

**Analiza sistemului de măsurare și monitorizare a performanței judiciare în  
România**

**Martie 2006**

**Autor: Jesper Wittrup**

## Cuprins

1. Introducere.....	3
2. Sumar și recomandări.....	4
<b>Partea I: Analiză comparativă.....</b>	<b>13</b>
3. Un nou val de reforme ale sistemului judiciar în Europa.....	14
4. Arta și știința cuantificării performanței.....	17
5. Independența justiției vs, răspunderea publică.....	26
6. Evaluarea magistraților și a instanțelor în Europa.....	31
<b>Partea a II a: Monitorizarea performanței judiciare în România.....</b>	<b>44</b>
7. Provocările specifice sistemului judiciar din România.....	45
8. Evaluarea individuală a magistraților în România.....	48
9. Înregistrarea și colectarea datelor statistice în instanțele și parchetele din România.....	61
10. Indicatori de performanță.....	75
Referințe.....	94
Anexa 1: Listă de activități.....	97
Anexa 2: Ghid de interviu pentru întâlnirile din octombrie 2005 – Caracteristici ale sistemului de evaluare a performanței.....	100
Anexa 3: Ghid de interviu: Întâlnirile din noiembrie 2005 cu oficiali ai instanțelor din Oradea, Timișoara și Constanța.....	102
Anexa 4: Exercițiu de grup pentru participanții la conferința pe tema evaluării performanței, București, 28 noiembrie 2005.....	103
Anexa 5: Chestionar aplicat în sondaje de opinie.....	105
Anexa 6: Chestionar privind gradul de satisfacție la locul de muncă și evaluarea performanței instanțelor de către angajații acestora.....	107
Anexa 7: Informații despre autor.....	110

## **1. Introducere**

Acest raport sintetizează concluziile și recomandările activității desfășurate de autor și de experții locali în perioada octombrie 2005 – martie 2006.

Principalul obiectiv al proiectului nostru a fost acela de a sprijini Consiliul Superior al Magistraturii din România (CSM) și Ministerul de Justiție în dezvoltarea și modernizarea sistemului de monitorizare a performanței judiciare în România. Ne-am concentrat cu precădere pe patru aspecte: 1) evaluarea individuală a magistraților; 2) sistemul statistic care furnizează datele ce permit evaluarea performanței instanței; 3) cum trebuie folosite sondajele de opinie pentru a colecta informații privind performanța judiciară; 4) identificarea indicatorilor de performanță care pot fi folosiți pentru monitorizarea performanței judiciare.

Având în acordul membrilor grupului de lucru, o atenție specială în acest studiu a fost acordată evaluării performanței judecătorului și instanței. Procuorii și parchetele vor fi tratate separat și numai cu privire la aspecte în care se consideră necesar ca sistemul lor de evaluare este sau ar trebui să fie diferit de acela al judecătorilor și instanțelor.

Munca de teren s-a desfășurat pe parcursul a patru vizite în România, în următoarele perioade: 17-22 octombrie, 20-30 noiembrie 2005, 26 ianuarie – 3 februarie 2006 și 13 februarie – 17 februarie 2006. Anexa 1 conține o listă a activităților desfășurate în timpul acestor vizite. Anexele 2 și 4 conțin ghidurile de interviu pe care le-am folosit, precum și informații cu privire la conferința pe tema evaluării performanței, care a avut loc la București, la data de 28 noiembrie 2005.

Le sunt îndatorat tuturor colegilor cu care am colaborat în cadrul acestui proiect pentru contribuțiile lor și sprijinul oferit, dar și multor altor persoane care și-au făcut timp să dialogheze cu mine sau care au participat la conferința pe tema cuantificării performanței, care s-a desfășurat în cadrul proiectului. Vreau să adresez mulțumiri speciale doamnei Alexandrina Rădulescu, membru al Consiliului Superior al Magistraturii și celor doi experți locali pe acest proiect, doamna Simona-Maya Teodoroiu și doamna Daniela Ungur. De asemenea, doresc să mulțumesc doamnei Madeleine Crohn de la Asociația Baroului American, pentru sprijinul acordat în furnizarea unor documente relevante. Nici una din persoanele mai sus menționate nu poate fi făcută răspunzătoare pentru opiniile exprimate în acest raport, pe care mi le asum în întregime.

Nu în cele din urmă, este foarte important pentru mine ca acest raport să fie perceput ca o contribuție în cadrul dialogului cu clientul (CSM și MJ), și nu ca un ghid autoritar despre cum ar trebui să fie situația. Țările din Europa au adoptat abordări destul de variate pentru administrarea justiției și pentru supravegherea performanței judiciare. Se pare că nu există dovezi care să sprijine susținerea că ar fi doar o cale unică pentru tratarea acestor subiecte.

## **2. Sumar și recomandări**

Principalul obiectiv al proiectului nostru a fost acela de a sprijini Consiliul Superior al Magistraturii

din România (CSM) și Ministerul de Justiție în dezvoltarea și modernizarea sistemului de monitorizare a performanței judiciare în România. Ne-am concentrat cu precădere pe patru aspecte: 1) evaluarea individuală a magistraților; 2) sistemul statistic care furnizează datele ce permit evaluarea performanței instanței; 3) cum trebuie folosite sondajele de opinie pentru a colecta informații privind performanța judiciară; 4) identificarea indicatorilor de performanță care pot fi folosiți pentru monitorizarea performanței judiciare.

Această secțiune conține un sumar succint al celor mai importante concluzii și recomandări.

### **1) Evaluarea individuală a magistraților**

Evaluarea individuală a magistraților a devenit deja o obișnuință în România. Situația paradoxală este aceea că, deși majoritatea magistraților au o activitate excelentă, conform acestor evaluări, impresia publicului asupra întregului sistem judiciar nu corespunde cu rezultatele evaluărilor.

