



Strasbourg, 5 decembrie 2023

CEPEJ(2023)14

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU EFICIENȚA JUSTIȚIEI (CEPEJ)

RAPORT PRIVIND PONDERAREA CAUZELOR ÎN PROCURATURI

*Document adoptat de CEPEJ în cadrul celei de-a 41-a reuniune
plenare¹ (Strasbourg, 4-5 decembrie 2023)*

Această traducere a fost realizată cu sprijinul financiar al Uniunii Europene și al Consiliului Europei. Conținutul său este responsabilitatea exclusivă a Consiliului Europei și nu reflectă neapărat punctele de vedere ale Uniunii Europene.

Traducere cofinanțată
de Uniunea Europeană



Această versiune a fost tradusă cu ajutorul unui sistem de traducere automată (inteligență artificială), sub supraveghere umană pentru a asigura calitatea traducerii. Deși s-au depus toate eforturile pentru a asigura acuratețea traducerii, doar versiunea originală în limba engleză are caracter oficial.

¹ © CEPEJ, Consiliul Europei, 2023. Toate drepturile rezervate. Documentul nu poate fi reprodus, tradus, distribuit, vândut sau utilizat în alt mod fără o autorizație prealabilă scrisă. Pentru a depune o cerere de autorizare sau pentru întrebări suplimentare, vă rugăm să contactați CEPEJ, Consiliul Europei, la adresa CEPEJ@coe.int.

CUPRINS

<u>Cuvânt înainte</u>	<u>4</u>
<u>Partea I – Teoria ponderării cauzelor</u>	<u>5</u>
<u>A - Prezentare generală</u>	<u>5</u>
<u>B - Obiective și aplicații practice.....</u>	<u>6</u>
<u>C - Metode de implementare.....</u>	<u>6</u>
i) <u>Metode de studiu de timp</u>	<u>6</u>
ii) <u>Metode de estimare a timpului (metoda Delphi/metoda de tip Delphi).....</u>	<u>7</u>
<u>Partea II – Sistemele de ponderare a cauzelor în procuraturi – Prezentare generală.....</u>	<u>8</u>
<u>A - Austria.....</u>	<u>8</u>
<u>B - Belgia.....</u>	<u>9</u>
<u>C - Bulgaria</u>	<u>10</u>
<u>D - Danemarca</u>	<u>12</u>
<u>E - Germania</u>	<u>14</u>
<u>F - Lituania</u>	<u>16</u>
<u>G - Țările de Jos.....</u>	<u>19</u>
<u>H - Suedia</u>	<u>19</u>
<u>I - State non-europene</u>	<u>22</u>
<u>Partea III - Analiza comparativă a ponderării cauzelor în cadrul procuraturilor</u>	<u>24</u>
<u>A - Dezvoltare și implementare.....</u>	<u>24</u>
i) <u>Sisteme preexistente</u>	<u>24</u>
ii) <u>Instituții coordonatoare</u>	<u>25</u>
iii) <u>Asistență externalizată pentru proiectare și implementare</u>	<u>25</u>
iv) <u>Scopurile sistemelor de ponderare a cauzelor</u>	<u>26</u>
<u>B - Colectarea datelor</u>	<u>27</u>
i) <u>Metodologia de colectare a datelor</u>	<u>27</u>
□ <u>Metode de studiu de timp.....</u>	<u>27</u>
□ <u>Metode de estimare a timpului (metode Delphi/de tip Delphi)</u>	<u>28</u>
ii) <u>Evaluarea timpului de lucru</u>	<u>29</u>
iii) <u>Externalizarea.....</u>	<u>30</u>
<u>C - Calculul ponderii cauzelor</u>	<u>30</u>
i) <u>Clasificarea cauzelor și a etapelor procedurale</u>	<u>30</u>
ii) <u>Atribuirea ponderii cauzelor.....</u>	<u>32</u>

<u>Partea IV - Sisteme alternative ponderării cauzelor</u>	<u>34</u>
<u>A - Principalele obstacole în calea implementării sistemului de ponderare a cauzelor ..</u>	<u>34</u>
<u>B - Ponderarea cauzelor în trecut și în viitor</u>	<u>34</u>
<u>C - Sisteme alternative existente ponderării cauzelor</u>	<u>35</u>
<u>D - Cooperarea instituțională – Lecții învățate din Norvegia.....</u>	<u>37</u>
<u>Partea V - Principii directoare cheie</u>	<u>39</u>
<u>Abrevieri</u>	<u>41</u>

Cuvânt înainte

Studiul privind ponderarea cauzelor, cunoscut și sub denumirea de analiză a ponderării cauzelor, a apărut în anii 1970 în cadrul instanțelor din Statele Unite ale Americii.² Scopul său principal era de a sprijini instanțele în diverse moduri, cum ar fi estimarea necesarului de personal, reorganizarea distribuției personalului și fundamentarea cererilor de suplimentare a resurselor umane. Deși a fost inițial dezvoltată și utilizată de judecători, ponderarea cauzelor este o tehnică versatilă, ceea ce permite extinderea acesteia în beneficiul altor profesioniști, cum ar fi procurorii, anchetatorii poliției și alți profesioniști din domeniul juridic.

În conformitate cu Studiul nr. 28 al Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) privind ponderarea cauzelor în sistemele judiciare (2020), ponderarea cauzelor oferă o înțelegere mai bună și mai aprofundată a complexității activității judiciare, ceea ce, la rândul său, facilitează gestionarea sistemului în cunoștință de cauză și bazată pe date.³ În plus, sistemele de ponderare a cauzelor pot oferi beneficii semnificative judecătorilor, asigurând o distribuție mai echitabilă a cauzelor, atât în ceea ce privește volumul, cât și complexitatea. Mai mult, aceste sisteme aduc beneficii părților implicate, asigurându-le șanse egale de a obține hotărâri judecătorești într-un termen rezonabil, indiferent de instanța sau judecătorul specific desemnat pentru cauza lor, cu condiția ca toți judecătorii să aibă un volum de muncă echivalent.

Influențate în mare măsură de implementarea cu succes a acestuia în cadrul instanțelor judecătorești, autoritățile judiciare din întreaga Europă și la scară mondială și-au asumat rolul de pionieri ai încorporării ponderării cauzelor în procuraturile lor. Unele sisteme judiciare au decis, de asemenea, să implementeze același sistem în paralel în instanțe și în procuraturi, de exemplu, în Austria și Germania. Cu toate acestea, informațiile accesibile publicului pe această temă sunt limitate, și lipsește o sinteză cuprinzătoare. Recunoscând această lacună, CEPEJ a decis să examineze mai în detaliu sistemele existente de ponderare a cauzelor în cadrul procuraturilor.

Prezentul raport examinează diferite abordări privind realizarea analizelor de ponderare a cauzelor și măsurarea volumului de muncă al procurorilor. Obiectivul principal al raportului este de a face un bilanț al sistemelor de ponderare a cauzelor din cadrul procuraturilor din Europa și din afara acesteia și de a analiza punerea lor în aplicare pentru a identifica posibile aplicații, bune practici și experiențe. Raportul își propune să ajute factorii de decizie și procuraturile să dezvolte și să integreze sistemele de ponderare a cauzelor în activitatea lor, pentru a consolida capacitățile manageriale, îmbunătățind astfel eficiența și eficacitatea activității procuraturilor. În cele din urmă, raportul prezintă abordări alternative ale sistemelor de ponderare a cauzelor, împreună cu exemple din jurisdicțiile europene.

Provocările din cadrul acestei analize, care decurg din trecerea timpului și dintr-o deficiență a memoriei instituționale în statele membre, subliniază importanța documentării și păstrării consecvente a cunoștințelor instituționale pentru a permite realizarea unor evaluări viitoare mai complete și mai riguroase.

În cadrul acestui raport, termenii „studiu de ponderare a cauzelor” și „analiză de ponderare a cauzelor” au fost utilizați în mod interschimbabil pentru a desemna procesul de analiză a datelor referitoare la activitatea procurorilor. În același timp, termenul „sistem de ponderare a cauzelor” este utilizat pentru a cuprinde cadrul cuprinzător stabilit în acest scop.

Raportul s-a bazat în mare măsură pe informațiile furnizate de statele membre ale Consiliului Europei prin intermediul unei serii de chestionare și interviuri.⁴ Prin furnizarea acestor

² Acest document a fost elaborat de Grupul de lucru privind gestionarea timpului în justiție (CEPEJ-SATURN), asistat de Ivan Crnčec (Croatia), Ana Krnić Kulušić (Croatia) și Alexandre Palanco (Franța).

³ Studiul este disponibil pe următorul site web: <https://rm.coe.int/study-28-case-weighting-report-en/16809ede97>.

⁴ La chestionar au răspuns următoarele țări: Austria, Belgia, Bosnia și Herțegovina, Bulgaria, Canada, Croatia, Republica Cehă, Danemarca, Finlanda, Franța, Grecia, Germania, Ungaria, Irlanda, Israel, Letonia, Lituania, Luxemburg, Malta, Țările de Jos, Macedonia de Nord, Norvegia, Republica Moldova, Polonia, România, Slovenia, Suedia, Turcia și Ucraina. În mai multe cazuri, răspunsurile scrise au fost urmate de interviuri. Înainte de distribuirea

informații, a fost posibil să se prezinte situația actuală din Europa în raport. În plus, s-au obținut perspective valoroase din Australia, Canada și Statele Unite ale Americii, care au servit ca surse de inspirație și de cunoștințe suplimentare.

Definiții privind ponderarea cauzelor din chestionarul CEPEJ privind ponderarea cauzelor pentru serviciul procuraturii publice

Sistemul de ponderare a cauzelor – Un instrument destinat măsurării sau evaluării timpului necesar pentru soluționarea unei cauze. Instrumentul atribuie diferite ponderi cauzei, ținând seama de diversele acțiuni ale procurorului și de complexitatea cauzei. În prezent, există instrumente care utilizează indicatori diferiți pentru calcularea ponderilor (pe bază de puncte și/sau de timp și/sau un sistem mixt). Ponderarea cauzelor este un instrument specific, printre altele, pentru evaluarea volumului de muncă și îmbunătățirea eficienței justiției.

Valoarea „procuror-zi” – Timpul de care dispune fiecare procuror pentru activitatea legată de cauze într-o zi.

Valoarea „procuror-an” – Timpul de care dispune fiecare procuror pentru activitatea legată de cauze într-un an.

Partea I – Teoria ponderării cauzelor

A – Prezentare generală

Glosarul CEPEJ definește sistemul de ponderare a cauzelor ca fiind un sistem de evaluare bazat pe punctaj, utilizat pentru a aprecia gradul de complexitate al diferitelor categorii de cauze, pornind de la premisa că o categorie de cauze poate diferi de alta în ceea ce privește timpul judiciar necesar soluționării cauzelor din categoria respectivă.⁵

Conceptul fundamental care stă la baza **sistemelor de ponderare a cauzelor** (SPC) este că nu toate cauzele instrumentate de procuraturi sunt egale din punctul de vedere al **complexității**. Aceasta înseamnă că diferitele categorii de cauze necesită volume diferite de timp și atenție din partea procuraturilor (SPP sau OPP). Componenta exactă a **volumului de cauze** și ponderea relativă a diferitelor categorii de cauze pot influența în mod semnificativ volumul de muncă al procurorilor.

Prin urmare, modelele care iau în considerare doar numărul cauzelor – **fără a le pondera în funcție de complexitatea lor** – pot să nu reflecte cu acuratețe volumul de muncă al procurorilor. Lipsa unei măsurări mai precise poate afecta gestionarea resurselor necesare pentru soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil și pentru **controlul restanțelor din activitatea procuraturilor**.

Prin utilizarea unui sistem de ponderare a cauzelor care ține seama **de diferențele de volum de muncă judiciar asociate fiecărei categorii de cauze**, volumul de muncă al procuraturii poate fi evaluat cu acuratețe, luând în considerare modificările în structura volumului de activitate de-a lungul timpului și diferențele existente între diferite jurisdicții.

chestionarului cuprinzător, a fost distribuit un sondaj preliminar printre membrii Asociației Internaționale a Procurorilor. Scopul a fost acela de a culege informații inițiale cu privire la sistemele de ponderare a cauzelor utilizate în mod curent de procurori.

⁵ Disponibil la <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/definitions>.

B - Obiective și aplicații practice

Ponderarea cauzelor, ca instrument specific **pentru evaluarea volumului de cauze și îmbunătățirea eficienței** în domeniul justiției, își găsește aplicații practice într-o gamă variată de contexte.

În ceea ce privește gestionarea resurselor umane, SPC poate fi utilizat pentru a calcula **numărul optim** de procurori și membri ai personalului necesari pentru a gestiona volumul de muncă al procuraturii, pentru **a aloca în mod eficient** procurorii și membrii personalului în cadrul diferitor OPP-uri, sau pentru a identifica nevoile în ceea ce privește **specializarea procurorilor**.

SPC poate fi utilizat, de asemenea, pentru **a evalua productivitatea** procurorilor individuali sau a OPP-urilor. În ceea ce privește gestionarea cauzelor, SPC poate fi utilizat pentru **a repartiza cauzele** între procurori și OPP-uri, sau pentru a evalua resursele necesare pentru a reduce volumul de cauze restante. La un nivel mai structural, SPC poate fi un instrument de neprețuit pentru **a susține cererile bugetare**, a planifica numărul de unități ale SPP sau a contribui la revizuirea competenței teritoriale a procuraturilor.

C - Metode de implementare

Pentru a dezvolta un SPC pentru procuratură, se utilizează de obicei două metode principale: **metoda de estimare a timpului și metoda studiului de timp**⁶.

i) Metodele de studiu de timp

Metoda studiului de timp pentru elaborarea ponderilor cauzelor este o metodă statistică cantitativă care implică **urmărirea activităților procurorului pe parcursul unei perioade specifice de colectare a datelor**. Această abordare oferă o măsură directă a timpului dedicat pentru diferite activități ale procurorului.

Activitățile monitorizate pot fi limitate la **timpul dedicat diferitor categorii de cauze și activităților administrative** sau pot include **și alte activități**, cum ar fi participarea la ședințe, participarea la cursuri de formare sau predarea acestora, deplasările în scopuri profesionale etc. Datele colectate în cadrul studiului de timp sunt apoi utilizate pentru a calcula un set de ponderi ale cauzelor.

Această metodă poate fi **foarte exactă** în evaluarea timpului necesar pentru fiecare activitate a procurorului în diferite categorii de cauze. Cu toate acestea, metoda studiului de timp **poate fi costisitoare și consumatoare de timp**, în special pentru procurorii implicați în monitorizarea necesară pentru înregistrarea cu precizie a timpului și a activităților lor.

⁶ Există și alte metode, cum ar fi analiza bazată pe date sau sondajul în rândul procurorilor. Prima se bazează, de obicei, pe analiza datelor existente în CMS sau în bazele de date ale cauzelor. Aceasta cuprinde analiza „evenimentelor din cauză” (de exemplu, numărul de participanți la cauză, numărul de acte inițiale depuse de părți, numărul de martori, numărul de ședințe, numărul de pagini din actele inițiale și din cererile ulterioare ale părților, precum și numărul de probe suplimentare etc.). Toate datele sunt „istorice” și pot fi utilizate pentru evaluarea și prognozarea activității viitoare a procurorului. Această metodă poate include, de asemenea, o măsurare bazată pe puncte, în care se atribuie puncte diferitor evenimente (de exemplu, 1 punct pentru fiecare parte la procedură, 2 puncte pentru fiecare expertiză necesară sau 5 puncte pentru fiecare audiere de lungă durată preconizată). Aceasta din urmă (sondajul procurorilor) poate fi considerată parte a unei metode de tip Delphi. Diferența constă în faptul că această metodă se bazează pe estimări de timp colectate de la procurori. Această estimare se bazează pe răspunsurile la întrebări predefinite privind fiecare etapă și acțiunile întreprinse în cursul procedurii pe o cauză. Valorile medii ale timpului sunt apoi utilizate pentru a stabili „tendențe” în cadrul unui OPP sau al sistemului procuraturii în general.

ii) *Metode de estimare a timpului (metoda Delphi/metode de tip Delphi)*

Metoda Delphi este o tehnică structurată care se bazează pe un **grup de experți**. Această metodă poate fi utilizată pentru a face previziuni, pentru a ajuta la obținerea unui consens al experților cu privire la timpul petrecut pentru diferite categorii de cauze sau pentru a elabora orientări profesionale. Utilizată pentru implementarea unui SPC, metoda Delphi se bazează pe premisa că **estimarea timpului realizată de un grup structurat de experți** este mai precisă decât cea realizată de experți individuali sau de grupuri nestructurate de experți.

