
Funded
by the European Union



EUROPEAN UNION



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

Proiectul Consolidarea reformei judiciare în Țările Parteneriatului Estic

Republica Moldova

Evaluare a datelor statistice în domeniul judiciar

Raportul vizitei:

Chișinău, Republica Moldova, 28-29 august 2014

Introducere generală

Prezenta activitate a fost organizată în cadrul Programului Comun al Uniunii Europene și Consiliului Europei cu denumirea „Consolidarea reformei judiciare în țările Parteneriatului Estic” pentru a promova implementarea standardelor CoE și UE privind independența, profesionalismul și eficiența sistemului judiciar în țările beneficiare.

În particular, scopul acestei evaluări este să ofere asistență țărilor Parteneriatului Estic, inclusiv Republicii Moldova, în îmbunătățirea calității datelor statistice în domeniul judiciar și în alinierea sistemelor sale statistice la standardele definite de Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ).

Evaluarea inter pares a avut loc în perioada 28-29 august 2014 la Chișinău, Republica Moldova. Evaluarea s-a axat preponderent pe un schimb de opinii privind colectarea datelor statistice în domeniul judiciar în Republica Moldova.

Prezentare

Date: 28, 29 august 2014

Organizatori: Consiliul Superior al Magistraturii – Ministerul Justiției al Republicii Moldova

Participanți:

Din partea Republicii Moldova:

28 august:

Victor Micu – președintele Consiliului Superior al Magistraturii din Moldova (CSM)

Tatiana Răducanu, Dumitru Visternicean, Anatolie Țurcan – membri ai CSM

Ioana Chironeț, șefa Secretariatului CSM

Nadejda Popic, șefă adjunct al Secretariatului CSM

Irina Muntean, șefa Departamentului date statistice în domeniul judiciar al CSM

Dorina Cucuș, consultant, Departamentul date statistice în domeniul judiciar al CSM

Constantin Bragoi, directorul Departamentului de Administrare Judecătorească, Ministerul Justiției

Natalia Pavel, specialist superior al Serviciului Date Statistice în domeniul Judiciar, Departamentul de Administrare Judecătorească, Ministerul Justiției

Lilia Grimalschi, șef al Direcției analiză și executare a hotărârilor CEDO în cadrul Direcției Agentului Guvernamental, Ministerul Justiției

Reprezentanți ai Curții Supreme

Țurcanu Radu – vice-președinte al Judecătoriei Botanica

Fatima Gamurar – șefa departamentului pentru generalizarea practicii judiciare și relații publice

Iana Andrușceac – șefa Serviciului public, Departamentul pentru înregistrare și documentare, Judecătoria Botanica.

Din partea CEPEJ:

Dna Sophio Gelashvili, ofițer de proiect, Departamentul justiție și cooperare juridică, Direcția Generală pentru Drepturile Omului și Ordinea de Drept

DI Luigi CIPOLLINI, expert CEPEJ, statistician în cadrul Ministerului Justiției a Italiei.

Vizite

Data: 28 august 2014

Locația: Consiliul Superior al Magistraturii, 5 Mihai Eminescu st., Chișinău

Oră:

Subiecte discutate:

- Procedurile și mecanismele de colectare a datelor statistice în domeniul judiciar
- Transparența și răspunderea pentru date
- Date privind bugetele pentru domeniul justiției
- Date/informații privind resursele umane
- Date statistice privind activitatea instanței, termenele procedurale și evaluarea
- Monitorizarea/date statistice privind încălcările Articolului 6 al Convenției Europene a Drepturilor Omului
- Soluții IT existente pentru colectarea datelor statistice în domeniul judiciar
- Pregătirea datelor pentru raportul de evaluare CEPEJ a Sistemelor Judiciare Europene.

Data: 29 august 2014

Locația: Judecătoria Botanica, str. Zelinschi nr.13, Chișinău

Ora:

Subiecte discutate:

- Compilarea datelor statistice în domeniul judiciar și prezentarea acestora Consiliului Superior al Magistraturii și Departamentului de Administrare Judecătorească
- Probleme în distribuirea și colectarea datelor statistice în domeniul judiciar
- Recomandări pentru colectarea și sistematizarea datelor statistice în domeniul judiciar

Introducere

Prima vizită a fost efectuată la Consiliul Superior al Magistraturii, unde ne-a fost oferită o prezentare generală privind administrarea datelor statistice în domeniul judiciar. Pe parcursul analizei inter pares, autoritățile din Moldova au mai organizat o vizită la Judecătoria Botanica din mun. Chișinău, unde evaluatorilor le-a fost prezentată partea administrativă a colectării datelor statistice, adică modul în care datele statistice sunt produse în practică. De asemenea, le-a fost prezentat sistemul computerizat pentru administrarea cazurilor, sălile de audiere ședință și echipamentele de înregistrare și sălile speciale pentru audierea minorilor.

Evaluatorii au fost salutați călduros de autoritățile moldovenești, iar vizitele au fost perfect organizate. Acest lucru a contribuit considerabil la schimburile constructive între evaluatori și autoritățile naționale. Evaluatorii au putut să se familiarizeze cu sistemul de colectare și analiză a datelor statistice în domeniul judiciar și să aibă un tablou exhaustiv a principalelor tendințe și reforme în sistemul judiciar al Republicii Moldova.

Sistemul judiciar din Moldova constă din trei niveluri de jurisdicție. Acesta este constituit din 44 de judecătorii, inclusiv 2 judecătorii specializate (Judecătoria Economică de Circumscripție și Judecătoria Militară), 5 curți de apel și Curtea Supremă de Justiție.

Sistemul judiciar și actorii cheie

În Republica Moldova există două instituții diferite care sunt responsabile pentru colectarea datelor statistice privind funcționarea instanțelor și a sistemului judiciar în general: una este Departamentul de Administrare Judecătorească din cadrul Ministerului Justiției (în continuare MJ) și alta este Consiliul Superior al Magistraturii (în continuare CSM). Aceste două instituții primesc cu regularitate cifre de la instanțele de judecată și își elaborează propriile sale rapoarte statistice în mod separat.