Pentru a evalua sistemul actual de evaluare individuală a magistraților au fost realizate mai multe interviuri cu magistrații (evaluatori și evaluați) (a se vedea anexa 1). Sistemul de evaluare este menit să îmbunătățească performanța profesională a magistraților, să crească eficiența activității instanțelor și parchetelor și să sporească încrederea publicului în justiție. Pe baza interviurilor pe care le-am făcut cu magistrații și alți oficiali nu sunt convins că sistemul actual servește vreunui din aceste scopuri.

În primul rând, dacă obiectivul este acela de a-i stimula pe magistrați să se autoperfecționeze este nevoie de o mai intensă și mai bună comunicare între cel evaluat și evaluatori. Până în prezent, unii magistrați au primit rezultatele evaluării fără nici o altă explicație. O parte din ei au afirmat că nu au fost informați deloc asupra rezultatelor evaluării.

Nici faptul că marea majoritate a magistraților primesc cea mai mare notă și calificativul „foarte bine” nu îi stimulează să se autoperfecționeze. În fapt, această situație semnalează un aspect, acela că nu sunt create premisele pentru perfecționare.

Dacă evaluarea va servi ca un bun feedback, care poate genera anumite schimbări și îmbunătățiri ale comportamentului, este necesar ca evaluatorii și cei evaluați să discute amănunțit diferitele aspecte ale performanței, să recunoască faptul că nu există ceea ce s-a putea numi performanță perfectă și să discute de asemenea despre ce trebuie făcut pentru îmbunătățirea acesteia. Există experiențe pozitive legate de astfel de „dialoguri funcționale” în alte țări.

Se poate ca România să nu fie pregătită pentru o întreagă abordare „delicată” a problemei evaluării individuale a performanței magistraților, precum este cea descrisă în acest raport (capitolul 4). Într-o perioadă în care sistemul judiciar din România trebuie să transmită lumii că acordă o atenție deosebită performanței magistraților, eliminarea sistemului specific de notare a performanței individuale a magistraților ar putea fi un semnal transmis greșit.

Cu toate acestea, metodele existente de notare a magistraților ar putea fi îmbunătățite. Astfel cum este situația în prezent, se pare că evaluatorii nu au imagine foarte clară a acțiunilor pe care trebuie să le întreprindă pentru a obține informații folositoare atunci când evaluează magistrații pe anumite criterii. Mai mult, abordările par a fi, într-o oarecare măsură diferite de la o instanță la alta. În consecință, mulți dintre magistrații evaluați consideră că evaluarea este mai degrabă arbitrară sau influențată în mare măsură de ideile și înclinațiile personale ale evaluatorului. În al doilea rând, unii

evaluatori admit că se rezumă la a da fiecăruia cea mai mare notă posibilă (zece) pentru fiecare criteriu pentru a evita tensiuni sau conflicte.

Pentru a îmbunătăți procesul de evaluare în legătură cu aceste aspecte, recomand elaborarea unor repere specifice pentru evaluare. Aceste repere ar trebui să menționeze foarte detaliat ce trebuie să facă evaluatorul pentru a evalua fiecare aspect (criteriu) al performanței fiecărui magistrat evaluat, dar și să orienteze procesul de comunicare dintre evaluatori și cei evaluați.

### Rezumatul recomandărilor privind evaluările individuale

Recomandare	Scop	Grad de prioritate
Dezvoltarea unor repere specifice pentru procesul de evaluare	Pentru ca evaluatorii să folosească o abordare unitară în procesul de evaluare	Ridicat
Reperetele trebuie să facă necesar ca evaluatorii și cei evaluați să discute amănunțit diferitele aspecte ale performanței, să recunoască faptul că nu există ceea ce s-a putea numi performanța perfectă și să discute de asemenea despre ce trebuie făcut pentru îmbunătățirea acesteia	Preocuparea sporită pentru sprijinirea și încurajarea autoperfecționării.	Ridicat
Stabilirea unei echipe restrânse de „experți” evaluatori care vor oferi asistență și îi vor învăța pe evaluatori cum să evalueze și vor monitoriza procesul de evaluare	Pentru ca evaluatorii să folosească o abordare unitară în procesul de evaluare Pentru a-i constrânge pe evaluatori să distingă.	Ridicat
Stabilirea unei noi baze de notare	Pentru a înlesni evaluatorilor să facă distincție	Mediu
Criteriile de evaluare să reflecte „profilul magistratului”	Evitarea transmiterii unor semnale diferite în ceea ce privește așteptările referitoare la comportamentul magistraților	Ridicat
Eliminarea posibilității de a destitui un judecător din cauza unor rezultate proaste la evaluare	Pentru consolidarea independenței justiției	Ridicat

Eliminarea numărului de casări ca factor de evaluare individuală a judecătorilor	Pentru consolidarea independenței justiției	Mediu
--	---	-------

Ca măsură suplimentară, recomand stabilirea unei echipe restrânse de „experți” evaluatori. Acești experți vor oferi asistență și îi vor învăța pe evaluatori cum să evalueze. Mai mult, ei ar trebui să monitorizeze evaluările participând la întâlnirile comisiei de evaluare, pentru a se asigura că evaluatorii aplică metode similare și că există o aplicare unitară a criteriilor pentru determinarea calificativelor.

Pentru a-i constrânge pe evaluatori să distingă mai mult atunci când dau calificative, este recomandabil să se stabilească o nouă bază de notare, având în vedere că notarea cu 8 sau 9 pe vechea scală este asociată cu eșecul/nereușita.

Criteriile specifice de evaluare (respectiv competențele și caracteristicile de performanță pe baza cărora este evaluat un magistrat) aplicate în prezent în România nu sunt foarte diferite față de criterii similare aplicate în alte țări europene. Pentru a evita transmiterea unor semnale diferite este important ca aceste criterii să reflecte recent adoptatul profil al magistratului, care tinde să stabilească o descriere validă a cunoștințelor, capacităților, calităților personale și conduitei necesare pentru exercitarea în condiții optime a funcției de magistrat.