În cadrul metodei Delphi, unui grup de experți (de exemplu, procurori) li se cere să estimeze **timpul necesar pentru finalizarea diferitor sarcini sau etape ale procedurilor în diverse categorii de cauze**. După centralizarea răspunsurilor inițiale, membrii grupului își revizuiesc estimările individuale ținând cont de estimările colective, iar acest proces se repetă până la atingerea unui consens.

Această metodă este **mai puțin precisă** decât metoda studiului de timp, deoarece se bazează pe percepția umană și pe calitatea formulării întrebărilor. Cu toate acestea, este **mai puțin costisitoare, mai puțin consumatoare de timp și mai puțin împovărătoare** decât o colectare de date la scară largă bazată pe monitorizarea în timp real.

Din aceste motive, metoda Delphi poate fi utilizată ca **alternativă** la studiul de timp pentru statele care nu dispun de un buget suficient sau de timpul necesar pentru a implementa sistemul de ponderare a cauzelor (SPC) prin metoda studiului de timp, sau pentru statele care nu intenționează să impună procurorilor sarcina colectării datelor. În plus, metoda Delphi poate oferi un plus de siguranță procurorilor care se tem că utilizarea datelor colectate ar putea fi incompatibilă cu respectarea vieții lor private sau a **independenței** lor.

Partea II – Sistemele de ponderare a cauzelor în procuraturi – Prezentare generală

Această secțiune oferă o imagine de ansamblu asupra sistemelor de ponderare a cauzelor (SPC) utilizate în procuraturile statelor membre ale Consiliului Europei și în alte țări. Prezentările generale pe țări au fost elaborate pe baza răspunsurilor la un chestionar online. Analiza răspunsurilor a fost urmată de interviuri realizate online și/sau în scris în 2023. Această parte se referă doar la țările care au declarat că utilizează, integral sau parțial, sisteme de ponderare a cauzelor care se încadrează în definiția ponderării cauzelor prevăzută la secțiunea 1.

A - Austria

Sistemul de ponderare a cauzelor procuraturilor din **Austria** a fost dezvoltat de **Ministerul Federal al Justiției** cu sprijinul unei renumite companii de consultanță, al personalului OPP-urilor, al reprezentanților profesioniști și al Centrului Federal de Calcul.⁷

Actualul SPC, cunoscut sub denumirea de **Calculul necesarului de personal (PAR II)**,⁸ a fost creat între 2008 și 2009 ca o **nouă versiune** a sistemului PAR original. Actualizarea a inclus o revizuire a duratelor de procesare stabilite anterior⁹ și a categoriilor de cauze.

PAR II are două obiective principale: **stabilirea numărului** de procurori și susținerea cererilor **de finanțare și bugetare**. Acesta se bazează pe date colectate printr-un **studiu de timp** care a cuprins **cinci din cele 16 OPP-uri de primă instanță**, în cadrul cărora procurorii au fost rugați să înregistreze timpul dedicat cauzelor și altor activități pe o perioadă de șase luni. În ansamblu, aproximativ 55% din totalul procurorilor au fost implicați în acest proces, atât în zonele urbane, cât și în cele rurale din Austria. Procurorii **au înregistrat manual timpul dedicat fiecărei cauze** în tabele standardizate.¹⁰ Scopul a fost de a obține duratele de procesare pentru cel puțin 100 de cauze inițiate și finalizate pentru fiecare categorie de cauze. În plus, procurorii **au înregistrat timpul dedicat activităților** care nu au legătură cu activitatea pe caz (de exemplu, administrarea justiției, formarea profesională, ședințele de personal și rapoartele). Un proces paralel a fost desfășurat în rândul instanțelor.

Pe baza datelor colectate, s-au calculat **duratele medii** necesare pentru soluționarea cauzelor¹¹ pentru categorii de cauze prestabilite. Duratele medii au fost **înmulțite cu numărul de cauze** și convertite în **ore**. În timp ce acestea au reprezentat aproximativ 90% din timpul total alocat, s-au adăugat încă 10% ca timp dedicat activităților **care nu au legătură** cu soluționarea cauzelor. Suma orelor necesare pentru soluționarea cauzelor și a timpului necesar pentru alte activități a fost împărțită **la 1 720 de ore** (numărul stabilit de ore nete de lucru anuale ale procurorilor) pentru a se ajunge la numărul necesar de procurori.

Piatra de temelie a colectării datelor în Austria a fost **sistemul de gestionare a cauzelor**¹² (CMS), din care un grup de lucru format din experți a extras și a definit categoriile de cauze, inclusiv volumul acestora. PAR II recunoaște 13 categorii de cauze cărora li se atribuie ponderi, cum ar fi procedurile preliminare împotriva minorilor și tinerilor adulți; procedurile preliminare împotriva adulților; procedurile principale – judecător unic, procedurile principale – juriu; procedurile împotriva făptașilor necunoscuți; asistența juridică și administrativă; procedurile de extrădare și predare; și activitățile care nu sunt legate de gestionarea cauzelor.

⁷ Centrul Federal de Calcul din Austria sau Bundesrechenzentrum (BRZ) este un furnizor public de servicii de tehnologie a informației care dezvoltă și operează servicii de e-guvernare pentru Guvernul Federal, inclusiv pentru ministerele federale și Cancelaria Federală.

⁸ În germană *Personalanforderungsrechnung*. Atât procuraturile, cât și instanțele sunt acoperite de acest sistem.

⁹ Termenele de soluționare se referă la durata stabilită necesară unui procuror pentru a soluționa o cauză.

¹⁰ În perioada de desfășurare a sondajului au fost returnate peste 352 000 de chestionare, dintre care 99,92% au fost utilizate în cadrul studiului.

¹¹ Cauzele procuraturii pot implica unul sau mai mulți autori și/sau pot viza una sau mai multe infracțiuni.

¹² Registrul automatizat al procedurilor din cadrul sistemului judiciar austriac sau *Verfahrensautomation Justiz* (VJ).

PAR II oferă estimări privind necesarul de personal pentru judecători, procurori și *Rechtspfleger*¹³, dar exclude **personalul administrativ**. Prin urmare, acesta este utilizat pentru a **determina aproximativ** necesarul de personal și bugetul unei organizații, dar **nu și pentru a le repartiza**. Deși PAR II este eficient în unitățile organizaționale mai mari, acesta nu este suficient de precis în cele mai mici și atunci când apar cauze excepționale.¹⁴ În aceste situații, este necesară o intervenție managerială pentru a se adapta la circumstanțele extraordinare.

B - Belgia

Din 2007, Belgia a introdus parțial un SPC pentru cauzele procuraturii, care se bazează pe măsurarea timpului dedicat proceselor operaționale (etapele procedurale).

Belgia utilizează SPC-ul său pentru a **determina** numărul de procurori și de personal, pentru a susține **cererile de finanțare** și cererile bugetare, pentru a determina nevoile în ceea ce privește **specializarea** procurorilor, **pentru a aloca** procurori și membri ai personalului în cadrul diferitor OPP-uri și **pentru a evalua productivitatea** OPP-urilor.

Sistemul a fost dezvoltat de Consiliul Procuraturii și de Serviciul său de sprijin, care a creat un **software de gestionare a proceselor operaționale** pentru a urmări procesele operaționale, a organiza măsurătorile de timp, a colecta și analiza date și a genera rapoarte cu tablouri de bord.

Au fost urmate **trei etape** pentru a **măsura timpul** necesar efectiv pentru procesarea cauzelor.

În primul rând, s-a realizat un **inventar al proceselor operaționale** pentru a identifica activitățile de gestionare a cauzelor care pot apărea. S-a acordat prioritate identificării, modelării și măsurării „proceselor operaționale critice”, care reprezintă 80-90 % din volumul total de muncă al procuraturii. Până în prezent, au fost documentate **peste 150 de procese operaționale**. Aceste procese operaționale au fost utilizate ulterior, în a doua etapă, pentru a calcula timpul necesar gestionării unei cauze.

În al doilea rând, **volumul de muncă** a fost măsurat utilizând **CMS**, defalcat pe categorii generale de cauze, de exemplu cauze penale, cauze civile, cauze privind minorii și așa-numitele cauze de poliție (adică cauze de circulație). În paralel, procurorii înșiși au ținut **tabele Excel cu timpul necesar în mod obișnuit** pentru anumite faze procedurale. Datele extrase din CMS se referă la toți procurorii și sunt colectate în mod continuu, în timp ce datele colectate prin completarea fișelor de pontaj au fost colectate de la un eșantion de procurori pe o perioadă de trei-patru luni la fiecare câțiva ani (cel mai recent în 2021-2022, cu o sesiune planificată pentru 2023-2024).

În final, cauzele au fost ponderate prin înmulțirea proceselor operaționale desfășurate cu durata necesară pentru executarea acestora. În acest stadiu, categoriile de cauze au fost defalcate în continuare pentru a reprezenta **infracțiuni specifice** (de exemplu, jaf, omor, fraudă etc.), care au fost combinate cu hotărârile specifice pronunțate în aceste cauze, care, la rândul lor, **indicau timpul** necesar pentru soluționarea lor.

Pentru a măsura timpul de lucru pe care procurorii și personalul îl dedică gestionării cauzelor, sistemul ia în considerare săptămâna de lucru oficială (în medie 38 sau 40 de ore)¹⁵ din care se scade așa-numitul „**timp neproductiv**” (concediu anual, concediu medical și alte concedii și absențe legale/reglementate) și așa-numitul „**timp indirect productiv**” (ședințe, formare,

¹³ Conform definiției din Glosarul CEPEJ, un funcționar judiciar independent, care îndeplinește atribuțiile prevăzute de lege, care nu este asistent judiciar, dar care lucrează în cadrul instanței și poate îndeplini sarcini juridice în diverse domenii. Pentru mai multe informații, consultați Glosarul CEPEJ la adresa <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/definitions>.

¹⁴ Cauzele de amploare, care necesită mult mai mult timp și resurse și, prin urmare, se deosebesc semnificativ de cele obișnuite, nu ar fi recunoscute ca atare de către sistem.

¹⁵ În Belgia, săptămâna de lucru medie este de 38 de ore, existând posibilitatea de a lucra până la 40 de ore.

timp de deplasare, comunicare). Pentru a face acest lucru, sistemul preia date dintr-un **sistem de gestionare a calendarului**¹⁶ pe care procurorii și membrii personalului îl utilizează pentru planificarea zilnică și care este, de asemenea, alimentat automat cu date din sistemul de gestionare a resurselor umane (de exemplu, concediile aprobate). Pentru a **verifica și a completa anumite date lipsă**, se efectuează anchete suplimentare privind timpul disponibil pentru anumite categorii de activități legate de cauze și nelegate de ele.

Au fost luate în considerare **noi metode** de măsurare a timpului (înregistrarea manuală a timpului prin utilizarea unei aplicații pe dispozitive mobile sau urmărirea automată avansată a timpului în cadrul unui nou CMS) pentru viitorul apropiat. Între timp, rezultatele măsurătorilor necesită o validare suplimentară și pot fi modificate în funcție de informațiile colectate în afara CMS. Informațiile legate de activitatea care nu are legătură cu cauzele sunt colectate permanent pe tot parcursul anului și preluate din sistemul de calendar.

După derularea întregului proces în trei etape, Serviciul de sprijin al Procuraturii a **stabilit timpul necesar** pentru efectuarea fiecăruia dintre cele peste 150 de procese de lucru identificate la nivel național. Ponderarea este prezentată în **unități de timp**. Următorul lor obiectiv este stabilirea unor standarde sau ținte (timpul necesar pentru desfășurarea optimă a proceselor de lucru), dar pentru a atinge acest obiectiv este necesară îmbunătățirea CMS. Un CMS actualizat și unificat, cu posibilități avansate de monitorizare a timpului alocat proceselor de lucru, împreună cu practici unificate de completare a datelor.

C - Bulgaria

SPC-ul procuraturilor din **Bulgaria** este utilizat în regim de testare începând cu 1 ianuarie 2020, deși Regulamentul de aplicare a fost adoptat de Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) în 2014.¹⁷ Sistemul este conceput pentru a fi utilizat într-o **gamă variată de scopuri**, inclusiv determinarea numărului de procurori și de personal, scopuri bugetare, specializare, repartizarea procurorilor și a personalului, repartizarea cauzelor, evaluarea productivității (generale și individuale), planificarea numărului de unități, sprijinirea revizuirii competenței teritoriale, reducerea volumului de cauze restante, evaluarea, dezvoltarea carierei, recompensele și responsabilitățile disciplinare ale procurorilor și ale anchetatorilor.

Înainte de Regulamentul din 2014, Procuratura opera un **sistem vechi** de evaluare a volumului de muncă al procurorilor și anchetatorilor în cadrul așa-numitei „abordării cuprinzătoare”. Acesta se baza pe raportarea numărului de acțiuni întreprinse și de decizii adoptate de procurori, indiferent de timpul alocat și de gravitatea diferită a cauzelor (se lua în considerare doar numărul).

Actualul SPC a fost dezvoltat și implementat de CSM cu implicarea Procuraturii. Datele privind volumul de muncă al OPP-urilor, precum și al procurorilor și anchetatorilor, au fost **obținute din rapoarte statistice în timp real** din CMS – Sistemul Informatic Unificat al Procuraturii. Toate OPP-urile au fost incluse în proces, cu excepția Procuraturii Supreme de Casație și a Procuraturii Supreme Administrative.

Măsurarea complexității acțiunilor/deciziilor procuraturii se **desfășoară în două etape** în Bulgaria. **Prima etapă este obligatorie. Complexitatea acțiunii/deciziei** este luată în considerare dacă este prevăzută de **indicatorii definiți în Regulament**, prin înmulțirea numărului de astfel de acțiuni/decizii cu coeficientul stabilit. Pentru determinarea coeficientului specific pentru fiecare dintre acești indicatori, se iau în considerare datele statistice privind volumul de muncă în funcție de numărul de acțiuni/decizii din anii anteriori (înainte de 2014), precum și un sondaj detaliat realizat în rândul procurorilor și anchetatorilor. Acestea au fost discutate de **grupul de lucru** (cu participarea procurorilor și anchetatorilor) înființat în acest scop de CSM.

¹⁶ MS Outlook

¹⁷ Regulamentul de stabilire a volumului de muncă al OPP-urilor și a volumului de muncă individual al fiecărui procuror și anchetator.

În principiu, **acțiunile/deciziile a căror gestionare necesită mai mult timp**, inclusiv familiarizarea cu întreaga cauză (cum ar fi rechizitoriul pentru trimiterea cauzei în instanță sau dispoziția de încetare a urmăririi penale), **au cel mai mare coeficient**. În același timp, sunt luate în considerare doar acele tipuri de acțiuni/decizii care influențează în mod semnificativ volumul de muncă.

Al doilea pas este opțional. Acesta presupune o **evaluare suplimentară a complexității**, ținând cont de criterii suplimentare. Datele sunt colectate de **procurorul coordonator care cunoaște cel mai bine cauza**, după care coeficientul de complexitate este introdus în CMS. Acest coeficient nu se aplică tuturor cauzelor, ci doar acelor acțiuni/decizii în care complexitatea se abate semnificativ de la nivelul normal. De exemplu, se adaugă un factor de complexitate suplimentar de 0,1 pentru fiecare 100 de pagini de material studiat (dacă depășește 500 de pagini), 0,3 pentru fiecare al treilea suspect și pentru fiecare suspect ulterior, și 0,3 pentru fiecare a treia infracțiune și pentru fiecare infracțiune ulterioară. Criteriile respective de complexitate sunt enumerate exhaustiv în Regulament.

Acțiunilor/deciziilor relevante ale procurorilor și anchetatorilor li se atribuie o durată medie de desfășurare. Se presupune că norma zilnică de lucru pentru un **procuror este de două acțiuni/decizii ponderate**, iar norma zilnică de lucru pentru un anchetator este de 2,8 acțiuni/decizii ponderate.

Ziua de lucru în Bulgaria este de 8 ore (480 de minute), împărțită după cum urmează:

- În medie, procurorul dispune de 3 ore pe zi pentru activități de urmărire penală care nu sunt acoperite de indicatorii cantitativi;
- În medie, 5 ore pe zi sunt destinate acțiunilor/deciziilor incluse în regulamentul ca indicatori cuantificabili/cantitativi.

Regulamentul prevede că o acțiune/decizie cu un factor de complexitate de 1 are o valoare de timp pentru pregătire și executare de 2,5 ore sau 150 de minute. **Cota de cauze permite ajustări** în circumstanțe specifice pentru procurori individuali (de exemplu, datorită unor cauze excepțional de complexe).