Situația actuală a fost creată după modificarea din 2012 a Legii privind organizarea judecătorească (articolul 54). Până în anul 2012 instanțele trebuiau să prezinte datele statistice doar Departamentului de Administrare Judecătorească. Din 2012, modificarea Legii privind organizarea judecătorească a introdus obligativitatea de a prezenta datele statistice și Consiliului Superior al Magistraturii.

Evaluatorii recunosc că situația este destul de specifică și acest lucru ar putea cauza unele probleme cu referire la eficiența administrării/procesării generale a datelor statistice în domeniul judiciar.

Autoritățile moldovenești au spus că odată ce primesc datele, analiza se desfășoară separat de Departamentul de Administrare Judecătorească și Consiliul Superior al Magistraturii. Autoritățile mai pretind că, deși analiza este desfășurată separat, rezultatul final este același. Tabelele statistice finale publicate pe paginile electornice respective ale instituțiilor, sunt într-o mare măsură similare. Unicele diferențe sunt în prezentarea diferită și partea narativă a rapoartelor finale. Acest lucru se datorează faptului că MJ și CSM privesc la cifre din perspective diferite. Când se constată diferențe substanțiale în cele două rapoarte, Consiliul și Departamentul lucrează împreună pentru a înțelege motivele ce stau la baza acestor diferențe.

CSM consideră că colectarea datelor statistice trebuie să fie în responsabilitatea unei instituții, în timp ce MJ a comentat că la sfârșitul anului 2014 va fi creat un sistem funcțional al datelor statistice în domeniul judiciar și că problema va dispărea de la sine. Opinia evaluatorilor este puțin diferită decât opinia MJ. Introducerea unui nou soft IT este cu certitudine profitabilă, însă nu poate fi considerată panacee pentru toate dificultățile.

Evaluatorii cred că să ai un singur interlocutor și nu doi va fi cu siguranță benefic pentru eficiența generală a sistemului. Eliminarea dublărilor este recomandabilă cu insistență. Vorbind la general, resursele umane ar putea fi folosite în mod specializat pentru alte activități. Evaluatorii mai recomandă introducerea unei echipe mixte de lucru (care ar fi compusă din angajații MJ cât și a CSM) care să servească în calitate de filtru și ca o formă de coordonare între instanțe, pe de o parte, și atât între MJ și CSM, pe de alta. Această acțiune necomplicată cu siguranță va fi benefică în termeni de eficiență și eficacitate; totodată, acest lucru ar putea îmbunătăți calitatea datelor. Evaluatorii sunt de acord că orice schimbare în structura sistemului trebuie reglementată.

Mai mult decât atât, acest actor nou în cadrul sistemului de date statistice în domeniul judiciar va fi benefic și pentru CEPEJ. În cursul vizitei evaluatorilor, a avut loc o discuție privitor la autoritatea care trebuie să transmită datele către CEPEJ și dacă informațiile oferite au fost corecte. La moment, corespondentul național activează în cadrul Ministerului Justiției.

Implicațiile legislative

Pe parcursul vizitei de evaluare inter pares, au avut loc discuții îndelungate privind baza legislativă a datelor statistice în domeniul judiciar. CSM consideră că schimbările modului de colectare, elaborare și publicare a datelor, trebuie să treacă prin niște legi minuțioase bine argumentate. Orice îmbunătățire a sistemului actual trebuie discutate la un nivel mai înalt și Legea reprezintă baza.

CSM a insistat asupra importanței bazei legale a datelor statistice la nivel național și în special datele statistice în domeniul judiciar. De exemplu, când vine vorba despre „durata rezonabilă a procedurilor”, Legea trebuie să prevadă concret ce înseamnă „rezonabil” și cum se calculează. Având un tablou clar a prevederilor Legii, următorul pas este de a consolida instrumentele care sunt menite să se obțină informații relevante de la instanță/sistem.

Baza datelor statistice se află în normele legale și cadrul legislativ; dacă aceste norme sunt bine reglementate, prin urmare, orice dificultăți în raport cu datele statistice, de exemplu în relația între MJ și CSM, vor dispărea eventual. Este important de a avea reguli și reglementări clare privind analiza, precum și colectarea datelor.

În Strategia actuală de Reformă a Sectorului Justiției nu există referiri ce țin în mod nemijlocit de datele statistice în domeniul judiciar. Cu toate acestea, reforma judiciară ține de alte activități care afectează în mod direct datele statistice. Iată de ce este important ca regulile să fie bine definite și clare. CSM a accentuat că legislația trebuie să prevadă ce trebuie să fie măsurat și monitorizat. Ar fi foarte profitabil de a lua în considerare documentele CEPEJ, deoarece acestea sunt o sursă abundentă de standarde de calitate. Mai mult decât atât, standardele propuse de CEPEJ au fost deja adoptate cu succes de către multe țări europene.

În mod ideal, evaluatorii consideră binevenită o masă rotundă în cadrul căreia decidenții politici, managerii instanțelor, președinții instanțelor, judecătorii ar putea discuta subiecte relevante privind sistemul judiciar și standardele de calitate ale acestuia. Evaluatorii consideră că discuțiile ar trebui să ia în considerare unele documente produse de CEPEJ, cum ar fi listele de verificare pentru promovarea calității justiției și a instanțelor (adoptată de CEPEJ în cadrul celei de-a 11-a reuniune plenară de la Strasburg din 2-3 iulie 2008).