În cele din urmă, recomand ca orice aspect al evaluării despre care se poate presupune că încalcă independența justiției să fie înlăturat. Mai întâi, aceasta presupune ca evaluările performanței să nu reprezinte sub nici o formă căi de destituire a judecătorului. Este important să se sublinieze că evaluările performanței și procedurile disciplinare sunt două procese diferite.

Mai mult, aceasta presupune că folosirea unui indicator de performanță pentru numărul de casări nu este adecvată la nivel individual. Un important principiu orientativ pentru evaluarea judiciară a magistraților în multe țări din Europa statuează că evaluarea individuală a judecătorilor nu ar trebui să privească niciodată conținutul unei hotărâri. Riscul de a face acest lucru bazându-ne pe un astfel de indicator este evident.

## 2) Statistica

Capacitatea sistemului statistic de a genera date cu privire la performanță a fost testată inițial pe baza unor vizite la instanțe, interviuri cu președinții, experții în statistică, grefierii și specialiștii IT (vezi Anexa 1).

Poate cel mai evident neajuns al sistemului de date statistice din România este lipsa suportului informatic. Este clar că procedura actuală de înregistrare și colectare manuală a datelor statistice în instanțele și parchetele din România este în același timp consumatoare de timp și predispusă la erori. O prioritate ridicată ar trebui să fie automatizarea/informatizarea procesului și dotarea ECRIS cu un modul statistic necesar, astfel încât să se renunțe la înregistrarea manuală.

De asemenea, consider că numărul foarte mare de categorii statistice (aproape 700) pentru clasificarea cauzelor este un obstacol. Acest fapt complică fără rost analiza statistică, crează multe posibilități pentru interpretări diferite și cauzele pot fi încadrate în mai mult de o categorie și implică actualizarea continuă a categoriilor în urma modificărilor legislative. Recomand reducerea

substanțială a numărului de categorii statistice de bază. Raportarea statistică standard ar trebui să se bazeze pe categorii statistice simple și solide. Bineînțeles că aceasta nu exclude posibilitatea să fie înregistrate informații mai detaliate care să permită analiza ad hoc a unor aspecte mai detaliate.

Pentru a asigura o înregistrare corectă, de încredere și uniformă a datelor statistice este de asemenea important ca orice inconsecvențe sau dubii în ceea ce privește modalitatea de clasificare a cauzelor să fie eliminate activ. Instrumentele pentru a face acest lucru ar fi o serie de repere pentru înregistrarea cauzelor, auditări interne și externe ale înregistrării de date statistice, formare profesională/training și crearea unor rețele pentru dezbaterile aspectelor legate de sistemul statistic.

### Rezumatul recomandărilor privind statistica

Recomandare	Scop	Grad de prioritate
Reducerea numărului de categorii statistice de bază pentru clasificarea cauzelor	Pentru a face ca analiza datelor statistice să fie mai puțin complicată. Pentru a evita ca o cauză să fie încadrată în mai multe categorii. Pentru a minimiza necesitatea de a revizui continuu categoriile.	Ridicat
Dezvoltarea ECRIS pentru a permite introducerea unor informații mai detaliate cu privire la aspecte importante ale cauzelor (de exemplu, toate capetele de acuzare în cauzele penale ar trebui înregistrate).	Pentru a permite consultări ad hoc ale bazei de date atunci când sunt necesare informații mai detaliate	Mediu
Dezvoltarea unui modul statistic la ECRIS care va oferi toate rapoartele standard pe care trebuie să le transmită instanțele	Pentru a face ca raportarea să fie mai rapidă, mai puțin predispusă la erori și mai puțin consumatoare de timp.	Ridicat

Emiterea unor reperi specifice care să permită să se distingă între diferitele tipuri și categorii de cauze atunci când se fac înregistrările statistice	Pentru a asigura o înregistrare corectă, de încredere și uniformă a datelor statistice	Ridicat
Stabilirea unui sistem pentru auditări interne ale înregistrărilor statistice		Ridicat
Stabilirea unui sistem pentru auditări externe ale înregistrărilor statistice		Mediu
Încurajarea experților în statistică și a grefierilor să contacteze CSM ori de câte ori au nelămuriri în ceea ce privește înregistrarea statistică. Publicarea pe website-ul CSM a unui set de întrebări frecvente.		Mediu
Încurajarea creării unor rețele locale între experții pe statistică etc. pentru a facilita schimbul de experiență		Mediu
Intensificarea/îmbunătățirea formării profesionale a experților pe statistică		Ridicat

Mai multe recomandări privind sistemul statistic sunt discutate mai jos, în cadrul capitolului „indicatori de performanță”.

### 3) Sondaje de opinie

Sistemul judiciar român suferă de lipsa feedback-ului de la justițiabili. Mulți magistrați români se opun cu tărie ideii de indicatori de performanță bazați pe feedback extern. Aceasta se poate datora în parte unei neînțelegeri a modului în care ar trebui folosiți astfel de indicatori. Ideea nu este că justițiabilul are în mod necesar dreptate întotdeauna, dar nu trebuie privit ca lipsită de importanță opinia justițiabilului.

Sondajele de opinie sunt folosite în mod frecvent pentru a oferi informații despre feedback-ul extern în celelalte sisteme judiciare din Europa. Ca parte a acestui proiect au fost desfășurate sondaje de opinie la opt instanțe. Sondajele au fost realizate în parte pentru a strânge informații și a stabili care să fie așteptările de la viitoarele sondaje de opinie și în parte pentru a demonstra, având în vedere opoziția puternică față de astfel de sondaje în rândul anumitor judecători, că astfel de sondaje pot fi



foarte folositoare.

Sondajele au fost realizate la Judecătoria și Tribunalul din Brașov la data de 31 ianuarie 2006, la Judecătoria, Tribunalul și Curtea de Apel din Constanța, la data de 2 februarie și la Judecătoria, Tribunalul și Curtea de Apel din Suceava, la data de 16 februarie. Aceste instanțe au fost selectate mai degrabă întâmplător. S-a luat totuși în considerare faptul că instanțele erau foarte deschise și dispuse să participe la acest proiect pilot și, mai mult, că nici una din aceste instanțe nu avea probleme speciale sau grave.