Volumul de muncă al fiecărei OPP este măsurat ca **suma volumului de muncă individual al tuturor procurorilor** care au lucrat în perioada respectivă. Respectiv, volumul de muncă al fiecărui departament de anchetă este măsurat ca suma volumului de muncă individual al tuturor anchetatorilor care au lucrat în cadrul acestuia.

CSM poate, în orice moment, la cerere, să acceseze datele necesare și, dacă este cazul, să actualizeze Regulamentul. În acest sens, **în 2019 au fost incluși noi indicatori**, iar unii dintre indicatori și factorii de complexitate au fost modificați.

Calculul **valorii anuale a timpului** s-a realizat prin scăderea din cele 365 de zile ale unui an a numărului de zile care nu sunt dedicate muncii – zile libere, sărbători, concediu, concediu medical, precum și zile care se încadrează în categoria „altor” atribuții ale procurorului/anchetatorului – formare, detașare (cu excepția cazului detașării pentru îndeplinirea atribuțiilor într-o altă autoritate judiciară) etc. Rezultă o **medie de aproximativ 250 de zile lucrătoare pe an**.

D – Danemarca

SPC-ul procuraturii din **Danemarca** este dezvoltat și utilizat de Consiliul Procurorilor exclusiv **pentru evaluarea productivității OPP-urilor**. Rezultatele SPC **nu sunt utilizate la nivel individual** pentru evaluarea muncii procurorilor individuali. Mai mult, accesul la datele individuale ale procurorilor este limitat (pe baza principiului „necesității de a ști”).

Sistemul utilizat în prezent **nu este primul** din țară. Au existat SPC-uri anterioare celui actual, care difereau în ceea ce privește complexitatea și metodologia utilizată.¹⁸ Pe măsură ce circumstanțele au evoluat, Consiliul Procurorilor a considerat că SPC-ul respectiv era depășit și a fost dezvoltat unul nou. Cea mai recentă actualizare a SPC-ului a fost finalizată în 2021.

SPC a fost dezvoltat pe baza **datelor colectate lunar de la toți procurorii de primă instanță** și din CMS-ul procuraturii. Procurorii și personalul sunt obligați să înregistreze în mod regulat informații privind activitățile lor, inclusiv durata și tipurile de activități codificate. Sistemul **colectează date privind activitățile procurorilor în mod continuu** și nu doar pentru o anumită perioadă de timp. Principalele provocări semnalate în acest sens sunt erorile și omisiunile în înregistrarea timpului, deși acestea sunt atenuate de legea numerelor mari.

Actualul SPC a fost realizat de experți interni, deși bazele de date și sistemele informatice utilizate au fost dezvoltate și întreținute de companii externe. Sistemul este **revizuit o dată la patru ani**.

În cadrul SPC, categoriile de cauze sunt grupate și li se atribuie ponderi. Fiecare infracțiune, pe fază procedurală și pe persoană, este considerată un caz separat pentru ponderare, care definește ponderea cauzei în Danemarca ca **sumă a timpului mediu dedicat de procuror pentru fiecare activitate legată de caz** în parte.¹⁹

Noile ponderi ale cauzelor pentru 2021 au fost actualizate cu date privind înregistrările de timp și producția de cauze pentru perioada 2018-2020. În cadrul actualizării, cauzele atipice au fost excluse din calcul.

Tabelul 1: Ponderile cauzelor pentru puneri sub acuzare, alte decizii, hotărâri și ordonanțe pe categorii de cauze

	Căi de atac cu ședința de judecată	Alte decizii	Judecată	Ordonanțe
	Ponderi ale cauzelor în ore			
Omor, incendiere, etc.	11,25	1,34	37,51	
Viol	7,60	2,02	9,92	
Atentat la moralitate	3,80	2,26	7,49	
Tâlhărie	7,62	1,11	16,29	
Jaf	2,93	0,69	3,83	
Furt	2,27	0,37	1,71	
Infrațiuni economice	1,15	0,63	1,67	
Droguri și trafic	2,05	0,38	3,99	

¹⁸ Cel mai vechi SPC al procuraturii datează din 2014, deși existau sisteme mai simple utilizate în scopuri similare chiar și înainte de aceasta.

¹⁹ Până în 2021, sistemul folosea valori relative, în timp ce în prezent volumul de muncă este exprimat în ore.

Alte infracțiuni, inclusiv furturile minore	4,56	1,18	6,44	
Alte legi speciale	3,15	0,62	2,52	
Legea circulației rutiere	2,35	0,15	2,20	
Ponderi medii ale cauzelor	2,98	0,77	3,79	4,46

Sursă: Actualizarea cauzelor la procuratura locală, 17 martie 2021, Rigsadvokaten

Danemarca colectează date privind valoarea zilei de muncă a procurorului²⁰ și, pe baza acestora, se stabilește că, în medie, procurorii dedică aproximativ **4,9 ore pe zi activităților legate de cauze**, dintr-o zi de lucru de 7,5 ore.

Schimbarea metodologiei în 2021 a determinat **creșterea prețului unitar** calculat al unei **cauze ponderate** de la 2,331 DKK la 3,122 DKK, exclusiv din cauza unei dezagregări mai detaliate a posibilelor rezultate ale cauzelor, ceea ce a determinat creșterea ponderilor.

O abordare inovatoare introdusă presupune **măsurarea productivității sub forma unui indice** (în loc de DKK). De exemplu, dacă productivitatea pentru anul 2019 este stabilită la un indice de 100, un indice de 102 în 2021 ar indica o creștere a productivității cu două puncte procentuale. Cu ajutorul acestui model, evoluția productivității poate fi interpretată direct prin valori relative. Productivitatea procuraturilor din Danemarca pentru perioada 2021-2023 a fost calculată sub formă de indice. Pentru a compara productivitatea între sectoarele de poliție într-un singur an, **productivitatea fiecărui sector de poliție este comparată cu productivitatea medie la nivel național**.

Indicele total al productivității se calculează ca **diferența dintre indicele producției de cauze ponderate și indicele consumului de fonduri salariale**. De exemplu, dacă producția de cauze ponderate crește cu 4% și consumul de fonduri salariale cu 2%, productivitatea va crește cu 2%.

E – Germania

*Personalbedarfsberechnungssystem*²¹ (PEBBŞY) este un sistem de ponderare a cauzelor procuraturii, creat în 2001, care este utilizat în **Germania** pentru **a determina numărul de procurori și de personal, pentru a susține cererile de finanțare și cererile bugetare și pentru a repartiza procurorii la diferite OPP-uri**.²²

Germania a implementat un sistem de ponderare a cauzelor **înainte de PEBBŞY**, care a fost în cele din urmă **abandonat** din cauza naturii sale teoretice și a lipsei de aplicabilitate practică. Un alt factor care a contribuit la acest lucru a fost incapacitatea sa de a se adapta la evoluția sistemului judiciar și la schimbările care au avut loc de-a lungul timpului, cum ar fi modificările legislative.

Cea mai recentă versiune a PEBBŞY, atât pentru instanțe, cât și pentru sistemul procuraturii, a fost dezvoltată în 2014. Aceasta a fost concepută de o firmă de consultanță în urma realizării unui **studiu de timp de șase luni**. În cursul acestor șase luni, **toți angajații** instanțelor selectate și ai OPP-urilor (au fost incluse în proces **14 OPP-uri** de primă și a doua instanță²³) au completat fișe de pontaj și **au înregistrat timpul dedicat pentru fiecare activitate legată de cauză**, precum și pentru unele activități nelegate de cauză, cum ar fi administrarea,

²⁰ Conform definiției din chestionar, „valoarea zilei de lucru a procurorului” reprezintă timpul de care dispune fiecare procuror pentru activități legate de cauză într-o zi. (Q41)

²¹ Se traduce în limba română ca „Sistem de calcul al necesarului de personal”.

²² PEBBŞY acoperă nu numai procuratura, ci și instanțele.

²³ Ales pentru a reflecta toate dimensiunile OPP-urilor, poziția urbană sau rurală și alte responsabilități speciale.

educația și formarea. Scopul principal a fost **determinarea timpului mediu de procesare**.

Implementarea actualizării PEBBȘY a fost însoțită de o rețea **solidă de sprijin organizațional**, incluzând un Comitet de coordonare, un Comitet executiv de coordonare, un Birou de proiect și grupuri de lucru ale proiectului.²⁴ Aceasta a luat în considerare volumul de muncă total al OPP-urilor pe durata sondajului de șase luni. Cu toate acestea, metodologia utilizată pentru calcularea ponderării cauzelor **a exclus** două categorii specifice de cauze. În primul rând, a omis **procedurile de lungă durată** care au fost inițiate înainte de sondaj și au rămas pendinte după încheierea acestuia. În al doilea rând, nu a luat în calcul procedurile care au fost **încheiate din punct de vedere statistic înainte** de sondaj, dar care au fost **întrerupte** pe durata acestuia.²⁵

Timpul anual de lucru pentru sistemul judiciar și procuratură a fost calculat și prezentat în minute, cu o medie de 98.776 de minute în ultimii cinci ani. Acest calcul se bazează pe un program de lucru cu normă întreagă, excluzând absențele obișnuite, precum concediile, sărbătorile legale, concediile medicale, concediile parentale și alți factori similari.

După efectuarea studiului de timp pe baza chestionarului de autoevaluare, categoriile de cauze²⁶ au fost corelate cu timpul (în minute) necesar pentru soluționarea fiecăreia dintre acestea: de exemplu, pentru soluționarea cauzelor de drept penal sunt necesare 1.909 minute, în timp ce 589 de minute sunt alocate soluționării cauzelor de drept penal comercial. Sunt necesare doar 58 de minute pentru soluționarea cauzelor simple privind stupefiantele. Pe lângă cauze, au fost prevăzute și unele activități care nu au legătură cu ele, cum ar fi activitățile administrative.

²⁴ Comitetul director, format din reprezentanți ai statelor federale și ai asociațiilor profesionale, a fost ținut la curent cu evoluția proiectului prin reuniuni periodice și documente de situație periodice. În plus, Comitetul director executiv, compus din șefii departamentelor centrale, deținea autoritatea de a lua decizii cu privire la chestiuni specifice în cadrul proiectului.

²⁵ Au fost colectate datele privind durata procedurilor, dar nu s-a ținut cont de numărul de cauze.

²⁶ Clasificarea pe categorii de cauze și referințele statistice relevante au fost specificate de Comisia administrațiilor de justiție ale statelor federale pentru chestiuni legate de calcularea necesarului de personal, compusă din reprezentanți ai administrațiilor de justiție ale statelor federale.

Tabelul 2. Categoriile de cauze penale în primă instanță și durate medii de soluționare

Categoria de cauze	Durata medie de procesare (min)
Cauze de pedeapsă capitală	1,909
Cauze penale comerciale la OPP-urile specializate și la OPP-urile nespecializate	589
Cauze penale comerciale la OPP-urile nespecializate	150
Cauze penale de trafic rutier care implică omor din culpă, precum și infracțiuni periculoase pentru siguranța publică prevăzute la articolele 315-315e din Codul penal, cu excepția infracțiunilor prevăzute la articolul 315c, alineatul (1), punctul 1a din Codul penal, și alte cauze penale de circulație rutieră.	50
Infracțiuni și contravenții prevăzute de Legea privind stupefiantele Faptă pentru care legea prevede o pedeapsă privativă de libertate de cel puțin un an	550
Alte infracțiuni legate de stupefiant	58
Infracțiuni împotriva autodeterminării sexuale, inclusiv cele prevăzute la § 184 din Codul penal	299
Traficul de străini și alte încălcări ale Legii privind azilul	46
Proceduri împotriva membrilor sistemului judiciar, judecătorilor, notarilor, altor funcționari publici și avocaților pentru infracțiuni penale legate de exercitarea profesiei lor, precum și pentru infracțiuni de corupție (în măsura în care nu sunt infracțiuni economice); cauze de protecție a statului, infracțiuni penale politice și infracțiuni de presă, cauze medicale și infracțiuni împotriva Heilpraktikergesetz (legea privind practicienii non-medicali), precum și infracțiunile prevăzute la articolul 131 din Codul penal.	190
Cauze penale generale pentru care legea prevede o pedeapsă cu închisoarea de cel puțin 1 an	513
Alte cauze penale generale împotriva adulților	99
Alte cauze penale generale împotriva minorilor/adolescenților și proceduri împotriva persoanelor sub vârsta răspunderii penale.	69
Cauze pe cadavre, cauze de pedeapsă capitală, cauze de incendiu și cauze de ordine publică împotriva persoanelor necunoscute	45
Procedura aplicabilă în cauze cu autori necunoscuți	10
Procedura privind contravențiile	16
Activitățile procurorului în cauzele de executare penală	140
Proceduri cu măsuri de recuperare a bunurilor	241
Chestiuni de clemență	Determinarea specifică fiecărei țări
Procedura de reabilitare	determinare specifică fiecărei țări
Chestiuni privind supravegherea conduitei (numai în Saxonia)	determinare specifică fiecărei țări

Asistență reciprocă – procedura de asistență judiciară	72
Serviciul de audieri și interogatorii prin videoconferință în temeiul articolului 58a alineatul (1) teza a 3-a din Codul de procedură penală	utilizare efectivă
Serviciul de gardă/activitatea procurorului de arest (<i>Bereitschaftsdienst</i>)	2
Serviciul de gardă (<i>Rufbereitschaft</i> ²⁷)	determinare specifică fiecărei țări
Testarea și îndrumarea procedurală	3
Personal și reprezentanți ai persoanelor cu dizabilități, responsabili cu egalitatea de șanse	utilizare efectivă
Formare	determinare specifică fiecărei țări
Formare continuă	determinare specifică fiecărei țări
Managementul personalului	257
Activități administrative generale	1.457
Chestiuni IT	se stabilește în funcție de fiecare țară

Duratele medii de procesare a cauzelor sunt standardizate la **nivel național**, cu câteva **excepții** care țin de fiecare stat federal în parte (chestiuni legate de clemență și reabilitare, formare și chestiuni IT).

PEBBȘY servește ca orientare și ajutor în luarea deciziilor pentru negocierile bugetare și pentru o distribuție echitabilă a procurorilor/personalului disponibil între OPP-uri. Cu toate acestea, există câteva **rezerve**. **Nu** este adecvat pentru determinarea **volumului de muncă rezonabil** al procurorilor/membrilor personalului individuali. Acesta determină volumul de muncă la nivelul OPP și arată dacă sunt necesare mai multe/mai puține persoane pentru a face față aceluși volum de muncă. **Nu** poate fi utilizat pentru cerințele **viitoare** de personal, deoarece nu poate lua în considerare noile legi și procesele organizaționale. **Nu poate** servi pentru **distribuirea internă** a resurselor în cadrul unui OPP. În plus, nu poate lua în considerare toate structurile organizaționale specifice care pot apărea. Și, în cele din urmă, **nu** este un sistem care poate fi utilizat pentru **benchmarking național**, adică pentru compararea diverselor OPP-uri din întreaga țară.

F - Lituania

Ponderarea cauzelor procuraturii în **Lituania** a fost dezvoltată de Procuratura Generală în 2012 și inaugurată în 2014. Aceasta a înlocuit un sistem vechi, comun pentru OPP-uri și poliție, abandonat din cauza colectării manuale a datelor, care necesita o muncă intensă. Cu ajutorul acestuia, a fost evaluată doar performanța procurorilor în etapa de anchetă pre-judiciară.

SPC este utilizat **pentru evaluarea productivității OPP-urilor și a procurorilor individuali și, împreună cu alte date suplimentare, pentru stabilirea numărului de procurori**.

Acesta se bazează pe estimările de timp colectate de un **grup de zece procurori experți**. Întregul proces de colectare și evaluare a cauzelor a durat 18 luni. Au mai fost necesare 12 luni pentru dezvoltarea sistemului informatic. Procurorii experți au evaluat cauzele soluționate și au calculat o durată medie pentru a elabora standarde privind timpul de lucru.²⁸ Aceștia au colectat zece cauze pentru fiecare articol din Codul penal în fiecare dintre cele cinci OPP-uri regionale,²⁹ rezultând un **total de 50 de cauze pentru fiecare articol din Codul penal**.

²⁷ Serviciul de gardă de la domiciliu.

²⁸ Ore și minute de care procurorii au nevoie pentru a soluționa o cauză, pe categorii de cauze.

²⁹ Sistemul procuraturii din Lituania este alcătuit din Procuratura Generală și cinci OPP-uri regionale.

