

Prezentarea Proiectului

„Identificarea remediilor naționale specifice contra duratei nerezonabile a procedurilor judiciare – Elaborarea unui proiect de lege și a unui pachet de măsuri de reforme structurale și administrative”, din cadrul programului « Idei – Proiecte de cercetare exploratorie » (cod proiect 1982) –
Director proiect BOGDAN AURESCU

Proiectul **„Identificarea remediilor naționale specifice contra duratei nerezonabile a procedurilor judiciare – Elaborarea unui proiect de lege și a unui pachet de măsuri de reforme structurale și administrative”**, din cadrul programului « Idei – Proiecte de cercetare exploratorie » (cod proiect 1982) a fost punctat cu 95,10 puncte (din 100).

Perioada de derulare a Proiectului – perioada **2009-2011**.

Valoarea proiectului este de 840 mii RON.

Prezentare pe scurt

Proiectul se concentrează pe o problemă stringentă a sistemului judiciar din România – durata excesivă, nerezonabilă a procedurilor judiciare civile, administrative și penale, precum și absența unor remedii pe plan național efective, suficiente și accesibile pentru remedierea acestei situații. Această realitate reprezintă o încălcare gravă a Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO), adică a articolului 6 alin. 1, care prevede cerința unui proces echitabil în termen rezonabil și a articolului 13, care prevede necesitatea unui remediu efectiv în fața unei autorități naționale pentru o astfel de violare a CEDO. Există deja un număr relativ mare de hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO) împotriva României pe acest motiv și există probabilitatea creșterii acestui număr, căci durata excesivă este principala sursă de procese la CtEDO. Proiectul urmărește să identifice principalele surse ale problemei în sistemul juridic românesc, precum și soluții specifice la nivel legislativ, structural și managerial prin elaborarea unui proiect de lege și propunerea unui set complex de măsuri conforme liniilor directoare adoptate de Comisia de la Veneția în Raportul său privind eficiența remediilor naționale în privința duratei excesive a procedurilor din 2006 și bunelor practici elaborate de Comisia europeană pentru Eficiența Justiției, pe baza experienței pozitive a unor state. Proiectul urmărește să propună atât măsuri de tip accelerativ, cât și de tip compensatoriu pentru această problemă, astfel încât să ajute la rezolvarea problemei prin remedierea problemelor structurale din legislație și practica instanțelor, ducând la evitarea de noi condamnări în fața CtEDO.

Prezentare pe larg

Durata excesivă a procedurilor judiciare este o problemă complexă juridică și practică la nivel european. Ea reprezintă cea mai importantă sursă a proceselor împotriva statelor europene, părți la CEDO, în fața CtEDO de la Strasbourg.

Luând în considerare această situație, Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei a inclus referiri speciale în acest sens în Recomandarea sa din mai 2004 [2004(6)] cu privire la îmbunătățirea remediilor naționale. Acest document a reamintit faptul că, în plus față de obligația de a constata/asigura existența unor remedii naționale eficiente în lumina jurisprudenței CtEDO, statele membre au obligația generală *să soluționeze problemele semnalate de încălcările constatate*. Astfel, statele membre au fost invitate să revadă, mai ales în urma hotărârilor Curții de la Strasbourg care indică deficiențe structurale sau generale în dreptul sau practica la nivel național, eficiența remediilor naționale existente și, acolo unde apare necesar, să creeze remedii naționale eficiente/efective, pentru evitarea cazurilor repetitive din fața Curții și *să acorde atenție specială existenței unor remedii eficiente/efective atunci când există plângeri întemeiate privind durata excesivă a procedurilor judiciare*.