Rezultatele detaliate ale sondajului sunt prezentate într-un raport separat.

În concluzie, sondajul a avut 738 de respondenți. Sondajele au arătat că 72% din toți respondenții erau mulțumiți sau foarte mulțumiți (30%) de instanțe. Numai 12% au arătat că sunt foarte nemulțumiți. Comparativ cu nivelul scăzut de încredere a publicului despre care s-a discutat mai devreme, acesta trebuie considerat un rezultat pozitiv. Chiar dacă îi luăm în considerare pe cei care au pierdut în instanță, mai mult de 50% sunt de acord cu afirmația că „judecătorul/judecătoria au demonstrat profesionalism și cunoașterea legii”, precum și că „judecătorul/judecătoria au acționat în mod neutru și imparțial”.

Bineînțeles că este important să avem în vedere că principalul obiectiv al instanței este de a îndeplini justiția, nu de a avea justițiabili 100% satisfăcuți. Având în vedere care sunt atribuțiile pe care le au instanțele, cea din urmă variantă nu va fi posibilă. Sondajele de opinie pot totuși să ofere un feedback folositor, precum și informații legate de ceea ce ar trebui să facă o anumită instanță pentru a-și îmbunătăți imaginea.

Un studiu superficial al comentariilor făcute de justițiabili sugerează că un număr relativ mare de justițiabili se plâng de programarea în instanță, care nu este respectată, și de dificultățile legate de accesul la dosarele din arhivă. Prin urmare, luând inițiativa de a îmbunătăți aceste aspecte, instanțele vor putea probabil să sporească în mod considerabil nivelul de percepere a performanței și gradul de mulțumire în rândul justițiabililor.

Pentru a sprijini instanțele în efortul de a îmbunătăți performanța a fost elaborat un chestionar special de autoevaluare, ca parte a acestui proiect (vezi Anexa 6). Acesta a fost inspirat de standardul CAF pentru organizarea autoevaluării. Chestionarul este foarte potrivit pentru a completa sondajul de opinie și pentru a ajuta la direcționarea atenției către provocările manageriale și posibilitățile de perfecționare.

Acest proiect a avut resurse limitate pentru a realiza sondajele. Este nevoie ca acest efort să fie continuat pentru a dezvolta metodologia aplicată.

În primul rând, având în vedere gradul scăzut de încredere a publicului și suspiciunile față de sistem, ar trebui să se ia în considerare posibilitatea ca un organ independent/de consultanță să înmâneze și să colecteze (precum și să analizeze) chestionarele pentru a evita orice posibile suspiciuni de mistificare/falsificare a acestora. În al doilea rând, modul de redactare sau formulare a întrebărilor cuprinse în chestionar ar trebui testat pe focus-grupuri formate din justițiabili/utilizatori ai justiției ca serviciu public, pentru a avea siguranța că aceștia înțeleg întrebările în același mod ca și cei care analizează răspunsurile primite. Alte concluzii care pot fi trase în urma activității primului pilot sunt detaliate în cea de-a doua parte a acestui raport.

#### 4) Indicatori de performanță

La modul ideal, datele referitoare la performanță și cele statistice privind organizațiile publice, ar trebui să furnizeze managerilor publici, angajaților, utilizatorilor, politicienilor, cercetătorilor și altor actori implicați informații relevante și de încredere, pe baza cărora aceste categorii de persoane să fie capabile a lua decizii mai bune și de a-și forma percepții corecte asupra serviciilor prestate de aceste instituții.

Recomand ca stabilirea indicatorilor de performanță judiciară să se realizeze cu privire la: 1) limite de timp ; 2) încărcătură/volum de activitate și productivitate ; 3) evaluarea externă a calității și serviciului furnizat ; 4) evaluarea internă a calității și serviciului furnizat.

Indicatorii menționați mai jos sunt analizați în detaliu în cuprinsul prezentului raport. Indicatorii ar trebui completați cu standarde, pentru că evaluarea necesită cu necesitate termeni de comparație. Astfel de standarde pot fi stabilite pe baza performanțelor din trecut, a performanțelor altor instanțe, a unui standard profesional sau pe baza așteptărilor utilizatorilor sau a politicienilor. Fără un astfel de termen de comparație este absolut imposibil a se determina performanțele, fie bune, fie slabe, ale unei instanțe. În linii generale este recomandabil ca standardele să fie elaborate cu consultarea celor mai importanți actori implicați (de exemplu, reprezentanții profesiilor juridice și ai Ministerului de Justiție) și să fie reevaluate la intervale regulate.

În ceea ce privește standardele de timp, acestea trebuie să reflecte limitele rezonabile pentru cetățeni în cadrul cărora se ajunge la o decizie promptă și corectă cu privire la cele mai multe cauze de un anumit tip. Astfel, standardele trebuie să fie diferite în funcție de diferitele tipuri de cauze. Pentru a determina ceea ce este rezonabil pentru cetățeni din acest punct de vedere, oficialii instanțelor care stabilesc standardele de timp trebuie să aibă în vedere că orice interval de timp scurs înafara celui rezonabil cerut pentru pledoarie, cercetare și incidente procedurale este de neacceptat și trebuie eliminat.