Pentru infracțiunile foarte rare, au fost colectate date privind un număr mai mic de cauze. Înainte de aceasta, tuturor procurorilor din țară li s-a cerut să completeze un chestionar pe o perioadă de două săptămâni pentru a înregistra anchetele preliminare pe care le-au finalizat și timpul pe care l-au dedicat acestora. Au fost obținute date doar cu privire la cele mai frecvente infracțiuni (de exemplu, furt, fraudă). Ca urmare, a fost implicată o echipă de experți din cadrul procuraturii pentru a colecta datele lipsă.

La stabilirea **standardelor privind timpul de lucru**, procurorii experți au luat în considerare participarea procurorilor **la toate fazele procedurale** (faza de anchetă, de judecată și de apel). Aceștia au utilizat jurnale electronice din sistemul informatic în care era înregistrat timpul dedicat muncii lor.

Procurorii experți au elaborat unsprezece tabele (adoptate ca anexe la metodologie) prin care au fost stabilite standardele privind timpul de lucru. Două dintre aceste tabele se referă la faza de anchetă (ancheta supravegheată de un procuror și desfășurată de alte autorități, precum și ancheta desfășurată de procuror). Un al treilea tabel se referă la procese și apeluri. Celelalte tabele au fost dedicate altor funcții îndeplinite de procurori (tratarea plângerilor, apărarea interesului public în cauzele civile, asistența juridică internațională, elaborarea de acte normative etc.).

Cele două tabele care acoperă faza **de anchetă** prezintă în detaliu **categoriile de cauze** grupate în **66 de categorii**, constând din mai multe infracțiuni conexe care necesită un timp similar pentru finalizarea anchetei. Standardele privind timpul de lucru **diferă în funcție de decizia procedurală luată** (adică trimiterea în instanță, încheierea anchetei, suspendarea anchetei). Se adaugă timp de lucru **suplimentar pentru fiecare suspect** și se **alocă o durată fixă de timp de lucru** pentru fiecare **infracțiune**.

De exemplu, în cazul infracțiunii de fraudă, ancheta poate fi efectuată de autoritatea de anchetă preliminară, sub supravegherea procurorului. Dacă ancheta se încheie prin clasare, timpul de lucru standard pentru procuror ar fi de 11 ore lucrătoare. Dacă ancheta este suspendată, ar fi necesare 20 de ore lucrătoare. Dacă cauza este trimisă în instanță, ar fi necesare 50 de ore lucrătoare. La acest standard de timp de lucru se adaugă 7 ore suplimentare pentru fiecare suspect suplimentar. Ancheta poate fi efectuată și de procuror, caz în care încheierea anchetei necesită 40 de ore din timpul procurorului, suspendarea necesită 60 de ore, iar trimiterea în instanță necesită 100 de ore. Pentru fiecare suspect suplimentar se adaugă 14 ore.

Pentru faza **de judecată și de apel**, se întocmește un tabel separat cu valori de timp diferite, care țin seama **de volumul dosarului**, definit ca numărul de pagini care alcătuiesc un volum al dosarului, și de **numărul de persoane acuzate**.

De exemplu, un proces în fața Tribunalului de district necesită două ore și jumătate din timpul procurorului. Pentru fiecare volum suplimentar al dosarului se adaugă o oră, iar pentru fiecare inculpat suplimentar se adaugă încă două ore. Căile de atac introduse la Tribunalul de district necesită zece ore (din care șase ore sunt necesare pentru examinarea probelor),³⁰ o jumătate de oră suplimentară pentru fiecare volum suplimentar al dosarului și o oră suplimentară pentru fiecare inculpat suplimentar. Cauzele de apel în fața Curții de Apel necesită 14 ore din timpul procurorului, iar orele suplimentare pentru volume suplimentare și pentru fiecare acuzat în plus sunt aceleași (o jumătate de oră și o oră).

După elaborarea sistemului, a fost constituit un **grup de lucru permanent** format din procurori experți pentru a pune în aplicare modificările aduse Codului penal și a introduce standarde de timp de lucru pentru infracțiunile nou introduse. Procurorii experți au utilizat o metodă comparativă (luând în considerare standardele de timp de lucru pentru infracțiuni similare) pentru a **stabili standardele de timp de lucru pentru noile infracțiuni**.

Prin ordinul Procurorului General, a fost adoptată o „Metodologie de evaluare a volumului de

³⁰ Pentru ca procurorul să pregătească o cale de atac.

muncă al procurorilor și al procuraturilor”. Metodologia introduce **formule pentru calcularea volumului de muncă atât al procurorului, cât și al OPP**. În aceste formule se utilizează standardele de timp de lucru stabilite pentru determinarea coeficientului fie al procurorului individual, al OPP, fie al unității din cadrul unui OPP. Procurorii și OPP-urile sunt apoi evaluate în funcție de coeficienții ce le corespund.

Sistemul lituanian în formule – Evaluarea volumului de muncă al procurorilor și al OPP-urilor

Factorul de încărcare de muncă a unui procuror se calculează conform următoarei formule:

$$K = \frac{v_1 * P_1 + v_2 * P_2 + + v_n * P_n}{L - D},$$

K – coeficientul volumului de muncă al procurorului;

V – numărul de ore și minute de care au nevoie procurorii pentru a soluționa o cauză, în funcție de categoria acesteia;

P – numărul de decizii procedurale, de acțiuni procedurale sau de alte activități desfășurate de un procuror pentru fiecare categorie de cauze;

L - timpul de lucru (ore și minute) prestat de procuror;

D - timpul de lucru al procurorului dedicat îndeplinirii funcțiilor oficiale care nu sunt evaluate în conformitate cu această metodologie.

Coeficientul de încărcare a muncii unui OPP se calculează conform următoarei formule:

$$K = \frac{v_1 * P_1 + v_2 * P_2 + + v_n * P_n}{(PL - DP) * PD + AL * AD + SL * SD},$$

(PL - DP)*PD+AL*AD+SL*SD

K - coeficientul de încărcare de muncă al OPP (unitate);

V - norma de timp de lucru (în ore și minute) necesară pentru desfășurarea activităților oficiale;

P - numărul de decizii procedurale, acțiuni procedurale sau alte activități dintr-o anumită categorie de proceduri desfășurate într-o OPP (unitate);

PL - timpul de lucru al procurorilor (ore și minute); **AL** -

timpul lucrat de asistenți (ore și minute); **SL** - timpul

lucrat de specialiști (ore și minute);

PD - coeficientul timpului de lucru al procurorului, egal cu 1,0;

AD - coeficientul timpului de lucru al asistentului;

SD - factorul de timp de lucru al specialistului;

DP - timpul de lucru al procurorilor din OPP (unitate) pentru îndeplinirea funcțiilor oficiale care nu sunt evaluate conform Metodologiei.

Procurorii din Lituania sunt conștienți de anumite **provocări** legate de punerea în aplicare a sistemului lor de calcul al timpului de lucru (SPC). Calcularea ratei de timp de lucru pentru fiecare infracțiune este **un proces îndelungat și nu este suficient de precis**. Este necesar să se țină pasul cu modificările aduse Codului penal, care pot fi frecvente în Lituania. Prin urmare, se elaborează o **nouă metodologie** în care ratele de timp de lucru vor fi alocate **pentru fiecare etapă procedurală** parcursă de procuror, nu pentru fiecare infracțiune penală. Lituania dispune de un Sistem electronic de informații privind procedura penală, care gestionează toate documentele întocmite în cursul anchetelor. Datele vor fi extrase automat din acest sistem de informații.

G - Țările de Jos

Un sistem inaugural de ponderare a cauzelor pentru serviciile procuraturii a fost introdus în **Țările de Jos** de către Ministerul Justiției, iar în același timp a fost instituit și un SPC pentru instanțe. Deși a fost inaugurat de Minister, sistemul este de fapt administrat și întreținut de Serviciul Public al Procuraturii din Țările de Jos pentru prima și a doua instanță.

Sistemul olandez de ponderare a cauzelor pentru procuratură este utilizat **exclusiv în scopuri financiare și bugetare** în ceea ce privește alocarea procurorilor, a personalului și a altor resurse. În acest sens, începând din 2017, bugetul OPP-urilor s-a bazat în mare măsură pe principiul *producție x preț de cost*. Rezultatele nu au fost niciodată utilizate în alte scopuri.

Ponderarea cauzelor **se bazează pe datele colectate lunar/anual pentru rapoartele statistice periodice** din sistemul informatic al procuraturilor naționale (CMS). Prin urmare, procurorii nu sunt obligați să introducă date suplimentare, iar datele privind cauzele tuturor procurorilor sunt incluse. Sistemul monitorizează nu numai numărul de cauze, ci și etapele procedurii, hotărârile pronunțate în dosar, autoritatea care a inițiat procedura și dacă dosarul reîntră în sistem. Nu a fost necesară nicio modificare a CMS pentru implementarea sistemului de ponderare a cauzelor (SPC).

Metoda **nu ia în considerare timpul pe** care procurorii l-au dedicat cauzelor, nici timpul pe care l-au dedicat altor activități decât soluționarea cauzelor. În practică, cauzele soluționate într-o anumită lună sunt preluate și clasificate conform unor categorii predefinite, în funcție de ponderea lor (de la 1 la 5). În conformitate cu aceasta, se utilizează un calcul al volumului de muncă pe an pentru justificarea distribuției bugetului.

Metoda nu a mai fost revizuită din 2014, când **au fost stabilite cele cinci categorii de ponderare a cauzelor în funcție de complexitatea acestora**, adică de cât timp necesită soluționarea lor. Clasificarea s-a realizat luând în considerare mai multe criterii, precum categoria de infracțiune și numărul victimelor. Procurorii au fost consultați individual pentru a se ajunge la un consens cu privire la această clasificare.

În Țările de Jos, ceea ce se consideră a fi un dosar al procuraturii este definit de „parketnummer”, un număr care poate cuprinde mai multe cauze împotriva unui singur autor, care vor fi judecate simultan în fața unei instanțe.

O inițiativă interesantă în Țările de Jos

Fără legătură cu CWS, Țările de Jos au un proiect interesant în derulare, în cadrul căruia trimit mesaje text aleatorii procurorilor, cerându-le să raporteze ce fac în prezent și de cât timp. În acest fel, Procuratura, în cooperare cu una dintre marile companii de consultanță, încearcă să cuantifice angajamentul procurorilor pentru a obține mai multe fonduri și personal.

H - Suedia

Sistemul SPC din **Suedia** a fost conceput de Departamentul de Contabilitate și Finanțe al Procuraturii și este utilizat exclusiv pentru susținerea cererilor de finanțare și bugetare – cu alte cuvinte, pentru **alocarea bugetului intern** între diferite OPP-uri.³¹ Datele obținute sunt utilizate, de asemenea, ca informații generale privind cheltuielile în raportul anual al Procuraturii. Deși datele din SPC pot fi utilizate de Procuratură pentru a justifica solicitarea unei majorări a bugetului general al procuraturii, în practică sunt utilizate în principal pentru alocarea internă a bugetului către patru OPP-uri de nivel mediu. Acestea sunt repartizate în

³¹ Procuratura din Suedia nu utilizează rezultatele din SPC ca bază absolută și definitivă pentru alocarea bugetului. Mai degrabă, acestea sunt utilizate ca un factor pentru a se asigura că alocarea bugetului nu devine prea pârținoasă în timp, în comparație cu volumul de muncă obiectiv.

continuare OPP-urilor locale din jurisdicția lor.³²

Sistemul actual funcționează de un **deceniu**. Acesta a înlocuit sistemul SPC anterior, care era bazat pe Excel și nu oferea **flexibilitatea** necesară pe parcursul celor 15 ani de funcționare. În plus, acesta era împovărat de un proces de raportare care consuma mult timp.

Pe lângă Departamentul de Contabilitate și Finanțe al Procuraturii, în procesul de elaborare a prezentului SPC au fost incluși și reprezentanți din diferite componente ale sistemului procuraturii, în principal șefi de departamente și camere: procurori șefi, directori ai procuraturilor și administratori șefi. Au fost incluse, de asemenea, departamentele de resurse umane și juridice, precum și organizațiile sindicale.

Pentru **colectarea datelor**, autoritățile utilizează o metodă specifică de **înregistrare a timpului dedicat cauzelor în registrele de timp**. Particularitatea sistemului suedez constă în faptul că toți angajații, și nu doar procurorii, raportează zilnic timpul pe care îl dedică fiecărei categorii de cauze. Această procedură este aplicată de către toți procurorii și personalul de la toate nivelurile sistemului procuraturii. O altă particularitate este că acest lucru nu se face pe o perioadă mai lungă, ci timp de **patru săptămâni** în fiecare an. Mai precis, **de două ori pe an, timp de două săptămâni** (de obicei în mai și la sfârșitul lunii septembrie/începutul lunii octombrie). Timpul este înregistrat pe unități de timp (1/2 oră, oră întreagă) în sistemul informatic. Pe baza acestor date, se pot calcula cu ușurință valoarea procuror-zi³³ și valoarea procuror-an³⁴. Cu toate acestea, scopul principal al SPC nu se află în acest domeniu, iar eșantionul nu este conceput pentru a oferi informații precise în această privință. În plus, toate datele privind timpul dedicat activităților care nu sunt direct legate de soluționarea cauzelor sunt înregistrate în registrele de timp și excluse din valoarea procuror-zi în studiul de ponderare a cauzelor.

Metoda de calcul al ponderii cauzelor este, de asemenea, destul de particulară în Suedia. Ponderea cauzei reprezintă media timpului alocat de procuror întregii cauze. **Sistemul de clasificare** se bazează pe sute de coduri diferite, combinând aspecte juridice și criminologice, și servește drept bază pentru toate tipurile de statistici, nu doar pentru calcularea ponderii cauzelor. Procuratura utilizează zece categorii principale de cauze, împărțite în 33 de subcategorii. Aceste categorii de cauze sunt extrase din CMS. În scopul ponderării cauzelor, subcategoriile definite sunt grupate în 18 categorii (de exemplu, viol, alte infracțiuni sexuale, jaf, furt minor etc.). **Timpul total de lucru alocat tuturor cauzelor dintr-o anumită categorie de cauze** este **împărțit la numărul total de cauze din acea categorie**, așa cum a fost primit din CMS. Acest număr este apoi convertit într-un indice ponderat – o **pondere a cauzei este atribuită acelei categorii de cauze**. Categoria de cauze „Consum de droguri ilegale/deținere pentru uz personal” este stabilită cu un indice de ponderare de 1,0. Timpul mediu pentru această categorie de cauze este de 1,15 ore: prin urmare, ponderea indicelui în Suedia pentru fiecare categorie de cauze este egală cu timpul mediu împărțit la 1,15. În conformitate cu acest principiu, altor categorii de cauze li se atribuie ponderi concrete (de exemplu, viol 6,230, alte infracțiuni sexuale 3,055, jaf 5,441, furturi minore 0,536 etc.). Tabelul de mai jos ilustrează complexitatea fiecărei categorii de cauze (în comparație cu „consumul de droguri ilegale/deținerea pentru uz personal”) în cadrul sistemului de ponderare a cauzelor din Suedia.

Procuratura a analizat sistemul de mai multe ori și este, în general, mulțumită atât de calitatea datelor, cât și de rata de răspuns. Nu există nicio obligație de a raporta timpul de lucru al angajaților aflați în concediu sau în concediu medical. Deși nu se aplică amenzi pentru nerespectarea obligației de raportare, rata de răspuns este de aproximativ 90 %.

³² Cele patru OPP-uri care își primesc bugetul pe baza acestui sistem sunt alcătuite din 31 de OPP-uri locale. Există, de asemenea, un Departament Național al Procuraturii format din unități naționale care se ocupă de categorii specifice de infracțiuni, care nu fac parte din sistemul bugetar bazat pe SPC.

³³ Ibid.