Colectarea datelor – situația actuală

În Republica Moldova, datele statistice în domeniul judiciar sunt colectate în baza unor formulare standardizate, pe care instanțele trebuie să le transmită atât MJ cât și CSM cu regularitate. Aceste formulare acoperă o gamă largă de subiecte cum ar fi proceduri civile, penale și administrative, dar și subiecte economice, bugetare și de altă natură. În prezent, există 18 formulare diferite destinate judecătorilor de primă instanță, 18 rapoarte destinate curților de apel și 20 de rapoarte destinate curții supreme. Aceste formulare au termene limită specifice, în dependență de materie: unele formulare trebuie prezentate lunar sau o dată la 3, 6, 12 luni. La moment, totul se colectează pe suport de hârtie, iar apoi acestea se transmit prin poștă.

În fiecare instanță există o persoană responsabilă pentru transmiterea acestor formulare organelor relevante. Principala problemă cu colectarea datelor statistice este că totul se efectuează manual și informația din sistemul de administrare a dosarelor nu se ia în considerare. Cancelaria și funcționarii se opun introducerii mijloacelor electronice când vine vorba despre colectarea datelor din domeniul judiciar în scopuri statistice, deoarece consideră că softul IT nu este suficient de sigur („riscuri de pierdere a datelor”).

Pentru a facilita obligațiile statistice, fiecărui dosar a cauzei îi este atașată o fișă de evidență. Această fișă, care reprezintă prima pagină a dosarului, conține toate informațiile relevante privind cauza: număr de identificare, numele reclamantului, pârâtul, victima, numele judecătorului, statutul/stadiul cauzei, tipul infracțiunii, etc. Cu alte cuvinte, toate informațiile relevante de care are nevoie cancelaria pentru a îndeplini formularele statistice.

La sfârșitul fiecărei perioade, persoana responsabilă pentru datele statistice, calculează aceste fișe manual, făcând distincție între diferite tipuri de cauze. Nivelul aprobat de detalizare este destul de minuțios: formularul civil conține peste 60 de tipuri de cauze civile (cum ar fi adopții, locuințe, divorțuri, etc.), în timp ce formularul penal acoperă circa 60 de tipuri de infracțiuni (adică, articole penale). Această abordare față de colectarea datelor în scopuri statistice bazată pe „fișele de evidență” există în toate instanțele de judecată.

Acest sistem de colectare a datelor este foarte expus la erori umane. Erorile umane sunt foarte probabile la calcularea fișelor de evidență și totodată la transferarea cifrelor în formularul statistic. Mai mult decât atât, legea prevede că instanțele de judecată trebuie să trimită formularele pe suport de hârtie. Instanțele urmează aceste instrucțiuni întocmai. Doar câteva instanțe trimit datele utilizând și formulare electronice. Autoritățile moldovenești consideră că această activitate consumă foarte mult timp, însă, la moment admit că nu există vreo cale alternativă pentru a primi informația de care au nevoie.

Evaluatorii consideră că această activitate de colectare a datelor ar putea fi mult mai ușor efectuată prin introducerea unui registru computerizat simplu.

Unele instanțe utilizează foi de calcul pentru a-și ușura munca, însă până la urmă tipăresc formularul și după ce acesta e ștampilat și semnat, îl trimit prin poștă, deoarece așa prevede legea.

Principalul obstacol este mentalitatea prevalentă de a urma cu strictețe reglementările. Angajații instanțelor nu par să depună eforturi să înțeleagă mai bine practicile privind executarea activităților sale zilnice. Mai este și insuficiența de încredere în adoptarea instrumentelor IT.

Principala problemă cu colectarea datelor statistice în domeniul judiciar cu ajutorul acestor formulare standardizate este că datele sunt deja agregate. Agregarea este reprezentată prin detalierea formularelor statistice (adică numărul de rânduri – vezi anexa B în calitate de exemplu). Informațiile ce țin de fiecare cauză în parte sunt pierdute; aceste informații sunt vitale dacă se dorește efectuarea analizei aprofundate a datelor. În zilele noastre, sistemele statistice sunt orientate mai mult spre date neprelucrate, care pot fi cu ușurință și eficient administrate de sistemele IT.

Evaluatorii consideră că întregul proces ocupă extraordinar de mult timp și contribuie la suprasolicitarea instanțelor. Mai mult, aceste formulare nu garantează standardele necesare de calitate. Autoritățile moldovenești declară că la momentul formularelor pe suport de hârtie sunt cele mai sigure surse de informații, deoarece deocamdată în programul integrat de gestionare a dosarelor (în continuare PIGD) nu a fost implementat un modul statistic funcțional.

Judecătoria Botanică – note din instanță/cancelarie

Pe parcursul vizitei sale la judecătoria Botanică, evaluatorii au avut ocazia să vadă cum exact este organizată instanța de judecată. La judecătoria Botanică, Direcția documentare și evidență procesuală înregistrează zilnic aproximativ 50 de cauze. Când cazurile ajung în Direcția documentare și evidență procesuală, acestea sunt înregistrate într-un registru pe suport de hârtie. Formularul de cerere este ștampilat și Direcția documentare și evidență procesuală emite o copie a materialelor cauzei, după necesitate. Direcția documentare și evidență procesuală mai pregătește un dosar care conține cererea și toate documentele deservite. Dosarul este, eventual, transmis unui funcționar, lucrul căruia constă în introducerea cauzei în PIGD. Toate documentele atașate sunt scanate și încărcate în sistem. PIGD distribuie cauza aleatoriu unui judecător, în dependență de volumul de lucru al judecătorilor. Apoi, dosarul este transmis direcției relevante din cadrul instanței (civilă, penală sau administrativă). Eventual, fiecare direcție își are propriul registru. La sfârșitul anului, cauzele soluționate sunt transmise în arhivă.

Judecătoria Botanică trebuie să îndeplinească 15 formulare diferite (civile, penale, administrative, bugetare, etc.). **Cinci din aceste formulare trebuie transmise lunar.** Pentru a îndeplini acest exercițiu, e nevoie de până la 5 zile. Îndeplinirea formularelor este, într-un fel, percepută mai degrabă ca o povată și nu ca un instrument util pentru administrare.