#### Indicatori de performanță recomandați

Indicatori	Descriere
1a	Timpul de soluționare a cauzei: Procentul cauzelor soluționate (de o anumită instanță) în cadrul standardelor de timp stabilite (diferite în funcție de categoriile de cauze)
1b	Încărcătura de dosare: Procentul cauzelor <i>pendinte</i> care depășesc standardele de timp stabilite
1c	Durata totală a procedurilor: Procentul cauzelor soluționate în final în cadrul standardelor de timp stabilite
1d	Numărul mediu de zile consumate/petrecute în diversele stadii de soluționare a cauzei (în cazurile în care durata de soluționare depășește un an de zile)
1e	Numărul mediu al ședințelor de judecată pentru cauzele soluționate
2a	2a1) Numărul „ideal” al judecătorilor ce funcționează într-o instanță =((Numărul cauzelor (pentru personalul cu atribuții judiciare) nou intrate la instanța x în ultimii 3 ani) / ( Numărul cauzelor (pentru personalul cu atribuții judiciare) nou intrate la toate instanțele din România în ultimii 3 ani))* Numărul total al judecătorilor cu normă întreagă din România

	2a2) Numărul „ideal” al personalului auxiliar din instanțe (calculat în mod similar)
<b>2b</b>	2b1) Numărul adițional al judecătorilor cu normă întreagă teoretic necesari într-o instanță dată pentru a descrește încărcătura la volumul mediu de muncă 2b2) Numărul adițional de personal auxiliar cu normă întreagă teoretic necesar într-o instanță dată pentru a descrește încărcătura la volumul mediu de muncă
<b>2c</b>	2c1) Productivitatea judecătorilor în instanța x = ( Numărul cauzelor (pentru personalul cu atribuții judiciare) soluționate în instanța x )/( Numărul judecătorilor cu normă întreagă în instanța x ) 2c2) Productivitatea personalului auxiliar (calculată în mod similar)
<b>3a</b>	Procentul utilizatorilor serviciilor furnizate de instanțe declarați în general mulțumiți de activitatea instanței, prin intermediul sondajelor de opinie
<b>3b</b>	Procentul utilizatorilor care, în cadrul sondajelor de opinie, se declară de acord cu afirmația potrivit căreia judecătorul/ii a/au demonstrat temeinică expertiză profesională și cunoaștere a legii
<b>3c</b>	Procentul utilizatorilor care, în cadrul sondajelor de opinie, se declară de acord cu afirmația potrivit căreia judecătorul/ii acționează într-un mod neutru și imparțial
<b>3d</b>	Procentul utilizatorilor care, în cadrul sondajelor de opinie, se declară de acord cu afirmația potrivit căreia cauzele sunt procesate cu celeritate și în mod operativ/ prompt
<b>4a</b>	Indexul de casare: Numărul hotărârilor casate/Numărul hotărârilor atacabile
<b>4b</b>	Numărul casărilor imputabile/Numărul hotărârilor atacabile
<b>4c</b>	Media notelor acordate cu ocazia evaluării individuale a magistraților
<b>4d</b>	Notele acordate pentru calitatea motivării hotărârilor judecătorești (evaluate și măsurate de CSM)
<b>4e</b>	Indicatorul privind autoevaluarea

Standardele de productivitate trebuie să indice câte dosare este de așteptat să soluționeze un judecător român în cursul unui an de zile, cu asumarea unui înalt nivel de calitate a soluțiilor și prin metode eficiente de lucru, dar în cadrul programului legal de lucru.

Stabilirea standardelor privind satisfacția utilizatorilor poate porni de la sondajul de opinie – pilot aplicat în cadrul prezentului proiect.

### Sumar al recomandărilor privind indicatorii de performanță

Recomandare	Scop	Nivel al urgenței
Stabilirea standardelor de timp pentru cele mai importante categorii de cauze	Facilitează procesul de evaluare a performanței	Ridicat
Îmbunătățirea sistemului ECRIS astfel încât să furnizeze o măsurare mai detaliată (informațiile esențiale)		

relevante în cadrul unui număr mai mare de indicatori de timp) a celerității și duratei de soluționare	Facilitează procesul de evaluare a performanței	Ridicat
Inițializarea măsurătorilor privind durata totală a procedurilor	Asigură posibilitatea monitorizării întregului proces, de la investire până la pronunțarea deciziei finale (și executare)	Mediu
Identificarea celor mai importante etape în soluționarea cauzei. Stabilirea unor standarde de timp pentru fiecare etapă identificată	Asigură monitorizarea etapelor importante în soluționarea cauzelor Ajută la identificarea cauzelor întârzierilor în soluționarea dosarelor	Mediu
Finalizarea sistemului pentru măsurarea volumului de muncă	Asigură o alocare mai eficientă a personalului Facilitează procesul de evaluare a performanței	Ridicat
Stabilirea unui sistem suplimentar pentru măsurarea volumului de muncă prestată în cauzele soluționate	Asigură o alocare mai eficientă a personalului Facilitează procesul de evaluare a performanței	Scăzut
Stabilirea unui sistem pentru măsurarea și estimarea timpului de muncă necesar a fi prestat de personalul din instanțe	Asigură o alocare mai eficientă a personalului Facilitează procesul de evaluare a performanței	Ridicat
Stabilirea unor standarde de productivitate	Asigură o alocare mai eficientă a personalului Facilitează procesul de evaluare a performanței	Ridicat
Ajustarea practicilor privind resursele umane astfel încât acestea să fie alocate în funcție de volumul de activitate	Asigură o alocare mai eficientă a personalului Facilitează procesul de evaluare a performanței	Ridicat
Stabilirea unor criterii clare și neechivoce în funcție de care hotărârea unei instanțe inferioare/actul emis de un procuror de la un parchet de nivel inferior să fie calificate ca „injuste” (imputabile)	Stabilirea indicatorilor de calitate pe baza evaluărilor interne	Mediu
Lansarea unor inițiative în vederea standardizării evaluării individuale	Stabilirea indicatorilor de calitate pe baza evaluărilor interne	Mediu
Dezvoltarea unei metodologii pentru autoevaluare și a unor sondaje de opinie privind satisfacția angajaților	Stabilirea indicatorilor de calitate pe baza evaluărilor interne	Ridicat
Îmbunătățirea metodologiei pentru efectuarea sondajelor de opinie în rândul utilizatorilor	Stabilirea indicatorilor de calitate pe baza evaluărilor externe	Ridicat
Întărirea capacității CSM de a analiza, interpreta și aplica	Asigură o analiză profesionistă și completă a informațiilor	

informațiile statistice, precum și de a conduce dezvoltarea ulterioară a întregului sistem de măsurare a performanțelor	Asigură aplicarea concretă a datelor privind performanța	Ridicat
---	--	---------

Cu titlu de exemplu referitor la modalitatea în care CSM ar trebui să aplice acești indicatori la momentul analizării performanței instanțelor, se poate lua în considerare următoarea matrice.