³⁴ Conform definiției din chestionar, valoarea „procuror-an” reprezintă timpul de care dispune fiecare procuror pentru activitatea legată de cauze într-un an. (Q43)

Tabelul 3: Ponderile cauzelor în funcție de categoria acestora (indice ponderat) în Suedia

Actualizat în 2021

	Durata totală (ore)*1	Categ orii de cauze*2	Timp total/cate gorie de cauze	Pondere
1 Omor, omor din culpă, vătămare corporală gravă	78 070	5 730	13,62	11,8
2 Alte agresiuni și acte de violență	126 140	44 224	2,85	2,5
2,1 Amenințări ilegale, hărțuire	49 365	34 050	1,45	1,3
2.2 Alte infracțiuni împotriva libertății și integrității personale	43 190	20 182	2,14	1,9
3,1 Viol	61 200	8 543	7,16	6,2
3.2 Alte infracțiuni sexuale	32 285	9 191	3,51	3,1
4,1 Jaf	27 470	4 390	6,26	5,4
4.2 Furturi minore	13 450	21 838	0,62	0,5
4.3 Furtul și alte forme de însușire	62 965	17 572	3,58	3,1
5 Daune materiale	11 570	8 933	1,3	1,1
6,1 Fraudă	42 715	16 859	2,53	2,2
6.2 Frauda împotriva sistemelor de securitate socială	15 100	23 919	0,63	0,5
6.3 Alte infracțiuni contra patrimoniului	26 875	19 157	1,4	1,2
7,1 Consumul de droguri ilegale/deținerea pentru uz personal	75 240	65 428	1,15	1
7.2 Alte infracțiuni legate de droguri/narcotice	40 985	6 953	5,89	5,1
8 Infracțiuni rutiere	54 155	65 081	0,83	0,7
9 Infracțiuni împotriva mediului *3	10	92	0,11	0,1
10 Altele	71 090	61 219	1,16	1
TOTAL	831 875	433 361		

*1 Patru săptămâni de timp raportat înmulțit pentru a corespunde unui an de cauze.

*2 Numărul de categorii de cauze închise de procurori în decurs de 12 luni

*3 Unitățile naționale, cum ar fi Unitatea Națională pentru Cauzele de Mediu și Mediu de Muncă, sunt excluse. Acesta este motivul pentru care există atât de puține cauze și ore în această categorie.

I - State non-europene

Australia și **Canada** au implementat SPC în cadrul serviciilor federale ale procuraturii relevante.

Sistemul SPC din **Australia** a fost conceput și este utilizat de Serviciul Federal al Procuraturii al Australiei, Directoratul Procuraturii al Commonwealth-ului (CDPP). CDPP a constituit un grup de lucru format din procurori care, folosind **metoda Delphi**, a elaborat o „Orientare juridică națională” cu **niveluri** definite de **complexitate** pentru dosarele procuraturii. Nivelurile variază de la 1, pentru cauzele cele mai puțin complexe, la 4, pentru cele mai complexe. Nu există o distincție suplimentară între grade, dar CDPP ia în considerare în prezent o mai mare specificitate (de exemplu, 1.2, 1.4). La evaluarea complexității, au fost luate în considerare atât volumul, cât și natura probelor, precum și, de exemplu, numărul victimelor. **Conducerea superioară** a CDPP este autorizată să atribuie ponderi cauzelor, ceea ce este crucial pentru a decide dacă cauza va fi repartizată unui procuror junior sau senior sau, în cazul celor mai complexe cauze, unei echipe de procurori. Complexitatea este, de asemenea, crucială pentru stabilirea **cererilor bugetare**. Complexitatea se poate modifica în cursul procesului înainte de trimiterea în judecată, caz în care procurorii care lucrează la cauză își informează superiorii cu privire la aceste modificări, iar gradul poate fi modificat în consecință. Deși, în general, este mulțumit de sistem, CDPP lucrează în prezent la unele îmbunătățiri minore.

În **Canada**, Serviciul Federal de Procuratură (SFP) utilizează sistemul său SPC pentru a stabili necesarul de personal, a susține cererile de finanțare, a identifica nevoile de specializare, a repartiza procurorii și personalul între birouri și a aloca cauzele. Acesta clasifică cauzele în patru categorii de complexitate: scăzută, moderată, ridicată și extremă. Ultimele două categorii pot fi alocate numai după consultarea unui responsabil. Ponderile au fost stabilite de un grup de lucru, pe baza datelor colectate din sistemul CMS.

Extras din protocolul canadian de înregistrare a timpului de lucru al SFP, matricea de complexitate

Complexitate redusă – Cauze de natură rutinieră care sunt soluționate prin măsuri alternative sau care implică aplicarea legii bine stabilite la situații de fapt relativ simple (de exemplu, infracțiuni minore împotriva proprietății).

Complexitate moderată – Cauze care necesită o anumită analiză și examinare a faptelor sau a legii; care implică circumstanțe de fapt care pot fi dificil de comunicat; sau care pot implica infracțiuni care nu sunt întâlnite în mod obișnuit în instanțe (de exemplu, infracțiuni mai grave împotriva proprietății; agresiune sexuală; violență împotriva persoanei).

Complexitate ridicată – Cauze care pot implica fapte sau aspecte juridice complexe; care ridică probleme juridice în domenii în care legislația nu este clar stabilită; care pun sub semnul întrebării legile sau procedurile consacrate; care pot prezenta aspecte juridice și/sau de politică publice noi, multiple sau complexe, care necesită o pregătire prealabilă semnificativă; sau care dau naștere la o schimbare semnificativă a legilor sau practicilor consacrate (de exemplu, evaziunea fiscală/produsele infracțiunilor).

Complexitate extremă – Cauze extrem de solicitante și complexe; care implică multiple aspecte de fapt și de drept de natură complexă; sau care implică aspecte susceptibile să genereze consecințe juridice, sociale, economice și/sau politice semnificative, de importanță națională (de exemplu, procese majore privind crima organizată; serii de agresiuni sexuale istorice care implică un număr mare de victime și martori provenind din diferite jurisdicții).

Statele Unite ale Americii, leagănul sistemului de ponderare a cauzelor, sunt, de asemenea, o federație, în statele sale federale fiind implementate diverse sisteme de ponderare a cauzelor. **Institutul American de Cercetare a Procurorilor** a realizat un studiu în 2002³⁵ pentru a aprofunda acest subiect și a stabili câte cauze poate gestiona în mod rezonabil un procuror. Obiectivul principal a fost acela de a evalua fezabilitatea stabilirii **unor standarde naționale privind numărul de cauze și volumul de muncă**.

Studiul a relevat că elaborarea unor standarde universale privind volumul de cauze și volumul de muncă **nu** era **fezabilă** din cauza diferențelor dintre statele federale în ceea ce privește codurile penale, structurile instanțelor și profilurile infracționale. Cu toate acestea, studiul a recomandat un model preferat în care personalul înregistrează timpul procurorilor în funcție de categoria de cauze, metoda de soluționare și etapele procedurale (pre-punere sub acuzare, pre-judecată și judecată). Metoda de soluționare a fost considerată crucială, întrucât majoritatea cauzelor sunt soluționate fără proces, în etapele pre-punere sub acuzare sau pre-judecată. Nevoile de resurse sunt apoi calculate în funcție de categoria de cauze, ținând seama de frecvența diferitor metode de soluționare și luând în considerare timpul disponibil (excluzând vacanțele, concediile și activitățile care nu au legătură cu cauzele).

³⁵ „Câte cauze ar trebui să gestioneze un procuror? Rezultatele Proiectului național de evaluare a volumului de muncă.” APRI, Alexandria, VA, disponibil la https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2111/How_Many_Cases.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Partea III – Analiza comparativă a ponderării cauzelor în cadrul procuraturilor

Această secțiune prezintă o analiză comparativă aprofundată a sistemelor de ponderare a cauzelor discutate în partea anterioară a prezentului raport. Obiectivul său este de a compara metodic aceste sisteme pe baza componentelor lor principale – procesele de elaborare și implementare, metodologiile de colectare a datelor și tehnicile de calcul al ponderii cauzelor. Fiecare dintre aceste aspecte este detaliat și explorat în subsecțiunile respective. Această abordare vizează o mai bună înțelegere a punctelor forte și a punctelor slabe inerente sistemelor de ponderare a cauzelor existente și, în ultimă instanță, să servească drept ghid practic pentru statele din Europa care iau în considerare implementarea (sau modificarea) unui astfel de sistem.

A – Dezvoltare și implementare

i) *Sisteme preexistente*

Dintre cele opt țări care au răspuns și care dispun de un sistem de evaluare a cauzelor, șase au **utilizat anterior** un sistem diferit înainte de introducerea celui actual. Decizia de a renunța la sistemele anterioare a fost determinată în primul rând de faptul că aceste sisteme nu mai erau adecvate scopurilor pentru care fuseseră concepute sau deveniseră inaplicabile.

Sunt invocate trei motive diferite pentru a justifica decizia de a renunța la sistemele anterioare: lipsa de eficiență (lipsa de practicabilitate și consumul excesiv de timp), lipsa de precizie și lipsa de flexibilitate. În plus, în majoritatea cazurilor, aceste deficiențe erau interconectate și, prin urmare, se puteau acumula.

- **Lipsa de practicabilitate/consum mare de timp:** În **Suedia**, sistemul anterior era bazat pe Excel, ceea ce făcea raportarea extrem de consumatoare de timp. În mod similar, în **Lituania**, datele erau colectate prin transfer manual din rapoarte statistice. În **Germania**, sistemul anterior a fost abandonat din cauza naturii sale teoretice și a lipsei de practicabilitate.
- **Lipsa de precizie:** În **Lituania**, sistemul anterior era utilizat doar pentru a evalua performanța procurorilor în domeniul anchetei pre-judiciare. În **Bulgaria**, evaluarea procurorilor se baza doar pe raportarea numărului de acțiuni și decizii ale procurorilor, indiferent de timpul alocat sau de gravitatea cauzelor.
- **Lipsa de flexibilitate:** În **Germania** și **Suedia**, sistemele anterioare nu erau suficient de flexibile pentru a se adapta la evoluția sistemului judiciar sau la modificările legislative. În **Danemarca**, sistemul anterior a fost abandonat deoarece a fost considerat învechit. În **Austria**, sistemul anterior a trebuit să fie actualizat pentru a se adapta la termenele de procesare stabilite și la categoriile de cauze.³⁶

Aceste exemple subliniază **importanța planificării pe termen lung** la implementarea unui SPC. În primul rând, ele accentuează necesitatea unui sistem flexibil care să permită statelor să se adapteze cu ușurință la schimbările din legislația penală, activitatea penală sau practicile procuraturilor. În al doilea rând, importanța luării în considerare a eficienței temporale în utilizarea sistemului consolidează și mai mult necesitatea de a încorpora instrumente IT relevante și eficiente.

³⁶ Spre deosebire de alte exemple, Austria a ales să își modernizeze sistemul inițial, în loc să îl înlocuiască cu unul complet nou.

ii) *Instituții coordonatoare*

S-a dovedit că o instituție coordonatoare reprezintă piatra de temelie a dezvoltării și implementării cu succes a SPC. Acestea oferă orientare strategică, sprijin financiar, autoritate de reglementare, expertiză esențială și procese eficiente de luare a deciziilor. Implicarea lor activă asigură menținerea sistemului pe calea corectă. O analiză mai atentă a instituțiilor care au condus dezvoltarea și implementarea SPC relevă două situații principale, ambele implicând angajamentul la cele mai înalte niveluri ale ierarhiei.

În primul rând, procesul de elaborare poate fi **inițiat la nivel guvernamental**, mai precis de către Ministerul Justiției. Această situație s-a înregistrat în **Austria, Germania și Țările de Jos**. În aceste trei țări, procurorii au fost implicați în elaborarea sau administrarea sistemului. În **Germania**, dezvoltarea și implementarea SPC a fost comandată de Conferința miniștrilor justiției, deși decizia în sine a fost adoptată de Comisia administrațiilor judiciare de stat pentru chestiuni legate de calcularea necesarului de personal (*Kommission der Landesjustizverwaltungen für Fragen der Personalbedarfsberechnung*).³⁷ Dezvoltarea noului sistem a fost însoțită de o rețea de sprijin organizațional, incluzând un Comitet de coordonare, un Comitet executiv de coordonare, un Birou de proiect și Grupuri de lucru ale proiectului. În **Austria**, sistemul a fost dezvoltat cu sprijinul personalului OPP-urilor și al Centrului Federal de Calcul. În **Țările de Jos**, deși sistemul a fost inaugurat de Ministerul Justiției, acesta este administrat și întreținut de procuratură.

În al doilea rând, inițierea procesului poate avea loc la nivel administrativ, de către SPP. Se poate observa o mare diversitate a instituțiilor coordonatoare, în funcție de structurile instituționale naționale. În **Belgia**, sistemul a fost inițiat de Colegiul procurorilor generali (*Collège des procureurs généraux*, compus din procurorii generali ai curților de apel). În **Danemarca**, sistemul a fost inițiat de către directorul Procuraturii, iar OPP-urile au fost incluse în modelarea sistemului de ponderare a cauzelor. În **Lituania**, sistemul a fost inițiat de către Procuratura Generală. În **Suedia**, Departamentul de Contabilitate și Finanțe al Procuraturii a condus procesul de dezvoltare și implementare a SPC. În acest proces au fost incluse și diferite părți ale sistemului de urmărire penală (șefi de departamente, procurori șefi, departamentul de resurse umane, departamentul juridic, organizația angajaților etc.).

Situația din **Bulgaria** este una specifică. Procesul a fost coordonat de CSJ. Procuratura s-a alăturat, de asemenea, procesului, oferind avize de specialitate și participând la grupurile de lucru.

iii) *Asistență externalizată pentru proiectare și implementare*

Dintre cele opt țări care au răspuns, doar trei au **externalizat** o parte din procesul de înființare a SPC către **companii private**. Cu toate acestea, această analiză nu a inclus o evaluare aprofundată a gradului în care statele se bazează pe externalizare în general, în special pentru sistemele IT pe care le utilizează.

În **Austria**, procesul a inclus mai mulți actori publici diferiți (personal și reprezentanți profesioniști, reprezentanți ai departamentelor specializate ale Ministerului Federal al Justiției și reprezentanți Centrului Federal de Calcul), sub îndrumarea unei firme de consultanță.

În **Germania**, actualul SPC a fost proiectat pe baza unui raport întocmit de o **firmă de consultanță**.

³⁷ Conferința miniștrilor de justiție ai landurilor coordonează politicile juridice ale fiecărui land din Germania. Aceasta este un organism permanent, cu președinția care se schimbă anual. Deși deciziile luate în cadrul reuniunilor Conferinței miniștrilor de justiție nu devin legi obligatorii, ele pot oferi orientări importante pentru elaborarea politicilor juridice.

În **Danemarca**, SPC a fost proiectat de experți interni, dar bazele de date aferente și sistemele IT utilizate au fost dezvoltate și întreținute de **companii externalizate**.

iv) *Scopurile sistemelor de ponderare a cauzelor*

Pe baza informațiilor furnizate de respondenții naționali, pare să existe o **corelație** între instituția responsabilă de crearea sau implementarea sistemului și obiectivele specifice care i-au fost atribuite.

Pe scurt, obiectivele atribuite SPC corespund în mare măsură misiunilor și funcțiilor autorității care a desfășurat procedura de implementare. Cu toate acestea, este dificil de stabilit dacă obiectivele alese au condus în mod natural la selectarea unei autorități în detrimentul alteia sau dacă, dimpotrivă, alegerea autorității a condus la atribuirea obiectivelor sistemului.

În cele trei țări în care sistemul a fost inițiat la **nivel guvernamental**, SPC este utilizat în principal pentru a stabili necesarul de personal și buget: evaluarea numărului de procurori necesari, susținerea cererilor de finanțare și a cererilor bugetare. În **Austria**, acesta furnizează estimări privind necesarul de personal pentru procurori, dar nu este utilizat pentru repartizarea acestora. În **Germania**, sistemul servește ca orientare și ajutor în luarea deciziilor pentru negocierile bugetare și pentru o repartizare echitabilă a procurorilor/personalului disponibil între OPP-uri. În **Țările de Jos**, acesta este utilizat exclusiv în scopuri financiare și bugetare în ceea ce privește alocarea procurorilor, a personalului și a altor resurse.

În alte țări, aceste scopuri legate de cerințele de personal și bugetare la nivel național nu sunt complet absente (**Belgia**, **Bulgaria**³⁸ și **Lituania**). Cu toate acestea, aceste sisteme sunt utilizate și (sau exclusiv) în scopuri la nivelul OPP-urilor (**Belgia**, **Bulgaria**, **Suedia**, **Danemarca** și **Lituania**) sau la nivel individual (doar două țări: **Bulgaria** și **Lituania**).

La nivelul OPP-urilor, SPC poate fi utilizat pentru:

- Distribuirea procurorilor și a membrilor personalului în cadrul diferitor OPP-uri (**Belgia** și **Bulgaria**);
- Alocarea bugetului intern între diferite OPP-uri (**Suedia**); și
- Evaluarea productivității diferitor OPP-uri (**Belgia**, **Bulgaria**, **Danemarca**, **Lituania**).

La nivel individual, SPC este utilizat pentru:

- Evaluarea productivității procurorilor individuali (**Bulgaria** și **Lituania**);
- Evaluarea individuală și dezvoltarea carierei (**Bulgaria**); și
- Răspunderea disciplinară a procurorilor (**Bulgaria**).