Ocazional, Departamentul de Administrare Judecătorească, solicită instanței informații adiționale (de exemplu, violența în familie, anularea licențelor, etc.) pentru a face față solicitărilor din partea Ministerului Justiției, Parlamentului și altor autorități moldovenești. Din perspectiva Direcției documentare și evidență procesuală a instanței de judecată, administrarea a astfel de solicitări este destul de complicată, deoarece sistemul nu este suficient de flexibil. Dacă informația nu este inclusă în formularele statistice, atunci cazurile din arhivă trebuiesc numărate manual, o sarcină care consumă extraordinar de mult timp.

Sistemele IT – Judecătoria Botanică

La Judecătoria Botanică Direcția documentare și evidență procesuală înregistrează aproximativ 50 de cauze pe zi în PIGD. Funcționarii instanței utilizează acest instrument din 2010-2009.

Pentru a dezvolta acest sistem integrat de gestionare a dosarelor, autoritățile moldovenești au beneficiat de suportul financiar și logistic al Fondului Provocările Mileniului. Acest sistem integrat de gestionare a dosarelor este utilizat de toate instanțele judecătorești. Acesta a fost introdus în 2008, însă a devenit obligatoriu de abia în 2010. Mai mult, în perioada anilor 2010-2014 au fost aduse mai multe modificări asupra PIGD, fiind implementate mai multe module (de exemplu, modulul de evaluare a performanței instanței/judecătorilor, modulul statistic, modulul de distribuire aleatorie a cauzelor, etc.).

Acest sistem permite distribuirea aleatorie a cauzelor judecătorilor; odată cu înregistrarea unui caz nou, sistemul va atribui în mod automatizat cazul unui judecător, care este obligat să-l accepte. Procesul de distribuire ia în

considerare complexitatea cazului care urmează a fi alocat și volumul de lucru a judecătorilor. Programele mai echilibrează complexitatea cazurilor între judecători și volumul de lucru este distribuit echitabil între judecători. Programul calculează complexitatea cazului în dependență de diferite variabile, cum ar fi numărul de participanți, numărul de documente anexate, etc. Algoritmul de distribuire mai ia în considerare faptul dacă judecătorii sunt proaspăt numiți sau nu pentru a evita alocarea unor cazuri complexe unor judecători nou numiți.

Merită de menționat că în Republica Moldova activează foarte puțini judecători specializați (de exemplu, judecătorii care sunt responsabili pentru adopția internațională). Specializarea judecătorilor este un subiect discutat la CSM, însă la moment numărul mediu de cazuri per instanță rămâne a fi prea redus pentru a face specializarea judecătorilor profitabilă.

Sistemul anterior de distribuire a cazurilor judecătorilor a fost într-o oarecare măsură controversă, deoarece judecătorii nu aveau încredere în criteriile care stăteau la baza distribuirii. Introducerea acestui sistem nou de distribuire a eliminat toate criticile. Cu alte cuvinte, judecătorii nu mai au motiv să se plângă de cazurile care le-au fost atribuite. Autoritățile moldovenești sunt foarte mândre de acest soft nou, deoarece este corect și obiectiv, mai mult decât atât, noul sistem corespunde perfect cu Reforma în Justiție care este în curs de desfășurare și cu accentul său pe corectitudine și transparență.

PIGD lucrează cu o bază de date locală acest lucru înseamnă că fiecare instanță are propria sa bază de date. Baza de date dispune de un sistem navigabil, astfel încât utilizatorii pot să caute informații specifice. Cu toate acestea, unele informații confidențiale (de exemplu, cazurile de adopție) pot fi găsite numai în registrul pe suport de hârtie, astfel încât acestea nu apar în căutarea electronică din considerente de confidențialitate.

Acest sistem nou integrat nu este absolut lipsit de greșeli, iată de ce sistemul este actualizat în permanență pentru a înlătura deficiențele și a ajusta PIGD cadrului legal în vigoare, iar cu timpul apar noi compartimente. Mai sunt presupuneri că sistemul, în unele cazuri, nu este chiar atât de prietenos utilizatorilor; cazurile care nu merg pe un parcurs tradițional, nu pot fi administrate de utilizatorii finali, deoarece e nevoie de intervenția specialiștilor IT.

În afară de aceste probleme tehnice, sunt câteva întrebări deschise referitor la legătura între registrul pe suport de hârtie și sistemul integrat. Una din întrebări este că numărul atribuit cazului în mod manual (cel scris pe fișă) diferă de numărul de identificare care este generat în mod automat de sistemul IT.

Evoluțiile sistemelor IT

PIGD include și un modul de date statistice. Cu toate acestea, la moment acest modul necesită să fie minuțios testat. Scopul autorităților judiciare este să se transfere la date statistice electronice în anul 2015. La 27 mai 2013 a fost luată decizia de a stabili patru instanțe judecătorești pilot (printre care și judecătoria Botanică) pentru a compara datele statistice electronice cu datele statistice manuale. La moment, datele statistice manuale sunt cu mult mai sigure decât cifrele oferite de modulul statistic. Acest lucru probabil se datorează informațiilor greșite încărcate în sistem. Modulul statistic necesită ca datele să fie introduse corect, însă asistenții judecătorilor nu sunt foarte exacti atunci când introduc datele, deoarece aceștia sunt suprasolicitați cu muncă.

În ianuarie 2015 va fi efectuată o nouă evaluare pentru a vedea dacă datele statistice extrase din modul se potrivesc datelor statistice manuale. Instanțele pilot vor juca un rol important în soluționarea problemelor relevante și sugerarea unor îmbunătățiri practice. Până la urmă, evaluarea va dovedi dacă instanțele pilot sunt deja sau încă nu sunt pregătite să se transfere la datele statistice electronice. În cazul unui răspuns pozitiv, modulul statistic va fi lansat în celelalte instanțe. Scopul autorităților judiciare este să răspândească utilizarea datelor statistice electronice în toate instanțele, însă procesul va dura aproximativ 4-5 ani.

