate. Unele tipuri de cauze primesc primul termen de judecată, în medie, de 284 zile (Tribunalul București Secția V – Civilă, atât în apel, cât și în recurs), a crescut de asemenea numărul cauzelor neredactate în instanțe și procese care se întind pe durate mai mari de un an.

Aceste tensiuni sunt localizate mai cu seamă la nivelul instanțelor și se manifestă, pe de o parte, între conducerile colective și justițiabilii care solicită un termen mai scurt de soluționare a cauzelor, pe de altă parte, între judecători și conducerea instanțelor.

Actorii implicați în acest fenomen simt nevoia unei clarificări a responsabilităților pentru perioada următoare, mai cu seamă pentru că situația creată nu are precedent în instanțele din România.

Anul 2011 aduce previziuni de creștere a volumului de muncă în cadrul celor mai aglomerate secții ale instanțelor, iar acestea, în prezent înregistrează în medie, un volum de munca (cu 500 de puncte de încărcare peste mediile naționale) după cum urmează:

- în cazul curților de apel – se identifică 9 secții supraaglomerate;
- în cazul tribunalelor - se identifică 25 secții supraaglomerate;
- în cazul judecătoriilor - se identifică 32 secții supraaglomerate.

Previziunile privind creșterile volumului de activitate, la aceste instanțe, pe grupe de secții, se prezintă astfel:

Instanțe	Cele mai aglomerate secții	Creștere previzionată, în medie, a volumului de activitate pe anul 2011, față de anul 2010
Curți de apel	2 Secții civile	20%
	3 Secții de contencios administrativ și fiscal	30,61%
	1 Secție de litigii de muncă și asigurări sociale	20%
	3 Secții comerciale	50%
Tribunale	9 Secții civile	33%
	2 Secții de contencios administrativ și fiscal	-

	2 Secții de litigii de muncă și asigurări sociale	-
	10 Secții comerciale	35%
	2 Secții penale	20%
Judecătorii	19 Secții civile	37,78%
	6 Secții penale	26,67%
	7 Secții mixte	35%
Total	66 secții	30,81% (medie)

Aceste instanțe solicită o creștere a numărului de judecători, în total cu 644, în scopul asigurării condițiilor respectării cerințelor procesului echitabil.

În privința posibilelor soluții pe care doresc să le menționez aici, ele se regăsesc în implementarea de politici, și ar putea fi clasificate în 3 tipuri:

- Politici guvernamentale
- Politici ale instanțelor
- Politici ale CSM

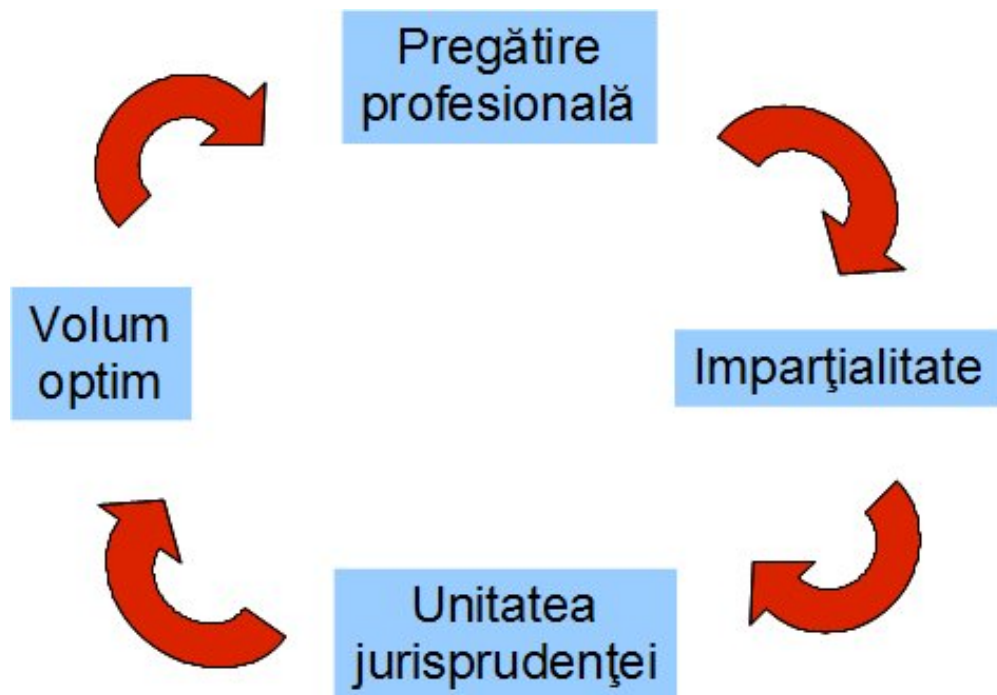
*Politicile guvernamentale* pot fi create fie pornind de la ideea păstrării cerințelor, și în acest caz recomandările includ creșterea numărului de judecători la instanțele aglomerate, creșterea resurselor materiale alocate acestor instanțe, fie să se urmărească echilibrarea volumului de muncă prin desființare de instanțe sau redirecționări de dosare dinspre instanțele foarte aglomerate spre cele cu volum de activitate mai mic.

În cazul abordării unor politici de reducere a cerințelor, ele pot cuprinde degrevarea judecătorilor de o serie de sarcini pe care le au în prezent, precum și modificări în legătură cu compunerea completelor de judecată.

*Politici ale instanțelor*

În cazul în care guvernul nu alocă buget pentru cele aproximativ 50% din cerințe, instanțele pot crea *politici proprii*. Prima variantă de lucru ar fi asumarea calității actului de justiție ca prioritate pe agenda președintelui de instanță. *Cercul influenței*, privit ca și *cerc al calității* prezentat mai jos arată dependențele procedurale sugerate:





Această abordare implică recunoașterea și respectarea autorității în ceea ce privește delimitarea rolurilor și a responsabilităților pe care le au instanțele, Guvernul și CSM. **Instanțele au un rol decisiv în elaborarea proiectelor anuale de buget.**

În varianta a doua, conducerea instanței are ca prioritate termenul de soluționare a cauzelor. Existența unui termen prea scurt pentru soluționarea unui dosar poate avea ca efecte următoarele:

- Volum de muncă imprevizibil
- Pregătire profesională incertă
- Jurisprudență imprevizibilă
- Imparțialitate relativă (obiectivă și subiectivă)
- Pondere de atacabilitate în creștere
- Durată a procedurilor în creștere
- Volum de activitate în creștere
- Costuri pe dosar în creștere

Această abordare implică o suprapunere de autoritate între instanțe, judecători și Guvern. Responsabilitatea este atenuată și răspunderea este imprevizibilă.

Din perspectiva *politicilor CSM*, trebuie găsit răspunsul la întrebarea „*Ce se dorește a fi favorizat în instanțe pe termen mediu sau lung*”. În opinia mea, răspunsul este *Calitatea și competența profesională*, pentru care o serie de acțiuni sunt necesare:

- Măsurarea a ceea ce se dorește a fi îmbunătățit
- Crearea unei mize pentru președinții de instanțe pentru a favoriza creșterea calității actului de justiție în instanțe
- Instrumentul principal: sistemul de evaluare la nivel de instanță, la nivelul funcției de conducere
- Conștientizarea nevoii de a crea *așteptări, repere calitative și mize* pentru atingerea unor niveluri de performanțe. În lipsa lor, rezultatele continuă să rămână incerte.