³⁸ Obiectivele SPC sunt foarte variate în Bulgaria și includ aspecte relevante exclusiv pentru această țară (de exemplu, planificarea numărului de unități, sprijinirea revizuirii competenței teritoriale și reducerea volumului de cauze restante).

B - Colectarea datelor

i) Metodologia de colectare a datelor

Metodele de colectare a datelor sunt extrem de diverse în țările europene. Dintre cele opt țări studiate:

- cinci se bazează în principal pe o metodologie bazată pe studiul timpului: **Austria, Belgia, Danemarca, Germania și Suedia**; iar
- trei se bazează în principal pe o metodologie bazată pe estimări de timp (evaluarea experților): **Bulgaria, Lituania și Țările de Jos**.

Cu toate acestea, chiar și în țările care utilizează aceeași metodologie (studiu de timp vs. evaluare a timpului/de tip Delphi), se pot observa o serie de particularități, care fac ca fiecare sistem să fie unic.

- *Metode de studiu al timpului*

Printre cele cinci țări care se bazează în principal sau exclusiv pe o metodă de studiu al timpului, se poate face o distincție semnificativă pe baza sursei datelor colectate.

În **Danemarca**, sistemul CMS existent a fost utilizat ca sursă de date.³⁹ Toți procurorii de primă instanță au fost obligați să înregistreze informații privind activitățile lor – durata și tipurile de activități – în fiecare zi, înainte de implementarea sistemului SPC. Prin urmare, CMS-ul prelucra deja datele necesare și nu a necesitat nicio actualizare. Acest sistem este consumator de timp pentru procurori, dar permite un eșantion mai mare (toți procurorii de primă instanță) și colectarea continuă de date.

În **Austria, Belgia, Suedia și Germania**, SPC se bazează pe un studiu de timp care utilizează **jurnale de timp** în care procurorii înregistrează timpul petrecut pentru diferite activități. Cu toate acestea, există diferențe semnificative în ceea ce privește **instrumentele utilizate pentru colectarea datelor**.

În **Germania și Suedia**, sistemul se bazează pe **un registru online** de înregistrare a **timpului** și pe consemnarea activităților procurorilor. În **Austria și Belgia**, sistemul se bazează pe raportarea manuală – „fișe de proces” în **Austria** și fișiere Excel în **Belgia**. Acest sistem a fost utilizat timp de 15 ani în **Suedia**, dar a fost înlocuit cu un sistem de înregistrare online în urmă cu 10 ani. Cu toate acestea, trebuie menționat că, în **Belgia**, colectarea datelor se bazează și pe utilizarea CMS pentru a stabili volumul de cauze (numărul de cauze din fiecare categorie de cauze procesate într-o anumită perioadă). Datele extrase din CMS se referă la toți procurorii și sunt colectate în mod continuu.

În **Austria, Belgia și Germania**, la colectarea datelor privind durata procesării au participat doar un eșantion reprezentativ de OPP-uri (din zone urbane și rurale de diferite dimensiuni):

- **Austria**: cinci din cele șaisprezece OPP-uri de primă instanță, ceea ce corespunde aproximativ 55 % din totalul procurorilor, cu scopul de a obține duratele de procesare pentru 100 de cauze din fiecare categorie;
- **Germania**: 14 OPP-uri de primă și a doua instanță; și
- **Suedia**: toți procurorii și personalul de la toate nivelurile sistemului procuraturii participă la colectarea datelor.

³⁹ Poliția și procuratura utilizează același sistem de gestionare a cauzelor (CMS) denumit POLSAS.

În **Austria, Belgia și Germania**, procesul de colectare a datelor se întinde pe mai multe luni, dar are loc doar o dată la câțiva ani, mai precis pe o perioadă de șase luni în **Austria și Germania** și de trei-patru luni în **Belgia**. Durata mai scurtă se datorează utilizării complementare a CMS pentru evaluarea volumului de cauze. În **Suedia**, colectarea datelor se desfășoară timp de patru săptămâni pe an, împărțită în intervale de două săptămâni în luna mai și la sfârșitul lunii septembrie sau începutul lunii octombrie.

În aceste patru țări, atât activitățile **legate de cauze**, cât și **cele nelegate de cauze** sunt incluse în colectarea datelor.

- *Metode de estimare a timpului (metode Delphi/de tip Delphi)*

Trei țări respondente utilizează o metodă de estimare a timpului. Cu toate acestea, aceste sisteme sunt, din nou, destul de diferite – în special în ceea ce privește nivelul de detaliu urmărit în estimarea timpului.

În **Lituania**, metoda utilizată este cea mai apropiată de metoda Delphi (un grup de experți care analizează cauze pentru a evalua standardele privind durata de lucru). Zece procurori experți au petrecut 18 luni analizând cauze soluționate existente și evaluând durata medie necesară pentru soluționarea acestora. În cadrul acestui proces, procurorii experți au analizat 10 cauze pentru fiecare articol din Codul penal în cele cinci OPP-uri regionale ale țării (50 de cauze pentru fiecare articol din Codul penal, cu excepția infracțiunilor rare). Acest proces le-a permis să stabilească standarde de timp de lucru formalizate în unsprezece tabele incluse în metodologie (două pentru anchetă, în funcție de rolul procurorului – supraveghetor sau conducător, una pentru judecată și apel, iar restul pentru alte funcții îndeplinite de procurori).

În plus, a fost constituit un grup de lucru permanent format din procurori experți, ca urmare a modificărilor aduse Codului penal, pentru a introduce standarde de timp de lucru pentru infracțiunile nou incriminate prin metoda comparativă (luând în considerare standardele de timp de lucru pentru infracțiuni similare).

În **Bulgaria**, valoarea temporală a unei liste exhaustive de acțiuni/decizii ale procuraturii a fost stabilită de grupul de lucru special din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii (cu participarea procurorilor și a anchetatorilor) sub forma unui coeficient specific. Pentru stabilirea coeficientului specific pentru fiecare dintre aceste acțiuni/decizii, s-au luat în considerare datele statistice privind volumul de muncă, exprimate prin numărul de acțiuni/decizii din anii anteriori, și s-a realizat un sondaj detaliat în rândul procurorilor și al anchetatorilor. Principiul de bază este că acțiunile/deciziile care necesită mai mult timp pentru pregătire/emitere, inclusiv familiarizarea cu întregul dosar (cum ar fi rechizitoriul pentru trimiterea cauzei în instanță sau hotărârea de încetare a urmăririi penale), au cel mai mare coeficient.

În **Țările de Jos**, CMS este utilizat doar pentru a colecta rapoarte statistice periodice privind volumul de cauze (numărul de cauze, etapele procedurilor și autoritatea care le inițiază). Factorul timp a fost evaluat prin consultări cu procurori experți pentru a se ajunge la un consens privind clasificarea cauzelor în cinci categorii (de la 1 la 5, în funcție de complexitatea cauzelor, ținând cont de cât de mult timp consumă acestea). Această evaluare a complexității cauzelor este mai puțin detaliată. Acest lucru poate fi explicat prin scopul mai specific al SPC, care este utilizat exclusiv pentru a justifica cererile bugetare anuale și distribuirea resurselor financiare între OPP-uri.

S-au spus deja multe în studiile disponibile și în altă literatură cu privire la *rațiunea* pentru care s-a ales metoda estimării timpului în detrimentul metodei studiului de timp, punându-se accentul în primul rând pe avantajul că metoda estimării timpului este mai puțin consumatoare

de timp și mai puțin împovăratore. Din exemplele descrise, reiese că scopurile urmărite de SPC sunt, de asemenea, un factor relevant. **Lituania** și **Bulgaria** sunt singurele două țări care utilizează SPC la nivel individual, pentru a evalua productivitatea individuală a procurorilor sau pentru a lua decizii în ceea ce privește carierele individuale. Această particularitate explică, probabil, o abordare mai „verticală” a colectării datelor.

Situația **din Țările de Jos** este destul de diferită, deoarece se pare că evaluarea timpului este menținută la un nivel „aproximativ”. Acest lucru se datorează faptului că scopul SPC este de a estima diferențierea volumului de muncă anual pentru a sprijini cererile de buget și finanțarea OPP-urilor. Prin urmare, Țările de Jos au considerat că „precizia” studiilor privind valoarea timpului nu era necesară în acest context.

ii) *Evaluarea timpului de lucru*

În procesul de ponderare a cauzelor, statele membre utilizează abordări diferite atunci când vine vorba de evaluarea timpului de lucru al procurorilor, definit ca valoarea procuror-an și procuror-zi.⁴⁰

Danemarca, Suedia și Lituania colectează în mod specific date privind timpul de lucru al procurorilor. În **Danemarca** și **Suedia**, această colectare este facilitată de metoda de colectare a datelor și de instrumentele informatice disponibile. Aceste două state dispun de cel mai elaborat sistem de studiu al timpului, întrucât toți procurorii participă la colectarea datelor, care este continuă în **Danemarca** și periodică în **Suedia** (de două ori pe an). De asemenea, ambele state dispun de instrumente informatice pentru colectarea datelor. Acestea iau forma unor rapoarte online, facilitând raportarea timpului de lucru de către procurori. În **Lituania**, valoarea „an-procuror” este, de asemenea, colectată pe baza înregistrărilor de timp.

Austria, Belgia, Bulgaria și Germania nu colectează date privind timpul de lucru al procurorilor, ci utilizează evaluări bazate pe programul oficial de lucru. În **Austria** și **Germania**, orele de lucru nete anuale – timpul de lucru oficial minus absențele obișnuite (concediu parental, concediu de odihnă, concediu medical) – sunt estimate la 1 720 ore/an și, respectiv, 98 776 minute/an (aproximativ 1 646 ore) în medie.

În **Bulgaria**, timpul de lucru zilnic este stabilit la 8 ore pe zi, dintre care 5 ore pe zi sunt dedicate activităților legate de cauze. Absențele regulate (sau timpul neproductiv) și activitățile care nu sunt legate de cauze sunt, de asemenea, luate în considerare prin evaluarea zilei de lucru pe an (250 de zile lucrătoare pe an). În mod similar, în **Belgia**, evaluarea timpului de lucru se bazează pe timpul de lucru săptămânal legal (38 de ore sau 40 de ore) minus „timpul neproductiv” și activitățile care nu sunt legate de cauze, ambele evaluate prin extragerea datelor dintr-un calendar online.

Nu este de mirare că există o diversitate notabilă de soluții atunci când vine vorba de luarea în considerare a timpului petrecut pentru activități care nu sunt legate de cauze. Acestea pot fi:

- a) Colectate, dar neexcluse din timpul total de lucru. În **Germania**, datele referitoare la timpul dedicat activităților care nu au legătură cu dosarele sunt colectate, dar acest timp nu este scos din timpul anual de lucru, deoarece aceste activități sunt incluse în sistem.
- b) Colectate și scăzute din timpul total de lucru (**Austria, Belgia, Lituania, Danemarca**). În **Belgia**, timpul petrecut pentru activități care nu sunt legate de cauze este extras prin intermediul calendarelor online. În **Lituania**, aceste activități sunt evaluate prin intermediul aceluiași înregistrări de timp utilizate pentru activitățile legate de cauze. În **Danemarca**, CMS include date privind timpul dedicat atât activităților legate de cauze,

⁴⁰ A se vedea mai sus definiția din chestionar privind ponderarea cauzelor din secțiunea Prefață.

cât și celor nelegate de cauze (timp mediu de 4,9 ore/zi pentru activitățile legate de cauze, dintr-un total de 7,5 ore/zi). În toate aceste țări, doar timpul dedicat activităților legate de cauze este considerat dată relevantă pentru calcularea ponderii cauzelor.

- c) Nu se înregistrează, ci se scade din timpul total de lucru. În **Bulgaria**, timpul dedicat zilnic activităților este stabilit la 5 ore pe zi pentru activitățile prevăzute de regulament și la 3 ore pe zi pentru activitățile care nu sunt prevăzute.
- d) Nu se colectează și nu se scade. În **Țările de Jos**, sistemul nu ia în considerare timpul pe care procurorii îl dedică cauzelor, nici timpul pe care îl dedică altor activități decât soluționarea cauzelor. În practică, cauzele soluționate într-o anumită lună sunt preluate și clasificate conform ponderii predefinite (de la 1 la 5).

iii) Externalizarea

Trei țări respondente externalizează o parte din procesul de colectare a datelor. În **Austria**, colectarea datelor a fost efectuată cu ajutorul unei companii de consultanță. În **Belgia**, consultanții externi oferă asistență pentru instalarea, configurarea și utilizarea software-ului aplicat, precum și pentru transferul de cunoștințe către Serviciul de sprijin al Procuraturii. În **Germania**, evaluarea datelor colectate în cadrul auto-raportării a fost efectuată de o companie externă de consultanță.

C - Calculul ponderii cauzelor

i) Clasificarea cauzelor și a etapelor procedurale

Clasificarea cauzelor care stă la baza SPC variază de la un stat la altul în funcție de: (a) infracțiunile prevăzute de dreptul penal, (b) etapele procedurii, (c) atât infracțiunile, cât și etapele procedurii, și (d) complexitatea cauzelor.

- a) În **Suedia**, sistemul de clasificare utilizat pentru toate tipurile de statistici se bazează pe sute de coduri diferite care combină aspecte juridice și criminologice. Procuratura utilizează în mod specific un sistem de clasificare cu 10 categorii principale și 33 de subcategorii. În scopul ponderării cauzelor, subcategoriile sunt grupate în 18 categorii.

Exemple: omor, omor din culpă, vătămare corporală gravă, alte forme de vătămare corporală și violență, amenințare ilegală, hărțuire sexuală, alte infracțiuni împotriva libertății și integrității personale, viol...

- b) În **Germania**, SPC se bazează pe activitățile procurorului legate de cauze și cele nelegate de cauze. În ceea ce privește activitățile legate de cauze, produsele se bazează în principal pe categoriile de infracțiuni.

Exemple: cauze capitale, cauze penale comerciale, infracțiuni grave și contravenții pedepsite cu închisoare de cel puțin un an, infracțiuni împotriva autodeterminării sexuale, traficul de persoane și alte încălcări ale Legii privind azilul...

- c) În **Austria**, categoriile de cauze au fost definite de un grup de lucru format din experți și extrase din CMS. Sistemul recunoaște 13 categorii de cauze cărora li se atribuie ponderi. Această clasificare se bazează pe tipul de activitate și nu pe categoria de infracțiune.

Exemple: proceduri preliminare împotriva minorilor și tinerilor adulți, proceduri preliminare împotriva adulților, proceduri principale – judecător unic, proceduri principale – juriu...

- d) În **Danemarca**, clasificarea se bazează atât pe categoria de infracțiune, cât și pe etapele procedurale. Pentru fiecare categorie de infracțiuni se disting trei etape procedurale principale (condamnări, puneri sub acuzare urmate de proces și alte hotărâri). Prin urmare, pentru fiecare categorie de infracțiuni penale trebuie distinse trei tipologii.

Exemple: condamnare pentru omor și incendiere, punere sub acuzare cu proces pentru omor și incendiere, alte decizii pentru omor și incendiere, condamnare pentru furt, punere sub acuzare cu proces pentru furt etc.

- e) În **Lituania**, clasificarea pentru faza de anchetă se bazează pe categoria de infracțiune. Există 66 de categorii de infracțiuni penale utilizate în scopul ponderării cauzelor. Acestea sunt apoi clasificate în continuare în funcție de specificul procedural: dacă procurorul conduce sau desfășoară ancheta preliminară și dacă decizia în cauză este o suspendare, o clasare sau o trimitere în judecată. Prin urmare, pentru fiecare dintre cele 66 de categorii de infracțiuni penale, trebuie distinse șase tipologii (aceste subclasificări duc numărul total de „categorii de cauze” la 396).

Exemple: fraudă și deturnare de bunuri pe scară largă

- Procurorul conduce ancheta + decizie de suspendare
- Procurorul conduce ancheta + decizie de încetare
- Procurorul conduce ancheta + decizie de trimitere în judecată
- Procurorul desfășoară ancheta + decizie de suspendare
- Procurorul desfășoară ancheta + decizia de clasare
- Procurorul efectuează ancheta + decizia de trimitere în judecată

Cu toate acestea, pentru faza de judecată și cea de apel, clasificarea este diferită și se bazează pe faza procedurală.

Exemple: proces în fața Tribunalului, apel în fața Tribunalului, apel introdus la Curtea de Apel...