Să presupunem că realizăm o clasificarea instanțelor în funcție de următoarele trei dimensiuni: celeritatea în soluționarea cauzelor; eficiență; și evaluări interne și externe. Astfel, performerii de vârf vor fi situați în celula 2a a matricei. Aceste instanțe cu un nivel ridicat de celeritate, eficiență și rezultate bune în evaluarea calității serviciilor reprezintă instanțele cu cele mai bune practici din sistem. Ar trebui analizat modul în care acestea reușesc să atingă astfel de rezultate, iar informația obținută să fie diseminată și altor instanțe.

	Nivel scăzut de eficiență		Nivel ridicat de eficiență	
Nivel ridicat de celeritate	<b>1a.</b> Rezultate bune ale evaluărilor interne și externe	<b>1b.</b> Rezultate slabe ale evaluărilor interne și externe	<b>2a.</b> Rezultate bune ale evaluărilor interne și externe	<b>2b.</b> Rezultate slabe ale evaluărilor interne și externe
Nivel scăzut de celeritate	<b>3a.</b> Rezultate bune ale evaluărilor interne și externe	<b>3b.</b> Rezultate slabe ale evaluărilor interne și externe	<b>4a.</b> Rezultate bune ale evaluărilor interne și externe	<b>4b.</b> Rezultate slabe ale evaluărilor interne și externe

Instanțele din celula 3b a matricei reprezintă cei mai slabi performeri, astfel că trebuie să li se acorde o atenție specială, sprijin și asistență. Instanțele cuprinse în celula 2b pot fi suspectate că se concentrează îndeosebi asupra celerității și eficienței, în detrimentul calității serviciului prestat. Ca urmare, acestea vor fi atenționate să-și concentreze atenția în mai mare măsură pe acest aspect. Celulele 4a și 4b din matrice relevă că instanțele situate în această categorie sunt subdimensionate din punct de vedere al resurselor umane, de vreme ce nu reușesc să soluționeze cauzele în termenele legale, cu toate că au un nivel înalt de eficiență. Dimpotrivă, instanțele din celulele 1a și 1b pot fi suspectate de o supradimensionare a schemei de personal.

Desigur că realitatea nu este niciodată atât de simplă pe cât ar sugera aceste exemple. O evaluare corespunzătoare a performanței instanțelor nu se limitează doar la aspectele ce pot fi cu ușurință măsurate, ci trebuie să ia în considerare și unele informații și circumstanțe contextuale care sunt dificil sau chiar imposibil de măsurat. În unele cazuri pot exista explicații raționale care să justifice nivelul aparent scăzut de performanță. Pentru a furniza o imagine de ansamblu asupra performanței lor, recomand ca instanțele să continue să analizeze indicatorii de performanță și informațiile pe acest aspect în rapoartele de bilanț anual.

Atribuția de a analiza aceste date, dar și cea de a asigura un nivel ridicat de calitate a lor, nu sunt

ușor de îndeplinit și conduc la următoarea recomandare: CSM are nevoie să-și întărească capacitatea de a gestiona și analiza datele statistice. Această nevoie va fi concretizată prin creșterea numărului personalului cu atribuții în acest domeniu. Poate fi lăută în calcul și varianta înființării unui departament specializat în acest sens.

### **Partea întâi : Analiză comparativă**

Această parte a raportului cuprinde o analiză comparativă și fixează cadrul general de evaluare a sistemului judiciar român. Capitolul 3 urmărește încadrarea acestui subiect în conzext, prin referire la proiectele de reformă judiciară aflate în derulare în țările europene. Cel de-al 4-lea capitol se focusează asupra teoriei generale și cercetărilor efectuate în domeniul evaluării performanțelor. Al 5-lea capitol este consacrat subiectului privind menținerea unui echilibru între principiul răspunderii publice și principiul independenței justiției. În capitolul 6 se exemplifică la modul empiric evaluarea performanței judiciare a magistraților și instanțelor din țările europene.

Aceste șase capitole ale părții întâi constituie cadrul general al raportului.

### **3. Un nou val al reformelor judiciare în Europa**

La nivel internațional se poate realiza o corelație semnificativă între bogăția economică a unei țări date și indicatorii săi statistici, pentru a realiza cât de independent și eficient este sistemul său judiciar<sup>1</sup>. Datorită acestui fapt, inițiativele de reformă destinate sistemului judiciar și-au sporit importanța într-un mod surprinzător, devenind cruciale pentru creșterea dezvoltării economice în fostele țări comuniste din Europa de Est<sup>2</sup>. În primul rând, un sistem judiciar independent și eficient impune restricții considerabile asupra comportamentului oportunist (în special din partea guvernelor), fiind astfel o modalitate de a spori încrederea în acordurile pe termen lung care, la rândul lor, cresc atractivitatea investițiilor.