CtEDO însăși a subliniat repetat, în termeni similari, faptul că statele părți la CEDO și-au asumat obligația de a asigura tuturor persoanelor aflate în jurisdicția lor drepturile și libertățile definite în Secțiunea 1 a Convenției, inclusiv, desigur, a articolelor 6 și 13. De fapt, statele au obligația generală de a soluționa problemele care duc la constatarea de către Curte a unei încălcări a Convenției. Acesta ar trebui să fie scopul primar al statelor pârâte în procedurile în fața CtEDO. Dacă apar în continuare violări ale Convenției, statul pârât trebuie să asigure mecanisme în sistemul său juridic pentru repararea efectivă a încălcării drepturilor Convenției. Recent, CtEDO a adoptat o abordare de tip indicativ cu privire la care remedii să fie considerate ca efective în înțelesul articolului 13. Această abordare s-a întemeiat pe dispozițiile articolului 46 din CEDO, care permite Curții, după constatarea unei deficiențe sistemice a sistemului juridic, să decidă ca autoritățile naționale au obligația, sub supravegherea Comitetului Miniștrilor, să ia într-o perioadă determinată, chiar cu efect retroactiv dacă este necesar, măsurile necesare pentru reparare în concordanță cu principiul subsidiarității conform Convenției, astfel încât Curtea să nu mai reitereze constatarea încălcării într-o lungă serie de cazuri repetitive. Prin urmare, a început să încurajeze în mod expres anumite state pârâte să treacă rapid la promovarea de inițiative legislative sau să amendeze setul existent de remedii juridice sau să adauge noi remedii astfel încât să asigure o reparare cu adevărat efectivă a încălcării acestui drept, cu respectarea parametrilor indicați de Curte însăși în hotărârile sale în ce privește caracteristicile unui remediu efectiv. Un număr de state europene (cum ar fi Italia, Polonia, Croația, Cehia, Franța, Slovacia, Slovenia, Portugalia etc.) au adoptat deja măsuri specifice, în principal sub forma unor acte normative separate, special dedicate combaterii acestei probleme.

Situația sistemului *românesc* de justiție indică existența deja a unei probleme *sistemice* în ce privește lungimea excesivă a procedurilor, în domeniile procedurilor civile, administrative și penale. Acest aspect este deja confirmat de jurisprudența CtEDO în privința României (la nivelul lunii septembrie 2009), un total de *55 de hotărâri*, la care se adaugă 4 înțelegeri amiabile. Alte 80 de cazuri au fost deja comunicate Agentului pentru CtEDO, iar alte 300 așteaptă să fie comunicate.

Articolul 6 al CEDO prevede *dreptul oricărei persoane la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa*. Totodată, articolul 13 al aceleiași Convenții prevede că *orice persoană, ale cărei drepturi și*

libertăți recunoscute de Convenție au fost încălcate, are dreptul să se adreseze efectiv unei instanțe naționale. Interpretarea acestor prevederi-cheie ale CEDO conduce la câteva concluzii importante. Întârzierile excesive ale administrării justiției constituie o amenințare importantă la adresa respectării statului de drept. Celeritatea procedurilor este o cerință imperativă pentru asigurarea siguranței juridice într-un sistem judiciar dat. În același timp, această noțiune de rezonabilitate trebuie să reflecte echilibrul necesar între proceduri *rapide* și proceduri *corecte/echitabile*. De asemenea, amânarea neîntemeiată a deciziilor judiciare poate rezulta într-o denegare de justiție pentru părțile la proceduri și o lipsă de încredere în capacitatea statului de a asigura justiția, de a decide asupra disputelor și, foarte important, de a pedepsi infracțiunile, ca și de a preveni și descuraja viitoarele infracțiuni. În același timp, cerința celerității nu trebuie să afecteze buna administrare a justiției, inclusiv corectitudinea procedurilor, care se exprimă printr-un număr de garanții procedurale, și nu trebuie să afecteze necesitatea prezervării independenței sistemului judiciar de a-și organiza propriile proceduri fără control intern sau extern neavenit. Este necesar ca fiecare caz să fie procesat într-un cadru de timp optim, care trebuie identificat și care trebuie să fie predictibil pentru curți și pentru părțile la proceduri. Totodată, în evaluarea rezonabilității lungimii procedurilor, trebuie avute în vedere circumstanțele cazului și criteriile stabilite în jurisprudența CtEDO, mai ales complexitatea cazului, conduita reclamantului și a autorităților competente, precum și importanța mizei dispuței pentru reclamant (părți).

Conform jurisprudenței CtEDO, statele trebuie să:

- organizeze sistemele lor juridice astfel încât să prevină producerea de întârzieri nerezonabile;
- dacă se produc întârzieri excesive, să își asume încălcarea articolului 6 al Convenției și să asigure o reparare adecvată;
- când sistemul lor juridic este deficient în privința caracterului rezonabil al lungimii procedurilor, să asigure un remediu care să accelereze procedurile;
- dacă aleg să nu facă acest lucru, și de asemenea în cazurile în care întârzieri excesive s-au produs deja, să asigure un remediu compensatoriu, în forma fie a unei compensări financiare, fie în alte forme, cum ar fi reducerea sentinței sau încetarea urmăririi penale.