- f) În **Belgia**, clasificarea se bazează pe un inventar al tuturor activităților și proceselor de lucru pe care le poate parcurge o cauză. Calea urmată depinde de categoria de infracțiune (*jaf, omor, fraudă...*) și de tipul de decizie luată (*faze procedurale, cum ar fi faza de pre-anchetă, faza de anchetă, respingeri, puneri sub acuzare, faza de judecată etc.*). Până în prezent au fost stabilite peste 150 de procese de lucru. Dintre acestea, s-a măsurat volumul de muncă pentru aproximativ 40 de procese operaționale.
- g) În **Țările de Jos**, au fost stabilite cinci categorii de ponderare a cauzelor (de la 1 la 5) în funcție de complexitatea cauzelor, cu alte cuvinte, de cât de mult timp necesită acestea. Pentru această clasificare au fost luate în considerare mai multe criterii, inclusiv categoria de infracțiune. Cu toate acestea, spre deosebire de **Suedia** și **Germania**, categoria infracțiunii este doar unul dintre factori (de exemplu, numărul de victime și tipul de recidivă...).
- h) În **Bulgaria**, nu există o clasificare și nici categorii de cauze ca atare. Toate cauzele penale sunt, teoretic, reglementate de Normele CSJ privind ponderarea cauzelor. Cu toate acestea, sistemul se bazează în întregime pe coeficientul atribuit unei cauze în funcție de diferitele acțiuni sau decizii întreprinse de procuror.

Exemplu:

- Supravegherea anchetei (20 de acte enumerate)
- Acțiuni și acte de anchetă (27 de acte enumerate)
 - o Experiment de investigație
 - o Inspecție, percheziție, sechestrul, exhumare
- Acte de urmărire penală pentru soluționarea procedurilor penale (7 acte)

enumerate)

- o Acord
- o Rechizitoriu
- o Hotărâri de încetare
- o Decizii de suspendare a procedurilor penale
- Faza judiciară (7 acte enumerate)
 - o Recursuri (motivate) – recursuri în apel și recursuri în casare
 - o Propuneri de hotărâri judecătorești
- Executarea pedepselor (11 acte enumerate)
- Participarea la audieri (11 acte menționate)

ii) Atribuirea ponderii cauzelor

În ceea ce privește atribuirea ponderii cauzelor, se poate face o distincție între țările care utilizează metoda studiului de timp și cele care utilizează metoda estimării de timp.

Pentru țările care utilizează metoda studiului de timp (**Austria, Belgia, Danemarca, Germania și Suedia**), ponderea cauzei se calculează ca timpul mediu investit de procuror în caz. Pentru fiecare dintre categoriile de cauze prestabilite, datele colectate au permis CMS să determine acest timp mediu (prin împărțirea timpului total utilizat pentru această categorie de cauze la volumul acestui categorie de cauze).

- a) În **Austria, Belgia, Danemarca și Germania**, timpul mediu constituie direct ponderea cauzei și, prin urmare, este exprimat în unități de timp.

Exemplu: În Danemarca, timpul mediu investit de procurori pentru o condamnare pentru omor și incendiere este de 37,5 ore, pentru punerea sub acuzare cu procese pentru omor și incendiere este de 11,25 ore, iar pentru alte decizii privind omorul și incendiarea este de 1,34 ore.

- b) În **Suedia**, acest timp mediu este convertit în valori relative și indici. O categorie de cauze („Consum de droguri ilegale/deținere pentru uz personal”) servește drept referință, cu o pondere a indicelui de 1,00. Timpul mediu pentru această categorie de cauze este de 1,15 ore: prin urmare, ponderea indicelui în Suedia pentru fiecare categorie de cauze este egală cu timpul mediu împărțit la 1,15.

Exemplu:

- Pentru viol, timpul mediu este de 7,16 ore: prin urmare, indicele de ponderare pentru viol este 6,23 ($7,16/1,15$).
- Pentru fraudă, durata medie este de 2,53 ore: prin urmare, ponderea indicelui pentru fraudă este de 2,2 ($2,53/1,15$).

- c) În **Bulgaria și Lituania**, ambele utilizând metoda estimării timpului, sistemele diferă semnificativ, dar au în comun un proces similar în două etape pentru calcularea ponderii unei cauze. Prima etapă constă în determinarea ponderii cauzei în funcție de ponderile prestabilite ale diferiților factori/categorii de cauze. A doua etapă constă în ajustarea acestei ponderi a cauzei în funcție de anumiți factori agravanți (care ar spori complexitatea cauzei).

În **Bulgaria**, prima etapă (care este obligatorie) constă în calcularea ponderii cauzei prin însumarea coeficienților fiecărei acțiuni sau decizii predefinite. Un coeficient de 1 este egal cu 150 de minute.

A doua etapă este opțională și se referă la cauzele a căror gravitate/complexitate se abate semnificativ de la normal. Atunci când lucrează la o cauză care necesită o

soluționare mai complexă decât de obicei, procurorul desemnat completează un formular și îl prezintă superiorului ierarhic pentru aprobare. Criteriile agravante și coeficienții corespunzători sunt enumerați exhaustiv în normele corespunzătoare. După aprobare și introducerea coeficientului de complexitate în sistem, coeficientul final al cauzei este recalculat.

Criteriile agravante includ, printre altele: un volum considerabil de materiale studiate / peste 100 de pagini de fond, pronunțarea asupra activității infracționale a mai multor persoane...

În **Lituania**, cele două etape (alocarea standardului de ponderare prestabilit și a factorilor agravanți) au loc simultan.

Pentru faza de anchetă, se alocă o pondere fixă de timp de lucru pentru fiecare categorie de cauze și se adaugă o rată suplimentară pentru fiecare suspect. Ponderea totală a cauzei este exprimată în unități de timp.

Exemplu:

În cazul infracțiunii de fraudă, dacă ancheta este coordonată de procuror:

- care se încheie prin clasare, ponderea standard este de 11h,
- care este suspendată, ponderea standard este de 20h,
- care este trimisă în instanță: ponderea standard este de 50 ore

La acest standard de lucru se adaugă 7 ore pentru fiecare suspect suplimentar, în cazul în care procurorul supraveghează ancheta.

În ceea ce privește fazele de judecată și de apel, fiecărei categorii de cauze i se alocă un timp de lucru prestabilit, la care se adaugă un coeficient suplimentar calculat în funcție de volumul cauzei și de numărul de inculpați implicați. Ponderea totală a cauzei este apoi exprimată în unități de timp.

Exemplu: Recursurile introduse la Tribunalul de district necesită 10 ore, plus 1 oră și 30 de minute pentru fiecare volum suplimentar al dosarului și o oră suplimentară pentru fiecare inculpat în plus.

- d) În **Țările de Jos**, CMS monitorizează nu numai numărul de cauze, ci și etapele procedurii, hotărârile pronunțate în cauză, autoritatea care a inițiat-o, dacă cauza reintră în sistem etc. Atunci când o cauză este soluționată, aceasta este clasificată automat într-una dintre cele cinci categorii predefinite de ponderare a cauzelor (1, 2, 3, 4, 5) pe baza acestor factori.

Partea IV – Sisteme alternative ponderării cauzelor

Răspunsurile la chestionar arată că un număr semnificativ de state membre nu utilizează un SPC în procuraturile lor. Această secțiune prezintă un rezumat al răspunsurilor primite de la următoarele state: Bosnia și Herțegovina, Croația, Republica Cehă, Finlanda, Franța, Grecia, Ungaria, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburg, Malta, Republica Moldova, Macedonia de Nord, Polonia, România, Turcia și Ucraina. Cu toate acestea, răspunsurile lor conțin informații valoroase cu privire la **obstacolele** din calea implementării sistemului de ponderare a cauzelor (A), la **planurile de implementare** a acestuia în **viitor** (B), precum și la **sistemele alternative** utilizate de statele membre respective (C).

A- Principalele obstacole în calea implementării sistemului de ponderare a cauzelor

Cel mai des menționat obstacol în calea implementării unui SPC se referă la **gradul insuficient de conștientizare**. Opt respondenți au ridicat această problemă: Bosnia și Herțegovina, Republica Cehă, Franța, Grecia, Irlanda, Finlanda, Letonia, România și Macedonia de Nord. Alte obstacole sunt menționate de mai mulți dintre respondenți:

- a) Preocupări legate de faptul că procurorii ar putea fi supuși unei **sarcini excesive în ceea ce privește colectarea datelor** – Franța, Finlanda, Letonia, Republica Moldova și Ucraina;
- b) Preocupări legate de **utilizarea necorespunzătoare a datelor colectate** – Franța, Finlanda și România;
- c) **Deficiențe în procesul de colectare a datelor și/sau în datele disponibile** – Franța, Finlanda, Irlanda și Malta.

În ceea ce privește deficiențele în **procesul de colectare a datelor** sau în datele disponibile, această opțiune nu a fost inclusă în lista de răspunsuri disponibile din chestionar, ci a fost menționată spontan de către cei trei respondenți. Prin urmare, nu este exclusă posibilitatea ca deficiențele în procesul de colectare a datelor și/sau în datele disponibile să constituie un obstacol și în alte state.

Preocupările cu privire la **eficacitatea SPC în rândul procurorilor** sunt menționate doar de doi respondenți – Franța și Republica Moldova.

În cele din urmă, un **posibil obstacol constituțional** este menționat de un respondent. În *Luxemburg*, o creștere a numărului de procurori este supusă adoptării unei legi. Cu toate acestea, SPC ar putea fi util în alte scopuri sau chiar pentru a evalua necesitatea unei astfel de creșteri.

B - Ponderarea cauzelor în trecut și în viitor

Toate statele care nu dispun de un sistem de ponderare a cauzelor nu au avut niciodată unul în trecut. Cu toate acestea, pozițiile privind posibila instituire a unui astfel de sistem în viitor prezintă o perspectivă diversă. Din cele 15 state care au răspuns:

- a) Unsprezece state nu par să aibă planuri de instituire a unui SPC.
- b) Cinci state menționează că intenționează să pună în aplicare un proiect în viitorul apropiat în vederea instituirii unui SPC:
 - În **Franța**, implementarea unui SPC a fost o prioritate pentru Ministerul Justiției încă din 2021. Un SPC se află în curs de dezvoltare încă din 2019.
 - **Letonia** are un proiect bazat pe **registrele de timp online** ale procurorilor, dar este interesată de experiențele altor țări pentru a găsi cea mai potrivită opțiune pentru gestionarea cauzelor și a resurselor umane.
 - **Macedonia de Nord** a implementat deja un sistem în instanțe bazat pe **clasificarea complexității cauzelor judiciare prin intermediul mai multor**

indicatori. Același model este în curs de dezvoltare pentru procurori.

- În **România**, proiectul „Optimizarea managementului la nivelul sistemului judiciar. Componenta Procuraturii” include propuneri de **cuantificare a complexității și a volumului de muncă, precum și a sarcinilor specifice îndeplinite de procurori**. Metodologia utilizată pentru calcularea complexității activității procurorilor ține de factori precum obiectul cauzei, etapele anchetei penale și măsurile procesuale dispuse. Software-ul de calcul al complexității și al volumului de muncă urmează să fie dezvoltat.
- În **Ucraina**, Planul de acțiune pentru punerea în aplicare a „Strategiei de dezvoltare a Procuraturii pentru perioada 2021-2023” prevede dezvoltarea unui sistem de **măsurare și reglementare a volumului de muncă ca unul dintre parametrii principali pentru evaluarea activităților procurorilor**. Unul dintre obiective este unificarea criteriilor de măsurare a volumului de muncă și creșterea eficienței utilizării capitalului uman.⁴¹

Chiar dacă aceste proiecte nu sunt sisteme de ponderare a cauzelor (SPC) pe deplin dezvoltate, așa cum sunt definite în chestionar,⁴² ele ar putea fi totuși opțiuni valoroase pentru gestionarea cauzelor și a resurselor.

C - Sisteme alternative existente ponderării cauzelor

Toate statele care au răspuns – cu excepția **Macedoniei de Nord** – dispun de un sistem alternativ la ponderarea cauzelor pentru diferite scopuri. Acestea sunt clasificate în Tabelul 4 de la cel mai menționat la cel mai puțin menționat scop.

Tabelul 4: Scopurile sistemelor alternative la SPC

Alocarea procurorilor între diferite OPP-uri: 10 state care au răspuns
Stabilirea numărului de procurori: 9 state care au răspuns
Stabilirea numărului de membri ai personalului; Determinarea nevoilor în ceea ce privește specializarea procurorilor: 7 state care au răspuns
Alocarea cauzelor între procurori și OPP-uri: 6 state care au răspuns
Evaluarea productivității OPP-urilor și a procurorilor individuali; Alocarea membrilor personalului în cadrul diferitor OPP-uri: 5 state care au răspuns
Susținerea cererilor de finanțare și a cererilor bugetare; Evaluarea resurselor necesare pentru reducerea volumului de dosare restante ale procuraturilor: 4 state care au răspuns
Planificarea numărului de unități: 3 state care au răspuns
Asistență în revizuirea competenței teritoriale a procuraturilor: 2 state care au răspuns

Deși nu se pot trage concluzii definitive din cauza caracterului general al termenului „sistem”, se pare că sistemele alternative sunt utilizate mai des în contextul „**gestionării resurselor umane**” – repartizarea procurorilor în cadrul procuraturilor, stabilirea numărului de procurori, procurori specializați și membri ai personalului, repartizarea cauzelor, evaluarea productivității – decât în contextul „**organizării structurale**” – susținerea cererilor bugetare, planificarea numărului de unități și revizuirea competențelor teritoriale. Merită menționat faptul că aceste

⁴¹ Aceste afirmații se referă la situația raportată de statele membre în 2023.

⁴² „Un sistem de ponderare a cauzelor este un instrument de măsurare sau evaluare a timpului necesar pentru soluționarea unei cauze...” (Chestionar, p. 2).

aspecte structurale sunt, probabil integrate în politici de stat mai ample, ceea ce duce la o dependență mai redusă de ponderarea cauzelor sau de instrumentele statistice.

În ceea ce privește descrierea acestor sisteme alternative, încă o dată, caracterul larg al conceptului de „sistem” din chestionar a condus la raportarea unor metode foarte diverse. Pe baza acestor descrieri, este posibilă clasificarea acestor „sisteme” în trei categorii.

În primul rând, „sistemele” descrise se pot baza pe **metode manageriale clasice** aplicate de superiorii ierarhici. Managerul va evalua volumul de muncă al fiecărui procuror pentru a repartiza cauzele în mod obiectiv, astfel încât să nu îi supraîncarce (*Republica Cehă, Irlanda și Malta*). Această evaluare constantă poate fi utilizată pentru a identifica nevoi sau resurse specifice (de exemplu, procurori specializați). În **Letonia**, o parte din evaluările procurorilor a implicat examinarea unor dosare ale acestora pentru a evalua indicatorii de performanță, în scopul de a le evalua productivitatea sau productivitatea biroului lor. În **Turcia**, procurorul general este autorizat să organizeze funcționarea OPP-urilor în funcție de nevoile și condițiile situației. În **Ucraina**, Procuratura Generală utilizează sistemul informatic „Personnel Web” pentru a stabili numărul de procurori și de membri ai personalului și pentru a-i repartiza în cadrul diferitor OPP-uri.

În al doilea rând, unii respondenți sugerează ca factorii de decizie să utilizeze **date statistice** pentru a stabili numărul necesar de procurori. În **Polonia**, datele statistice sunt analizate lunar la nivel local și la fiecare șase luni la nivel național. În *Luxemburg*, poate fi adoptată o lege la inițiativa *Procurorului General de Stat* pentru a crește numărul de procurori pe baza statisticilor legate de volumul de muncă. În *Grecia*, numărul de procurori din fiecare OPP este fix, deși acesta poate fi modificat în cazul unei creșteri sau scăderi semnificative a volumului de cauze.

În al treilea rând, unele state au dezvoltat anumite **metode de ponderare a cauzelor** sau **sisteme de gestionare a cauzelor (CMS)** care nu se încadrează în definiția unui sistem de ponderare a cauzelor (SPC) menționată în chestionar.⁴³ În **Finlanda**, cauzele sunt ponderate exclusiv pe baza denumirilor infracțiunilor implicate. Această metodă poate fi utilizată pentru un număr mare de cauze în vederea evaluării și comparării volumului de muncă. În **Bosnia și Herțegovina**, sistemul de gestionare a cauzelor al procuraturii (TCMS) este utilizat pentru a repartiza cauzele către procurori individuali pe baza categoriilor cauzelor – de exemplu, infracțiuni generale, infracțiuni economice, infracțiuni de corupție etc. – și a specializării procurorilor. TCMS este utilizat, de asemenea, pentru a obține date privind cotele anuale prevăzute pentru fiecare categorie de cauze în „Cartea de reguli privind indicatorii de performanță pentru procurorii din Bosnia și Herțegovina”.⁴⁴ Cota prevăzută constituie, în special, baza pentru determinarea numărului necesar de procurori în fiecare OPP, iar cota anuală realizată constituie baza pentru evaluarea anuală a unui procuror individual.