Însă, în decursul acestor ani, reformele sistemului judiciar nu s-au aplicat numai în Europa de Est. Un studiu comparativ care tratează cele mai recente progrese din administrația judiciară din 12 țări europene a identificat o multitudine de noi inițiative în toată Europa<sup>3</sup>. Aceste politici de îmbunătățire a performanței sau a calității sistemului judiciar pot fi grupate în patru domenii de interes major<sup>4</sup>:

1. politicile guvernamentale
2. politicile structurale
3. politicile procedurale
4. politicile administrative

*Politicile guvernamentale* includ acele schimbări în cadrul relației dintre sistemul judiciar și puterea executivă, pe care un număr de țări europene (Olanda, Belgia, România și Țările Scandinave) le-au implementat prin stabilirea unor consilii judiciare într-adevăr independente, care au degrevat Ministerul Justiției de sarcini importante legate de administrarea judiciară, printre care cele mai importante fiind funcția de selectare a judecătorilor, precum și cea de alocare a bugetelor și a

---

1 De exemplu, vezi La Porta et. al. (2004).

2 Anderson et. al. (2005)

3 Fabri et. al. (2005)

4 Fabri (2005)

fondurilor. Aceste inițiative reflecta grija legată de faptul că guvernele ar putea abuza de dreptul lor de a lua decizii administrative pentru a influența instanțele și judecătorii în mod direct, în acest fel subminându-le independența. Mai mult, această reformă a structurii guvernamentale poate fi văzută ca o încercare de a spori responsabilitatea judiciară, din moment ce vina pentru proasta administrare judiciară o poartă, în momentul de față, chiar sistemul judiciar.

*Politicile structurale* caută să îmbunătățească performanța judiciară prin modificarea numărului locațiilor sau competențelor instanțelor. În ultimii ani, în multe țări s-a implementat sau a fost luată în considerare reducerea numărului instanțelor (astfel sporindu-se dimensiunea medie a fiecărei instanțe). Acest lucru este considerat drept o modalitate posibilă de a îmbunătăți performanța judiciară, deoarece ia în considerare atât economia la scară largă, precum și posibilitatea ca judecătorii să beneficieze de pe urma comunicării cu un număr mai mare de colegi. Alte politici structurale recente iau în considerare stabilirea unor instanțe specializate, care încearcă fie să aibă avantaje de pe urma specializării cunoștințelor, fie încearcă să îmbunătățească administrarea dosarelor, atribuind instanțelor specializate proceduri de lucru mai puțin formale sau complicate, pentru a judeca cazurile simple sau mai puțin complicate.

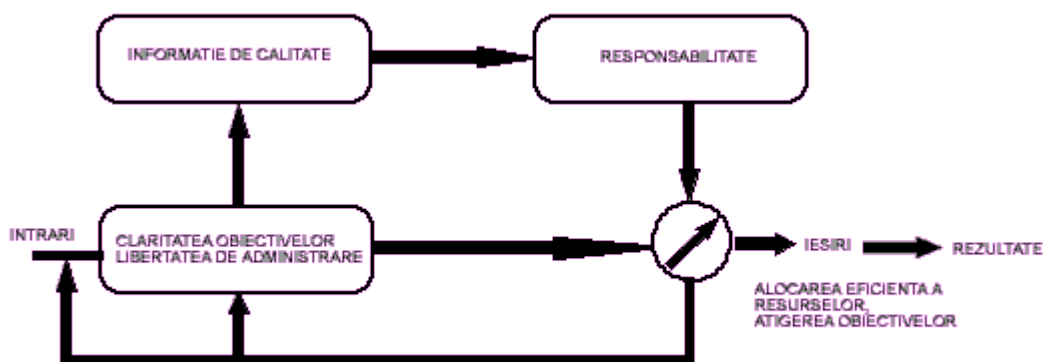
În ultimii ani, numeroase țări europene au adoptat *politici procedurale* pentru a îmbunătăți rapiditatea de rezolvare a litigiilor, prin corelarea procedurilor penale și civile, eliminând astfel elementele care nu erau necesare, precum și pe cele care erau consumatoare de timp. De obicei, aceste politici sporesc competența și responsabilitatea pe care le are un judecător cu privire la rezolvarea unui caz într-un interval de timp rezonabil.

În cele din urmă, în cadrul *politicilor administrative* putem include toate politicile care caută să îmbunătățească serviciile justiției prin folosirea instrumentelor a ceea ce se numește “noua administrare publică” (NAP). Respectarea recomandărilor sistemului NAP asigură o eficiență mai mare în cazul organizațiilor publice, ea fiind rezultatul acordării unei libertăți mai mari a administratorilor și funcționarilor publici, în alocarea resurselor (atât umane cât și economice) făcându-i, în același timp, responsabili pentru rezultatele obținute. Ideea de bază este că, dacă administratorii publici și funcționarii superiori știu cu claritate ceea ce se așteaptă de la ei (claritatea obiectivelor) și li se dă puterea de a duce la îndeplinire obiectivele specifice pe care le au de îndeplinit (libertatea de a administra), iar apoi sunt responsabili pentru atingerea obiectivelor, fiind evaluați pe baza unor informații veridice, referitoare la cât de bine și-au realizat obiectivele propuse, atunci vor fi în stare să ia decizii eficiente și să-și atingă obiectivele în modul cel mai eficient posibil.

**NAP: intrări (input) și ieșiri (output) în modelul de control<sup>5</sup>**

---

5 Norman & Gregory (2003)



Prin urmare, soluția perfectă a modelului NAP este un lanț în cascadă, de evaluare a performanței și a sistemelor de evaluare care, la fiecare nivel ierarhic, specifică obiectivele, criteriile de evaluare și modalitățile de stimulare a performanței. Acest lanț de evaluări ar trebui să conducă către o singură persoană, care este interesată de obținerea de rezultate mai bune în cadrul portofoliului unui sector asupra căruia aceasta are o autoritate semnificativă și relativ incontestabilă.

Bineînțeles, persoana ultimă reprezintă publicul în general, astfel că reformele NAP se consideră ca au drept scop sporirea responsabilităților organizațiilor publice față de public. De exemplu, în ceea ce privește modernizarea politicilor de administrare aplicate în sistemul judiciar din Olanda, s-a susținut următorul lucru:

*“Reforma sistemului judiciar a avut drept scop sporirea deschiderii către exterior a instanțelor. Organizarea judiciară trebuie să acorde mai multă atenție societății și părerilor acesteia cu privire la funcționarea sistemului judiciar. Instanțele ar trebui să aibă o responsabilitate publică mai mare pentru performanțele lor.”<sup>6</sup>*

În ultimul sfert de deceniu, NAP a fost, după cum se poate demonstra, cel mai important factor în modificarea administrării sectorului public. Însă, aceasta putere de influențare a sa nu mai este uniformă. În timp ce administrația publică din țările anglo saxone, din Scandinavia, Finlanda și Olanda a adoptat aproape în totalitate aceste idei de administrare, ritmul reformei în alte țări a fost mai lent (totuși, existent<sup>7</sup>).