Trecerea de la evidența manuală a datelor statistice la cea electronică va avea un mare impact pozitiv asupra calității datelor, însă succesul acestei inițiative este foarte susceptibil instruirii angajaților. Modulul statistic necesită ca datele să fie introduse corect, iată de ce personalul trebuie instruit cum să utilizeze programul într-un mod corespunzător. Autoritățile moldovenești asigură că au la dispoziție instruirea inițială, precum și cea continuă. Și anume, Institutul Național al Justiției (INJ) este responsabil pentru instruirea tuturor angajaților instanței (inclusiv judecători și grefieri). Evaluatorii insistă ca procesul de modernizare a sistemului IT (și ulterior și a datelor statistice electronice) trebuie neapărat să fie însoțit de acțiuni și investiții corespunzătoare privitor la instruire și educație.

Introducerea unui modul statistic funcțional va fi, totodată, util în administrarea solicitărilor de date privind un șir mare de subiecte (de exemplu, violența în familie, anularea licențelor, etc.). Cu condiția că informațiile din sistem sunt corecte, baza de date poate fi cu ușurință integrată pentru a extrage orice tip de informații.

Standardele de calitate

Odată ce datele sunt colectate de instanță, acestea sunt transmise atât MJ cât și CSM. Aceste două organe au departamente speciale care se ocupă în special de datele statistice judiciare. Acestea primesc copiile formularelor statistice pe suport de hârtie și toate cifrele sunt transformate în foi de calcul.

Înainte de a pregăti tabelul/raportul final, datele trebuie validate, însă modul actual de verificare a calității este destul de simplu: toate cifrele se adună corect, cazurile pe rol la sfârșitul unei anumite perioade trebuie să fie egale cu cazurile pe rol la începutul acelei perioade plus cazurile noi minus cazurile încheiate, fără ca datele să fie introduse de două ori. În caz de erori sau greșeli, instanțele sunt rugate fie să dea explicații fie să-și modifice datele. Cu toate acestea, nu e clar cum MJ și CSM își coordonează activitățile atunci când instanțele modifică datele.

Evaluatorii au fost îngrijorați într-o oarecare măsură de faptul că datele sunt acceptate orbește, indiferent de cifrele prezentate în perioadele anterioare. Cu alte cuvinte, nici MJ nici CSM nu compară cifrele actuale cu cifrele anterioare, iar tendințele nu se iau în considerare la etapa de validare. Evaluatorii sunt de acord că evidențierea valorilor cu deviere bruscă ar trebui să fie elementul esențial al componentului procedurii de verificare a calității. În general, datele statistice colectate în trecut ar trebui luate în considerare nu doar pentru a garanta un anumit grad de control al calității, însă și pentru a dezvolta serii de timp și a monitoriza tendințele indicatorilor specifici în timp. Va fi foarte benefic pentru întregul sistem judiciar să fie stabilite ținte și puncte de control și să se vadă care sunt performanțele sistemului judiciar conform acestor ținte.

Evaluatorii sunt de acord că principala problemă este că formularele utilizate pentru colectarea datelor statistice sunt pe suport de hârtie și că nu se utilizează formularele electronice. După cum se vede, procesul este într-o mare măsură expus erorilor umane. Unica verificare riguroasă se efectuează în timpul controalelor. Verificarea de facto a exactității datelor se efectuează doar de organul de control.

Disponibilitatea datelor

După validarea datelor, se fac totalurile (judecătorii de prima instanță și curțile de apel se contabilizează separat). Datele sunt agregate și rapoartele celor 47 de instanțe sunt comasate într-un singur raport general. Tabelele și rapoartele finale sunt eventual încărcate pe paginile electronice atât a MJ cât și a CSM (unele rapoarte sunt disponibile și pe paginile electronice ale unor instanțe), astfel încât ele să fie disponibile public tuturor cetățenilor. Toate datele colectate, inclusiv informațiile generale (de exemplu, numărul de instanțe, numărul de judecători, etc.) sunt disponibile publicului larg.

Câteva exemple de tabele statistice se pot vedea în Anexa A.

Tabelele specifice cu volumul lunar de lucru al unui judecător sunt la fel calculate. Unele rapoarte disponibile pe pagina electronică includ atât tabele cu date statistice cât și comentarii generale la tabele; uneori acestea mai includ și note de comparație cu datele din anii anteriori. Rapoartele de pe paginile MJ și CSM se deosebesc prin prezentare, deși cifrele sunt la fel. Și partea narativă a raportului poate fi diferită, deoarece MJ și CSM analizează cifrele din perspective diferite.

Mai mult decât atât, CSM pregătește raportul anual care este prezentat adunării generale anuale a judecătorilor și este prezentat și Președintelui țării și Parlamentului.

Atât autoritățile moldovenești cât și evaluatorii sunt de acord că disponibilitatea datelor statistice online este un stimulent considerabil împotriva corupției. Deseori pe parcursul vizitei de evaluare, autoritățile moldovenești au accentuat importanța disponibilității online a datelor statistice în calitate de act de transparență, care este înalt apreciat de cetățeni. Datele statistice online sunt un tip de stimulent pentru credibilitatea sistemului judiciar.

Evaluatorii insistă asupra faptului că tehnologiile informaționale ar trebui să permită producerea rapidă a rapoartelor statistice și planificării la nivel de politici. Informațiile statistice la zi ar trebui, în mod ideal, să fie prompt disponibile tuturor instanțelor în orice moment.

Termene

Actualmente, sistemul statistic de azi nu colectează datele necesare pentru calcularea duraterelor exacte ale procedurilor. În acest moment, durata procedurilor judiciare poate fi calculată doar indirect, utilizând datele din formularele statistice (de exemplu, numărul cazurilor pe rol pe o perioadă ce depășește 12 luni, 24 luni și 36 luni). Evaluatorii sunt de acord că limitele informațiilor disponibile se datorează faptului că sistemul actual se bazează numai pe cifrele agregate. Astăzi, nu se pot extrage informații din fiecare procedură în parte.