⁴³ În *Israel*, se utilizează instrumente bazate pe date pentru a măsura volumul de muncă al diferitor unități ale procuraturii și/sau al procurorilor (de exemplu, se calculează numărul de cauze soluționate pe unitate într-o anumită perioadă, împărțit la numărul de procurori activi care lucrează în unitatea respectivă). Această metodă este utilizată pentru a stabili numărul de procurori necesari și pentru a fundamenta cererile bugetare.

⁴⁴ Acest document a fost adoptat de Consiliul Superior al Magistraturii din Bosnia și Herțegovina.

Caracteristici de ponderare a cauzelor în sistemul din Croația

În **Croația** nu a fost introdus un sistem de ponderare a cauzelor procuraturii. Există un **sistem hibrid bazat pe puncte**, destinat în primul rând stabilirii numărului de procurori și care servește, de asemenea, ca metodă suplimentară de evaluare a volumului de muncă și a performanței procurorilor. Acesta a fost stabilit prin Criteriile-cadru privind activitatea procurorilor, prevăzute de ministrul justiției pe baza avizului preliminar al procurorului general (elaborat de un grup de lucru format din experți). Cele mai recente Criterii-cadru datează din decembrie 2019.

Criteriile-cadru stabilesc numărul de **cauze pe care un procuror trebuie să le soluționeze anual** – de exemplu, un procuror municipal (care se ocupă de infracțiuni mai puțin grave, cu o pedeapsă cu închisoarea de până la 12 ani) trebuie să soluționeze 200 de cauze împotriva autorilor adulți, sau 180 de cauze împotriva minorilor, sau 400 de așa-numite „alte cauze” (în care nu există acuzații penale oficiale), sau 100 de cauze de asistență juridică, sau 200 de cauze de contravenții. Rezultatul final se calculează ca o combinație a acestor ținte numerice și se exprimă în procente. Aceeași metodologie se aplică procurorilor județeni (care se ocupă în primă instanță de infracțiuni mai grave, cu o pedeapsă cu închisoarea de peste 12 ani).

Exemplu: un procuror municipal care a soluționat 20% din cauzele din fiecare dintre cele cinci categorii menționate – 40 de cauze cu autori adulți, 36 de cauze cu minori, 80 de „alte cauze”, 20 de cauze de asistență juridică și 40 de cauze de contravenții – ar îndeplini cota (ar atinge 100%).

La baza elaborării criteriilor-cadru stau datele referitoare la toate OPP-urile (pe categorii de cauze), extrase din CMS. Toate cauzele primite în ultimii trei ani sunt luate în considerare și analizate în raport cu numărul de procurori disponibili.

Criteriile-cadru servesc în primul rând drept bază pentru **stabilirea numărului necesar** de procurori, această stabilire fiind efectuată de ministru la propunerea procurorului-șef. Atunci când o OPP solicită aprobarea Ministerului Justiției pentru angajarea unor procurori suplimentari, se analizează datele privind cauzele primite și soluționate din ultimii trei ani, coroborate cu Criteriile-cadru. Decizia de a angaja mai mulți procurori se bazează pe calcularea gradului de adecvare a numărului actual de procurori la standardele stabilite de Criteriile-cadru. Deoarece numărul de procurori este legat de resursele financiare, Criteriile-cadru joacă, indirect, un rol și în stabilirea cerințelor bugetare.

Evaluările performanțelor procurorilor, astfel cum sunt stabilite de Criteriile-cadru, depind nu numai de natura cauzelor pe care le instrumentează, ci și de complexitatea acestora. Neîndeplinirea cotei stabilite poate duce la declanșarea unor proceduri disciplinare, în timp ce depășirea acesteia poate aduce procurorului recunoaștere suplimentară și oportunități de avansare. Evaluările performanțelor, precum și desfășurarea procedurilor disciplinare împotriva procurorilor, țin de competența Consiliului Superior al Magistraturii.

D – Cooperarea instituțională – Lecții învățate din Norvegia

Statele nu recurg întotdeauna la soluții de ponderare a cauzelor standard, simple și unificate, care acoperă întregul sistem al procuraturii și se regăsesc doar în cadrul aceluși sistem. În schimb, în unele cazuri, se stabilește un sistem de ponderare a cauzelor **între instituții**.

Norvegia a efectuat o evaluare a capacității în domeniul anchetei penale sub auspiciile proiectului „Efterforskningsløftet” în 2018, ca efort comun al Oficiului Directorului Procuraturii și al Direcției de Poliție a Norvegiei. Deși sistemul poate fi considerat un SPC, acesta nu este clasificat ca atare în această analiză, deoarece ia în considerare doar o parte din procesarea cauzelor penale, iar procurorii reprezintă doar o mică parte a acestuia.

Metodologia norvegiană utilizată pentru planificarea capacităților se bazează pe trei întrebări:

- Câte resurse sunt disponibile pentru gestionarea cauzelor penale în cadrul poliției, convertite în așa-numiții echivalenți normă întreagă (ENI)?
- Care este numărul de cauze penale soluționate de poliție într-un an dat?

- Cât timp se alocă diferitor activități și cauze în cadrul procedurilor penale?

Informațiile colectate au fost utilizate pentru a calcula gradul actual de utilizare a resurselor și pentru a elabora un **model informatic** capabil să estimeze modul în care modificările privind numărul de cauze, structura tipurilor de infracțiuni și îndeplinirea sarcinilor vor influența necesarul de resurse al poliției. Modelul de date se bazează pe 21 de categorii distincte de cauze, acoperind toate cele 12 districte de poliție, și cuprinde patru roluri diferite în gestionarea cauzelor penale: anchetator, tehnician criminalist/anchetator informatic, procuror și personal civil de sprijin în cauze penale.

Rezultatele din raport se bazează pe date reale din sistemul de justiție penală obținute pentru anul 2017 (ultimul an calendaristic complet la momentul respectiv), în timp ce datele privind resursele umane au fost colectate la 1 iunie 2018. Pentru a calcula timpul alocat diferitor activități, au fost organizate o serie de ateliere cu personalul implicat în procesarea cauzelor penale din opt districte de poliție. Există 168 de calcule ale timpului dedicat activităților de procesare a cauzelor penale pentru fiecare dintre cele 21 de categorii de cauze incluse în analiză. Combinând aceste date cu cele din sistemul informatic al poliției pentru gestionarea cauzelor penale (CMS), s-a calculat timpul mediu dedicat fiecărei categorii de cauze, care a fost apoi înmulțit cu numărul de cauze din fiecare categorie pentru a obține necesarul total de resurse pentru categoria respectivă, defalcat pe cele patru roluri definite anterior.

Concluziile studiului au indicat că poliția dispune de 5.288 de posturi în echivalent de normă întreagă (ENI) pentru investigații, dintre care 4.920 de posturi ENI sunt disponibile pentru gestionarea cauzelor penale și 368 de ENI dedicate gestionării investigațiilor. Din cele 4.920 de posturi echivalente cu normă întreagă, 3.480 sunt anchetatori, 255 tehnicieni criminaliști / anchetatori informatici, 716 procurori și 470 personal de sprijin pentru cauzele penale civile. S-au constatat unele diferențe între districte în ceea ce privește proporția resurselor alocate fiecărui rol, dar nu s-a evaluat semnificația acestui aspect pentru procedurile penale. Este totuși logic să ne așteptăm ca aceste diferențe să conducă la capacități diferite de gestionare a portofoliului de cauze penale al fiecărui district.

S-au efectuat calcule privind timpul disponibil pentru gestionarea dosarelor penale după deducerea timpului alocat altor activități. La nivel național, după efectuarea deducerilor pentru cele patru funcții, rămân disponibile 1.168 de ore pentru gestionarea efectivă a dosarelor penale. Timpul disponibil variază, de asemenea, în funcție de rol. Ședințele și cursurile de formare centralizate sunt cele două activități care ocupă cel mai mult timp în afara procedurilor penale. Timpul disponibil diferă, de asemenea, de la un district la altul, ceea ce indică absența unui standard uniform în cadrul forțelor de poliție în ceea ce privește timpul alocat formării, ședințelor și altor activități suplimentare de către personalul de anchetă.

La calcularea timpului necesar pentru finalizarea lucrărilor la o cauză, se observă o variație semnificativă între diferitele categorii de cauze. În medie, o cauză din categoria „Omor și tentativă de omor” durează de aproximativ 445 de ori mai mult decât o cauză clasificată la categoria „Altele”. În ceea ce privește alocarea globală a resurselor, poliția alocă cele mai multe resurse cauzelor care se încadrează în categoria „Alte forme de violență”.

În toate categoriile, rezolvarea unei cauze durează în medie 17,3 ore. Din acest total, rolul de anchetator necesită 12,4 ore, iar cel de procuror – 1,7 ore. Asistența în cauzele civile și penale necesită 1,7 ore, iar rolul de tehnician criminalist/anchetator informatic – 0,9 ore. O comparație între datele din 2013 și 2017 a relevat că există o nevoie crescută de resurse pentru procedurile penale, chiar dacă numărul de cauze a scăzut cu 70 000 din cauza modificării complexității cauzelor.

Partea V – Principii directoare cheie

Diversitatea se remarcă ca trăsătură definitorie a ponderării cauzelor de către procuratură în Europa și dincolo de aceasta. Deși există multe similitudini între state, există și diferențe notabile, așa cum s-a menționat anterior în acest raport. Fiecare stat a pornit pe propria sa curbă de învățare, în mare parte independent și fără a se inspira din experiențele altor state.

Proiectarea, dezvoltarea și implementarea unui sistem de ponderare a cauzelor este o sarcină dificilă care necesită o rețea solidă de sprijin instituțional și de experți, bugetare, resurse dedicate și planificare pe termen lung. Prin urmare, este recomandabil să se facă mai întâi un bilanț al circumstanțelor, opțiunilor și așteptărilor naționale și să se ajusteze obiectivele în consecință. Se recomandă statelor care abordează pentru prima dată ponderarea cauzelor să prefere simplitatea în detrimentul complexității, deoarece aceasta permite un proces de implementare mai ușor de gestionat și mai eficient, în special atunci când se acumulează expertiza inițială în acest domeniu.

Cu toate acestea, putem identifica câteva principii directoare esențiale care reprezintă cele mai bune practici.

1. **Conducere puternică** – Instituțiile coordonatoare reprezintă piatra de temelie a dezvoltării cu succes a SPC. Acestea asigură o viziune și o strategie clare și inspiratoare, instaurează o cultură a excelenței, a responsabilității și a inovării și asigură un proces decizional oportun și informat. Instituțiile coordonatoare sunt responsabile de consultarea entităților relevante și de promovarea sistemului. În cazul în care procurorii manifestă reticență, aceste instituții coordonatoare sunt responsabile de sensibilizarea acestora și de furnizarea unei justificări privind importanța sistemului. Un alt rol al instituțiilor coordonatoare este acela de a asigura viabilitatea pe termen lung a sistemului prin menținerea unei echipe dedicate în cadrul organizației lor, responsabilă de dezvoltarea acestuia, de supravegherea implementării și de efectuarea unor revizuri periodice.
2. **Importanța planificării pe termen lung** – Implementarea cu succes a sistemelor de ponderare a cauzelor (SPC) este planificată cu atenție, cu mult timp în avans și într-o perspectivă pe termen lung, pentru a atenua orice potențiale perturbări ale sistemului judiciar. În esență, SPC nu este un instrument care să ofere rezultate imediate, iar niciun sistem judiciar nu poate aștepta rezultate într-un interval scurt de timp.
3. **Importanța definirii obiectivelor vizate de introducerea SPC** – Acest raport relevă modul în care SPC-urile sunt proiectate diferit în statele membre pentru a răspunde multitudinii de obiective pe care le servesc. Predeterminarea scopului SPC este, fără îndoială, necesară pentru a alege calea de dezvoltare potrivită. Cu toate acestea, este recomandabil să se înceapă cu sisteme mai simple și să se avanseze treptat.
4. **Calitatea și eficiența colectării datelor** – Sistemele de ponderare a cauzelor se bazează în mare măsură pe o colectare a datelor de înaltă calitate și eficientă, care este fundamentală pentru proiectarea și dezvoltarea sistemului de ponderare a cauzelor. Evaluările precise și concluziile semnificative pot fi obținute numai pe baza unor date de înaltă calitate. În plus, colectarea datelor este strâns legată de selectarea metodologiei adecvate, proces care necesită luarea în considerare a resurselor disponibile, a timpului, a disponibilității datelor și a tuturor celorlalte argumente pro și contra ale diferitor metodologii. Analiza din acest raport susține concluzia că ar putea fi important să se favorizeze sistemele simple, în special în cazul în care disponibilitatea și colectarea datelor sunt limitate.

5. **Integrarea instrumentelor informatice relevante și eficiente** – Instrumentele informatice constituie principalele mijloace de facilitare a realizării studiilor de ponderare a cauzelor și a întreținerii acestor sisteme. Ele contribuie la îmbunătățirea preciziei și eficienței în colectarea datelor și în analiza ulterioară a acestora. Tocmai datorită acestui efect de facilitare, este recomandabil să se facă un bilanț al instrumentelor informatice existente înainte de proiectarea sistemului de ponderare a cauzelor (SPC), pentru a identifica posibilitățile actuale și oportunitățile potențiale de îmbunătățire.

Sistemul informatic central în acest context este CMS, care facilitează colectarea și analiza datelor, oferind informații cu privire la categoriile de cauze, volumul și frecvența acestora și, uneori, chiar și cu privire la durata cauzelor sau la durata acțiunilor individuale din cadrul unei cauze. În ultimii zece sau douăzeci de ani, toate statele membre au apelat la avantajele sistemelor informatice în dezvoltarea SPC. Modalitățile diferă în funcție de contextul național și de gradul de avansare al statului în ceea ce privește informatizarea sistemului său judiciar. În acest sens, luând în considerare experiențele statelor membre cu sisteme SPC dezvoltate și funcționale, ar putea fi recomandabil să se ia în considerare o combinație de expertiză internă și externă la dezvoltarea sistemelor SPC.

6. **Diseminarea, transparența și comunicarea** – Pentru a obține o acceptare largă a sistemului și a scopului său, este important să se disemineze informații relevante în rândul părților interesate, în primul rând procurorii, printr-o comunicare regulată și transparentă. Instituțiile coordonatoare ar trebui să ghideze această activitate pentru a asigura autoritatea și a maximiza impactul acesteia. Acest lucru poate fi realizat prin seminarii, colocvii, conferințe și canale de comunicare internă care facilitează comunicarea bidirecțională. Colectarea feedback-ului și luarea acestuia în considerare pentru modificări și actualizări viitoare reprezintă, de asemenea, un aspect important al procesului. Ar trebui elaborate programe de formare pentru a se asigura că datele vor fi colectate într-un mod unificat, fiabil și precis și că sistemul în sine este înțeles și utilizat corespunzător de către procurori și personalul OPP.
7. **Sustenabilitate** – Sistemul elaborat și implementat trebuie conceput astfel încât să fie sustenabil și rezistent la schimbări, permițându-i să se adapteze prompt și eficient la circumstanțele în continuă evoluție. Această adaptabilitate este esențială pentru a favoriza acceptarea și încrederea în rândul părților interesate. Pentru a o realiza, trebuie asigurate resursele financiare și umane necesare nu numai pentru operațiunile zilnice, ci și pentru revizuirea periodică și, eventual, *ad-hoc* a sistemului. De-a lungul timpului, integritatea oricărui sistem de ponderare a cauzelor poate fi afectată de factori externi, cum ar fi modificările legislației, jurisprudenței, practicilor juridice, tehnologiilor judiciare și politicilor administrative etc. Prin urmare, revizuirea și actualizarea periodică a SPC sunt esențiale pentru a asigura fiabilitatea datelor.

Abrevieri

CEPEJ – Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției

CMS – Sistem de gestionare a cauzelor (abreviere derivată din sintagma în limba engleză *Case Management System*)

CE – Consiliul Europei

SPC – Sistem de ponderare a cauzelor

DKK – coroana daneză (*valută*)

IT – Tehnologia informației

MJ – Ministerul Justiției

PAR – Calculul necesarului de personal

PEBBŞY – *Personalbedarfsberechnungssystem* - sistem de ponderare a cauzelor implementat în Germania

OPP – Oficiul Procuraturii Publice

SPP – Serviciul Procuraturii Publice