Caracterul efectiv al drepturilor omului depinde în mare măsură de efectivitatea remediilor care sunt asigurate pentru repararea încălcării lor. De aceea, aceste măsuri sunt necesare pentru repararea duratei excesive, nerezonabile a procedurilor. Un remediu în privința duratei excesive a procedurilor judiciare trebuie să fie, conform CtEDO, nu numai *efectiv*, dar și *suficient și accesibil*.

Faptul că sistemul judiciar *românesc* suferă de existența unei probleme *sistemice* în privința lungimii excesive a procedurilor este confirmat și de inițiativele autorităților române începând cu 2004, care au propus Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) a Consiliului Europei să examineze problema general-europeană a lungimii procedurilor în vederea adoptării de linii directoare în acest sens în sprijinul statelor membre și al organelor Consiliului Europei, mai ales al CtEDO. Această propunere a fost înaintată oficial cu prilejul *Conferinței privind Convenția Europeană a Drepturilor Omului: de la integrarea standardelor la conturarea de soluții (București, 8-9 iulie 2004)*, organizată pentru celebrarea a 10 ani de la intrarea în vigoare a Convenției Europene a Drepturilor Omului pentru România. În procesul elaborării raportului Comisiei de la Veneția, Președinția Română a Comitetului

Miniștrilor al Consiliului Europei a organizat la București, în aprilie 2006, împreună cu Comisia de la Veneția, o Conferință privind *Remedii pentru lungimea neîntemeiată a procedurilor: o nouă abordare a obligațiilor statelor membre ale Consiliului Europei*. Cu acest prilej, reprezentanți ai Comisiei de la Veneția, ai CtEDO, ai Direcției Generale II a Consiliului Europei, ai Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției (CEPEJ), Agenți guvernamentali ai mai multor state europene și reprezentanți ai autorităților române au discutat posibile linii directoare în identificarea de remedii efective pentru durata nerezonabilă a procedurilor. Raportul Comisiei de la Veneția (*Raportul privind efectivitatea remediilor naționale în privința duratei excesive a procedurilor*) a fost adoptat la cea de-a 69-a sesiune plenară a Comisiei din decembrie 2006. Acesta reprezintă un studiu valoros cuprinzând linii directoare și recomandări ce pot fi folosite în procesul identificării de remedii specifice pentru durata excesivă a procedurilor judiciare.

Comisia a exprimat punctul de vedere că fiecare stat parte la CEDO trebuie să asigure, în primul rând, remedii de *accelerare* a procedurilor. În plus – și nu alternativ la acestea – statele trebuie să asigure remedii *compensatorii* pentru încălcările cerinței duratei rezonabile care s-au petrecut deja. Remediile acceleratorii în forma cererii de a se lua măsuri procedurale pentru evitarea de întâzieri nerezonabile trebuie privite ca măsuri de tip *preventiv*, iar nu compensatoriu. Ele nu echivalează cu o *restitutio in integrum*. Atunci când a avut loc o întâziere nerezonabilă într-o anumită fază a procedurilor, posibilitatea de a face să înceteze o astfel de întâziere pentru a evita un proces întârziat în mod nerezonabil în întregul său nu reprezintă o reparație în natură. O *restitutio in integrum* este posibilă în următoarele forme:

- Dacă procedurile sunt încă în curs: dacă procedurile sunt de tip penal, prin reducerea sentinței sau remedii similare. Dacă procedurile sunt de tip civil, administrativ sau penal, prin *accelerarea* pe cât posibil a procesului. Aceasta presupune că standardul rezonabilității va fi redus în privința restului procedurii, cazul va fi procesat mai rapid decât unul obișnuit: în acest mod, întârzierea neîntemeiată va fi recuperată și durata globală a procedurilor va fi rezonabilă în lumina articolului 6. În acest caz, nu este necesară o reparație de tip pecuniar.

- Dacă procedurile au luat sfârșit, singura posibilitate va fi desigur cea a reparației pecuniare.

Astfel, Comisia a recomandat statelor membre să adopte în primul rând *remedii acceleratorii* destinate să prevină (viitoare) întâzieri neîntemeiate în orice moment până la finalizarea procedurilor. În plus, ele trebuie să asigure *remedii compensatorii* pentru orice încălcare a cerinței duratei rezonabile care s-a produs deja în cursul procedurilor (înainte de introducerea remediilor acceleratorii).