Pe parcursul vizitei de evaluare, CSM a subliniat faptul că aceste termene nu au bază legală și că nu sunt definiți prin reglementări juridice. Termenele incluse în formularele statistice (12, 24, 36 luni) nu sunt prescrise de lege și trebuie tratate ca rămășițe ale vechiului sistem.

CEPEJ a făcut recomandări foarte specifice în această privință. Fiecare instanță trebuie să colecteze date privind temenele procedurilor care au loc în instanță. Cazurile pe rol și cele încheiate în perioada vizată (de exemplu, un an calendaristic) trebuie monitorizate separat și datele privind durata acestora trebuie divizată în grupuri conform duratei acestora, de exemplu cazurile pe rol sau încheiate în mai puțin de o lună, 1-3 luni, 4-5 luni, 7 la 12 luni, 1-2 ani, 2-3 ani, 3-5 ani și peste 5 ani. Pe lângă distribuția cazurilor conform duratei, mai trebuie calculate și duratele mijlocii și medii ale procedurilor și mai trebuie oferită și o indicație a termenelor minime și maxime. Timpul de procesare trebuie să ia în calcul doar timpul necesar pentru a procesa cazul într-o instanță concretă, de exemplu timpul între momentul când cazul a ajuns în instanță și momentul când cazul a ieșit din instanță (de exemplu, horătare finală, transmiterea unei instanțe superioare ca să judece în recurs, etc.). Dacă e posibil, informația privind termenele procedurilor pentru cazurile încheiate trebuie să se deosebească pentru cazurile încheiate după o examinare deplină a cazului (de exemplu, cazurile care s-au încheiat cu o decizie în fond) și cazurile care au fost încheiate într-un alt mod (prin retragere, soluționare, lipsă de jurisdicție, etc.).

Este deosebit de important că cazurile în instanță pot să se deosebească și în baza duratei totale. Durata totală este timpul între inițierea procedurilor și emiterea hotărârii finale pe caz (vezi lista de verificare a administrării timpului CEPEJ și Ghidul SATURN). În mod ideal, timpul necesar pentru executarea hotărârilor trebuie anexate la informația privind termenele totale ale procedurilor.

Monitorizarea termenelor nu ar trebui să se limiteze la colectarea datelor privind termenele totale între începerea și finalizarea procedurilor. Informația privind durata etapelor intermediare ale procedurilor ar trebui la fel colectată. Cel puțin, etapele care trebuie monitorizate ar trebui să includă durata etapei preparatorii a procedurilor (de exemplu, timpul între începerea procedurilor și prima audiere în fond), etapa de mijloc (de exemplu, de la prima până la ultima audiere în fond) și etapa de încheiere a procesului de judecată (de exemplu, de la ultima audiere până la emiterea hotărârii în fond). Ar mai trebui să fie disponibile și datele privind durata procedurilor de apel sau durata altor remedii legale. Trebuie asigurată monitorizare specială pentru perioadele de inactivitate (timp de așteptare).

Cât privește indicatorii CEPEJ, organele responsabile pentru colectarea și procesarea datelor din domeniul juridic pot să calculeze cu ușurință atât rata de lichidare cât și timpul de dispunere utilizând cazurile soluționate, parvenite și cele pe rol la sfârșitul fiecărei perioade. Mai mult, acestea pot să calculeze atât rata de lichidare cât și timpul de dispunere pentru un șir extins de cauze civile (peste 60 de tipuri care se conțin în formularul civil) și infracțiuni penale. Cu toate acestea, pentru a obține date statistice robuste, la calculul indicatorilor susmenționați cifrele trebuie să fie suficient de mari.

Introducerea unui modul statistic nou va permite calcularea mai detaliată a indicatorilor și măsurilor. Sistemul actual integrat al administrării cazurilor deja conține toate etapele relevante și datele asociate cazului (înregistrarea, prima audiere, etc.), astfel încât va fi destul de ușor de a evalua durata etapelor în parte a proceselor printr-o solicitare. În acest sens, CEPEJ a oferit lista celor mai importante etape a proceselor pe care, în mod ideal, sistemul de administrare a cazurilor ar trebui să-l ia în considerare (pentru detalii vezi lista de verificare pentru administrarea timpului – indicatorul patru). Punctul cheie aici este că datele trebuie să fie corect introduse în sistem. Pe parcursul vizitei, evaluatorii au fost informați că instanțele discută posibilitatea de a utiliza acest modul pentru monitorizarea proceselor îndelungate. Evaluatorii percep această oportunitate ca pe una foarte favorabilă: în mod ideal, informațiile statistice privind durata proceselor și întârzierilor trebuie colectate nu doar printr-un sistem informațional, dar să fie și utilizate cu regularitate pentru planificare strategică. În mod ideal, ar trebui să există un oficiu responsabil de monitorizarea cursului obișnuit al unui proces în parte și de localizarea întârzierilor pentru a le reduce, indiferent de etapa procesului (primă instanță, recurs). Un astfel de oficiu ar trebui, eventual, să întreprindă măsuri pentru a soluționa întârzierile actuale sau pentru a preveni cele viitoare și pentru a urgenta procesul.

Conform recomandărilor CEPEJ, evaluatorii sugerează ca autoritățile judecătorești moldovenești să dezvolte anumite proceduri pentru a identifica prompt întârzierile și a reduce impactul întârzierilor asupra părților, dar și proceduri pentru a accelera procesul și preveni întârzierile. Acest scop ar putea fi realizat, de exemplu, prin impunerea sancțiunilor față de participanții la proces care intenționat sau neintenționat tergiversează procesul (mustrare, înlocuire, amendă, penalizare financiară).