Alt organism al Consiliului Europei, Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ), a fost creat în 2002 pentru a examina rezultatele la care au ajuns diferitele sisteme judiciare în lumina principiilor accesului la justiție și al procedurilor eficiente în instanțe, al statutului și rolului juriștilor profesioniști, al administrării justiției și al managementului curților, al utilizării tehnologiilor informaționale și comunicaționale. Unul din reperele principale ale activității CEPEJ îl constituie problema lungimii procedurilor și modul în care se poate reduce timpul necesar finalizării unei hotărâri judecătorești. De la înființare, acest organism a adoptat mai multe studii și programe: un studiu privind cadrul de timp (al finalizării unei hotărâri) (2003), un program-cadru privind cadrul de timp optim și predictibil (2004), o rețea de curți-pilot (prima

reuniune a acestei rețele având loc la București în aprilie 2006), un compendiu al celor mai bune practici privind managementul timpului în procedurile judiciare (2006) etc.

Din păcate, rezultatele activității organismelor europene cu privire la identificarea de măsuri destinate reducerii lungimii procedurilor nu au fost încă puse în practică în România în vederea soluționării chestiunii reparării încălcărilor acestui drept fundamental. De exemplu, până în prezent, nu există practic remedii *acceleratorii* disponibile în sistemul românesc de drept, așa cum recomandă organismele europene.

Prezentul proiect intenționează să valorifice aceste concluzii și recomandări, să le aplice la realitățile românești ale sistemului judiciar național și să ofere, pe baza unor analize solide, propuneri pentru găsirea celor mai bune opțiuni legislative, ca și a unui set complex de măsuri de tip structural și administrativ/managerial pentru a răspunde adecvat problemei duratei excesive a procedurilor în România.

Acest proiect este de asemenea important pentru România la nivel european, deoarece propunerile identificate vor contribui, odată puse în aplicare, la evitarea cazurilor repetitive împotriva României la CtEDO și, în consecință, la evitarea hotărârilor de condamnare a încălcării de către România a articolului 6 (1) al CEDO, precum și a plății despăgubirilor decise de Curtea de la Strasbourg.

Obiectivele științifice ale acestui proiect sunt identificate, după cum urmează:

1. identificarea principalelor cauze ale duratei excesive nejustificate a procedurilor în sistemul judiciar din România, inclusiv pe baza jurisprudenței CEDO privind această problemă cu privire la România;
2. analizarea acestor cauze, clasificarea lor și formularea unor concluzii cu privire la posibile remedii, atât la nivel legislativ, cât și la nivelul altor măsuri;
3. inventarierea remediilor existente în legislația română (dacă există) și analizarea eficienței, a suficienței și a accesibilității acestora;
4. studierea experienței acelor state europene, inclusiv în lumina jurisprudenței generale a CEDO, care au combătut eficient (sau care au abordat necorespunzător) problema duratei excesive a procedurilor judiciare prin măsuri luate sub forma unor reglementări legislative speciale pentru această problemă, precum și prin alte măsuri vizând structura și funcționarea instanțelor;
5. studierea și analizarea lucrărilor organismelor europene care au recomandat măsurile de luat pentru a reduce durata excesivă a procedurilor, în special Comisia de la Veneția și CEPEJ;
6. identificarea, pe baza experienței statelor europene și a lucrărilor organismelor europene, a acelor măsuri care se potrivesc cel mai bine sistemului judiciar român;
7. elaborarea în România a unui Act normativ special care să rezolve problema duratei excesive a procedurilor prin reglementarea măsurilor atât de accelerare, cât și compensatorii;
8. elaborarea unui pachet/set de măsuri de alt tip, complementare proiectului legislativ menționat deja, cu scopul de a rezolva problema caracterului excesiv al duratei procedurilor în România.

Aceste obiective vor lua în considerare nevoia de asigurare, *în contextul specific al sistemului judiciar din România*, a echilibrului adecvat între proceduri rapide și proceduri echitabile, pentru a evita acele întârzieri excesive în administrarea actului de justiție de natură să pericliteze statul de drept. Acestea vor lua în considerare faptul că procedurile rapide reprezintă o garanție a siguranței juridice în sistemul judiciar român. De aceea, proiectul vizează întărirea încrederii în capacitatea de a realiza justiția, de a soluționa cauzele, de a pedepsi infracțiunile și de a preveni și descuraja viitoarele infracțiuni. Proiectul încearcă să identifice metodologia de stabilire a duratelor optime de timp pentru finalizarea cazurilor și măsurile pentru a le face previzibile pentru instanțe și părțile unui proces. Proiectul va încerca să identifice mecanismul adecvat de monitorizare a problemei duratei procedurilor la nivel național.