În general, durata procesului este un subiect foarte sensibil la nivel european. O mare parte a cauzelor transmise Curții Europene a Drepturilor Omului se referă la încălcarea „termenului rezonabil” a unui proces, prevăzut de Articolul 6 al Convenției Europene a Drepturilor Omului. Încă o dată, evaluatorii subliniază că trebuie atrasă atenție specială colectării datelor statistice privind durata procesului, deoarece va fi dificilă găsirea unor soluții eficiente pentru termenele optime și prognozabile, dacă autoritățile judiciare nu vor avea primele cunoștințe detaliate despre situație. Cu toate acestea, definirea termenelor optime a procesului nu ține de contextul datelor statistice. Acesta

este un subiect care trebuie abordat din timp de către autoritățile judecătorești. Este foarte de dorit ca definirea termenelor optime să rezulte din discuțiile dintre autoritățile judiciare și alte organizații care reprezintă profesiile juridice și judiciare. Modul de organizare a sistemului statistic ar trebui să reflecte doar deciziile luate de factorii politici privind durata corespunzătoare (adecvată, optimă) a procesului în instanță.

Cât privește articolul 6 al Convenției Europene a Drepturilor Omului, în trecut au fost înaintate unele cauze împotriva Republicii Moldova la Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO). După adoptarea legii nr. 87, țara nu a mai avut cazuri de încălcare a articolului 6 (încălcarea duratei procesului). Dacă în Republica Moldova nu se respectă termenele de procedură, atunci se poate cere compensare sau accelerarea cazului.

Utilizarea datelor statistice

La moment, datele statistice colectate de MJ și CSM sunt utilizate la diferite niveluri pentru diferite scopuri. Inițial, datele statistice sunt utilizate pentru a elabora bugetul pentru următorul an, pentru a calcula volumul de lucru a fiecărui judecător și apoi pentru a solicita resurse adiționale (nu doar resurse umane) și pentru a calcula premiile pentru judecători.

Evaluatorii consideră că este favorabilă utilizarea datelor statistice pentru planificare mai generală și în scopuri manageriale. De exemplu, stabilirea obiectivelor instanței, definirea termenelor pentru procesarea cazurilor. Sistemul computerizat și ulterior datele statistice trebuie considerate un instrument foarte puternic în mâinile administrației pentru a monitoriza activitățile instanței de evaluare a realizării standardelor și pentru a le permite luarea deciziilor corespunzătoare în modul convenit. La un nivel mai înalt, autoritățile ce elaborează legi ar putea chiar să utilizeze datele statistice pentru a prevedea implicațiile noilor legi asupra fluxurilor existente.

Evaluatorii sunt de acord că la moment utilizarea datelor statistice este limitată și în general, acest lucru este perceput mai degrabă ca o sarcină și nu ca un instrument care poate să contribuie la îmbunătățirea eficienței și funcționării justiției. Toate datele privind performanța și calitatea sistemului judecătoresc ar trebui colectate și prezentate printr-o metodologie compatibilă și consistentă care se aplică tuturor ramurilor și organelor sistemului judecătoresc, astfel încât să fie posibilă evaluarea eficienței mijloacelor alocate.

Grila CEPEJ și datele din domeniul judiciar

Cât privește informațiile necesare pentru a îndeplini grila CEPEJ de evaluare a sistemelor judiciare, Ministerul Justiției este responsabil pentru colectarea tuturor datelor relevante. În special, Direcția analiză și executare a hotărârilor CEDO (Direcția Agentului Guvernamental), din cadrul Ministerului Justiției servește în calitate de corespondent național. Ei pot să colecteze datele privind fluxul cazurilor de la toate instanțele judecătorești (judecătorii, curțile de apel și Curtea Supremă de Justiție), dar și alte date judiciare cum ar fi salariile, bugetul, asistența judiciară, etc.).

Departamentul de Administrare Judecătorească este foarte optimist în legătură cu modulul statistic, care este pe cale de a fi integrat în sistemul existent de administrare a cazurilor, deoarece acesta va face procesul de colectare a datelor cu siguranță mai lin. De exemplu, la moment, nu este ușor de a calcula suma taxelor instanței pe care o percepe statul, însă în viitorul apropiat noul modul statistic va permite utilizatorilor să extragă cu ușurință această informație din baza de date.

Cât privește datele referitor la urmăriri, Ministerul Justiției este în contact cu procuratura și alte organe competente pentru a obține datele relevante pentru grila CEPEJ. De fapt, Ministerul Justiției printr-o scrisoare oficială solicită tuturor autorităților naționale de resort, inclusiv Departamentului Administrare Judecătorească, să completeze grila CEPEJ, reieșind din competența funcțională. Ulterior, informația respectivă este generalizată, cu completarea definitivă a grilei CEPEJ în mod online. Departamentul de administrare judecătorească și procuratura nu au acces reciproc la bazele de date. Actualmente, poliția și procuratura își au propriile sisteme. Cu toate acestea, la MJ se discută despre posibilitatea de a crea o suprastructură care ar permite navigarea a câteva sisteme: probațiunea, instituțiile penitenciare, corecțiile, datele statistice în domeniul judiciar, etc. La moment, e doar o idee generală care încă trebuie cercetată înainte ca să devină un proiect/program convenit.

Domenii ce necesită îmbunătățiri și recomandări

Evaluatorii au identificat un șir de dificultăți care trebuie soluționate și abordate de autoritățile moldovenești.

Una din dificultăți care împiedică demararea utilizării **tehnologiei** la scară largă este mentalitatea care persistă în rândul funcționarilor judecătorești precum că hârtia este preferată documentelor electronice. Funcționarii instanțelor

sunt extraordinar de reticenți să introducă mijloace electronice în activitățile sale de zi cu zi, deoarece documentele digitale nu ar fi suficient de sigure („riscuri de a pierde datele”). Mai persistă neîncredere și o atitudine precaută față de bazele electronice de date („ce dacă apar probleme, virușii distrug fișierele”). Legislația în vigoare cere păstrarea ambelor versiuni (pe suport de hârtie și cea electronică), astfel încât instanțele urmează aceste instrucțiuni cu strictețe.

Mai mult, funcționarii instanței continuă să pună la îndoială **validitatea juridică a documentelor digitale** și tot ei argumentează că mesajele electronice nu au aceeași pondere ca și un act ștampilat pe suport de hârtie transmis prin poștă. Iarăși, aceasta este o problemă mai generală și legislația poate să intervină prin introducerea recomandărilor specifice privind utilizarea actelor digitale. Este o problemă care trebuie abordată la un nivel mai general în cadrul mediului judiciar.

Autoritățile moldovenești sunt foarte dornice să grăbească procesul de modernizare a sistemului prin adoptarea noului program IT. Cu toate acestea, se pare că e mai degrabă o problemă care ține de încrederea oamenilor în tehnologii, ceea ce face ca procesul să fie mai lent. Evaluatorii intuiesc că e nevoie de **educație și instruire** în IT, în special în rândul funcționarilor de o anumită vârstă.

Deoarece implementarea deplină a noului sistem de administrare a cazurilor va lua, probabil, circa 4-5 ani, evaluatorii sfătuiesc cu insistență ca între timp să fie introduse instrumente IT simple/de bază (cum ar fi foile de calcul) ca să faciliteze sarcinile funcționarilor când vine la colectarea datelor statistice în domeniul judiciar.

Sistemul judiciar necesită **resurse suficiente** pentru a face față la timp volumului ordinar de lucru. Resursele trebuie distribuite în dependență de necesități și trebuie utilizate eficient. În Republica Moldova, s-au confruntat cu insuficiența de cadre, în special în instanțele din afara Chișinăului. Până în 2010, a fost un flux destul de intens de personal. Se pare că motivul este salariul mic al funcționarilor instanțelor. Pe parcursul ultimilor ani lucrurile s-au îmbunătățit, însă mai e loc pentru îmbunătățiri. Din cauza faptului că sistemul justiției din Moldova suferă de insuficiență de cadre, evaluatorii insistă ca cererile de date statistice să nu suprasolicite nefondat cadrele instanțelor, însă să corespundă necesităților unei administrări line a întregului sistem judiciar. Autoritățile judecătorești trebuie să aibă un tablou clar al sistemului judecătoresc printr-un sistem statistic bine organizat. Pe de altă parte, instanțele trebuie administrate astfel încât datele statistice să fie parte a principalelor sale activități și nu un exercițiu anevoios.

Pe lângă corpul nejudcătoresc, evaluatorii au observat o insuficiență de **judecători** în special în instanțele mai depărtate. Majoritatea judecătorilor sunt tineri și evaluatorii consideră că ei trebuie să fie stimulați și sprijiniți, în special pe parcursul perioadei inițiale. Evaluatorii consideră că trebuie găsite un fel de stimulente astfel încât judecătorii nou numiți să fie încurajați să lucreze în regiunile depărtate.

Cât privește **datele statistice în domeniul judiciar**, principala problemă ține de colectarea datelor. În prezent, colectarea datelor se efectuează fără utilizarea mijloacelor IT, din aceste considerente sistemul este foarte sensibil la erorile umane. Mai mult, formularele statistice utilizate pentru analiză conțin doar cifre agregate, ceea ce face practic imposibilă analiza aprofundată a datelor. Atât evaluatorii, cât și autoritățile moldovenești sunt foarte optimiste referitor la introducerea modulului statistic în sistemul integrat de administrare a cazurilor. Trecerea de la statisticile manuale la statisticile electornice vor avea un mare impact pozitiv asupra calității datelor.

Acestea fiind spuse, introducerea unui sistem IT nou și mai sofisticat în sine nu înseamnă neapărat îmbunătățirea automată a sistemului statistic. Cu certitudine, noul sistem IT va permite o analiză mai detaliată și va îmbunătăți calitatea datelor statistice, însă aceasta nu este suficient. Organele responsabile pentru colectarea și procesarea datelor statistice din domeniul judiciar vor fi capabili să regândească modul în care sistemul lor statistic este proiectat. Ei vor avea oportunitatea să asigure dialog cu organizațiile care reprezintă profesii juridice și judiciare, cercetători și alte organizații care au interes în acest subiect, astfel încât să garanteze un consens larg privind informațiile colectate și comunicate. Mai mult, ei vor avea oportunitatea să înceapă monitorizarea informațiilor relevante privind instanțele și sistemul judiciar în general prin adoptarea unui șir de indicatori standardizați și puncte de control al performanței. Există câțiva indicatori recomandați de CEPEJ pentru a analiza și monitoriza durata și alți factori importanți pentru a înțelege termenele în instanță:

- Rata de lichidare: raportul dintre cazurile noi și cazurile încheiate într-o anumită perioadă;
- Coeficientul rulajului de cazuri: raportul dintre numărul cazurilor soluționate și numărul cazurilor nesoluționate la sfârșit;
- Timpul de dispunere: face comparație între numărul de cazuri soluționate pe parcursul perioadei de observare și numărul de cazuri nesoluționate la sfârșitul perioadei de observare.

Alți indicatori importanți (cum ar fi rata de eficiență, total restanțe, caz per judecător, abateri ordinare, etc.) care sunt ilustrate în ghidul CEPEJ privind datele statistice în domeniul judiciar (GOJUST).

Evaluatorii de asemenea subliniază că procesul de modernizare a mijloacelor IT (și ulterior a statisticilor electronice) trebuie să fie obligatoriu însoțit de acțiuni adecvate în termeni de investiții în instruire și educație.

Linkuri relevante:

Ministerul Justiției
<http://www.justice.gov.md/>

Ministerul Justiției – Studii și analize
<http://www.justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=56&>

Consiliul Superior al Magistraturii
<http://www.csm.md/>

Consiliul Superior al Magistraturii – date statistice în domeniul judiciar
<http://www.csm.md/statistica-judiciara.html>

ANEXA – A**Exemplu a tabelor statistice****ANEXA – B****Exemplu a formularelor statistice**