Studiul de identificare a cauzelor principale ale duratei excesive a procedurilor în sistemul judiciar român, inclusiv a celor identificate pe baza jurisprudenței CtEDO în ceea ce privește România, va fi realizat pentru prima dată în România. Va reprezenta un mijloc valoros nu numai pentru scopurile urmărite prin acest studiu, dar și pentru instanțe și pentru Consiliul Superior al Magistraturii. Proiectul va permite să fie evidențiate problemele sistemice ale justiției, precum și să le clasifice și să formuleze concluzii cu privire la posibilele remedii, atât la nivelul legislației, cât și la nivelul altor tipuri de măsuri.

De asemenea, un studiu separat se va concentra, din nou pentru prima dată în România, asupra inventarierii remediilor existente (dacă sunt disponibile) în legislația română și asupra analizării eficienței, suficienței și accesibilității acestora.

În același timp, studiul asupra modului în care concluziile și recomandările instituțiilor europene (jurisprudența generală a CtEDO, Raportul Comisiei de la Veneția din 2006 și documentele și programele diverse ale CEPEJ) se aplică sistemului legislativ din România va furniza, pentru prima dată în România, o perspectivă asupra posibilelor remedii care se pot dovedi eficiente, suficiente și disponibile pentru rezolvarea problemei duratei excesive a procedurilor în România.

Va fi, de asemenea, pentru prima dată când un proiect de act normativ privind remedii specifice de rezolvare a duratei excesive a procedurilor va fi elaborat, complementar unui set de măsuri de ordin structural și administrativ/managerial. O lege specifică prezintă problema reparațiilor într-o manieră abstractă și generală, și de aceea are avantajul clarității și caracterului cuprinzător, fiind mult mai ușor accesibilă publicului și instanțelor.

Proiectul se bazează pe un demers interdisciplinar: acesta implică aspecte de Drept Internațional, în special Protecția Internațională a Drepturilor Omului și Jurisdicții Internaționale, dar și de drept intern, cum ar fi Drept Constituțional, ca și Drept Procesual Civil, Contencios Administrativ și Drept Procesual Penal. Proiectul implică de asemenea aspecte de Drept Comparat și Organizarea sistemului judiciar.

Metoda de cercetare urmează etapele de mai jos:

1. Identificarea și adunarea documentației necesare pentru studiu (acte normative românești

și străine, diverse studii și rapoarte adoptate de instituțiile europene relevante, jurisprudența CEDO relevantă în privința României și a altor state care se confruntă cu problema sistemică a duratei excesive a procedurilor, lucrări, articole și volume publicate în domeniu);

2. Analizarea informațiilor adunate;
3. Elaborarea studiului ce își propune identificarea principalelor cauze ale duratei excesive nerezonabile a procedurilor în sistemul judiciar român, inclusiv pe baza jurisprudenței CtEDO existente în ceea ce privește România;
4. Elaborarea unui studiu ce își propune analizarea acestor cauze, clasificarea acestora și formularea de concluzii cu privire la posibile remedii, atât la nivelul legislației, cât și la nivelul altor tipuri de măsuri;
5. Elaborarea unui inventar al remediilor existente în legislația română (dacă există), precum și analizarea eficienței, suficienței și accesibilității;
6. Elaborarea unui studiu privind experiența acelor state europene, inclusiv în lumina jurisprudenței generale a CtEDO, care au rezolvat eficient (dar și a celor care au abordat neadecvat) problema duratei excesive a procedurii prin intermediul măsurilor luate sub forma reglementărilor legislative speciale pentru această problemă, precum și prin intermediul altor măsuri vizând structura și funcționarea instanțelor;
7. Elaborarea unui studiu ce își propune analizarea lucrărilor organismelor europene care au recomandat măsuri de luat pentru reducerea duratei excesive a procedurilor, în special Comisia de la Veneția și CEPEJ;
8. Elaborarea unui studiu ce își propune identificarea, pe baza experienței statelor europene și a lucrărilor organismelor europene, acelor măsuri care se potrivesc cel mai bine sistemului de drept din România;
9. Elaborarea unui act normativ special în România care să rezolve problema duratei excesive a procedurilor prin reglementarea atât a unor măsuri de accelerare, cât și a unor măsuri compensatorii;
10. Elaborarea unui pachet/set de alte tipuri de măsuri, complementare proiectului legislativ menționat deja;
11. Prezentarea soluțiilor propuse.