Este evident faptul că scopul acestui studiu – legat de fluxul informațiilor și evaluarea performanțelor – aparține acestui ultim grup de politici administrative. Însă este important să avem în vedere și relația pe care acesta o are cu celelalte trei domenii de politici. În primul rând, nu este irelevant dacă evaluarea performanței se face de către Ministerul Justiției sau de un Consiliu Judiciar independent. Unele forme de evaluare a performanței pot fi considerate drept o amenințare la independența justiției. Și astfel, alegerea politicilor structurale trebuie luată în considerare, deoarece influențează opțiunile pe care le are o persoană referitor la evaluarea performanței.

În ceea ce privește politicile structurale și politicile procedurale, evaluarea performanței trebuie

<sup>6</sup> Albers (2002:9)

<sup>7</sup> Chiar și în Franța, țară recunoscută pentru împotrivirea de care dă dovadă în adoptarea principiului NAP, noua lege bugetară pentru anul financiar 2006 solicită existența indicatorilor de performanță, într-un fel în care performanța să poată fi evaluată în raport cu obiectivele fixate. Astfel, pentru scopul acestei evaluări, Ministerul Justiției francez a propus 70 de indicatori de performanță (Jean & Pauliat, 2005).



considerată drept un factor important în luarea deciziilor care au legătura cu o astfel de politică. De exemplu, dacă evaluările arată că instanțele mai mici au performanțe destul de proaste, acest lucru ar trebui să se ia în considerare la aplicarea unei reforme structurale. Mai mult, dacă oamenii sunt răspunzători pentru rezultatele pe care le au, este foarte posibil ca aceștia să identifice și să încerce să îndepărteze obstacolele procedurale care i-ar putea întârzia în realizarea unor rezultate bune.

În final, este important să subliniez faptul că, chiar dacă toate inițiativele recente referitoare la evaluarea performanței în cadrul sistemului judiciar au fost influențate în mod clar de NAP, după cum s-a menționat mai sus, bineînțeles că acest lucru nu implică faptul că rezultatele nu au fost niciodată analizate și că funcționarii publici superiori nu au fost trași la răspundere într-un fel sau altul înainte de aplicarea modelului NAP. În cadrul sistemelor judiciare se poate realiza o evaluare a unui judecător chiar și numai prin luarea în considerare a numărului de cauze care sunt trimise curților superioare, pentru a fi soluționate. Totuși, obiectivul acestei forme de evaluare nu este (cel puțin nu în primul rând) tragerea la răspundere a judecătorului pentru performanța sa, ci caută să asigure luarea unei decizii corecte.

Mai mult, unele țări europene (în special cele din Europa latină) au o tradiție foarte veche de evaluare individuală a performanțelor magistraților. Acest lucru nu este considerat a fi o parte din paradigma NAP, ci este, în primul rând, o modalitate de a se asigura ca promovările se bazează strict pe merit, aceasta fiind și o modalitate de a susține legitimitatea. Majoritatea acestor țări și-au modificat sistemele de evaluare a performanțelor în ultimii ani, nu neapărat pentru a-și spori responsabilitatea ci, adesea, ca răspuns la adresa criticilor conform cărora sistemul de evaluare poate fi un instrument de control politic al justiției. Acest lucru va fi discutat mai pe larg în prezenta lucrare.

#### **4.Arta și știința măsurării performanțelor**

În timp de multe decenii, atât organizațiile publice cât și cele private au făcut numeroase experimente legate de diferite modele de măsurare și evaluare a performanțelor. Un grup extins de cercetare și-a însușit toate succesele și eșecurile acestor eforturi. Din moment ce ar fi absurd să nu luăm în considerare această cercetare atunci când dorim să modificăm un anumit sistem de modificare a performanțelor, acest capitol dorește să sublinieze unele dintre descoperirile esențiale<sup>8</sup>.

În ultimul sfert de secol, în cadrul sectorului public, s-a constatat că tendința crescândă de a stabili sisteme de măsurare a performanței este legată îndeaproape de ceea ce se cunoaște ca fiind “noua administrare publică” (NAP), după cum s-a descris mai sus.

Prin urmare, ideea conform căreia organizațiile publice precum și funcționarii publici cu funcții înalte ar trebui trași la răspundere pentru rezultatele obținute, reprezintă legătura principală dintre evaluarea performanței și NAP. Totuși, evaluarea performanței poate servi și altor scopuri, altele decât tragerea la răspundere a oamenilor, și poate să efectueze acest lucru în multe feluri diferite. Scopurile diferite pentru care se realizează evaluarea performanțelor implică:

- 1. Claritatea obiectivelor.** Din moment ce, într-o anumită măsură, o condiție necesară a

---

<sup>8</sup> De exemplu, multe dintre punctele expuse în acest capitol sunt discutate pe larg de către: Baron & Kreps (1999) și de Bruijn (2000a).

evaluării o reprezintă luarea în considerare și a ceea ce constituie o performanță “bună” sau chiar “excelentă”, se impune, în mod pozitiv, o perspectivă dublă a evaluării performanței, deoarece poate spori claritatea obiectivelor, lucru care se afla printre cele mai importante priorități ale unei organizații.

2. **Comunicarea valorilor organizaționale și ale obiectivelor.** Dacă angajații nu știu cu exactitate ce așteaptă organizația de la ei și ce valori ar trebui aceștia să adopte, un instrument foarte puternic pentru a evidenția ceea ce se prețuiește și ceea ce este neesențial într-o organizație, este evaluarea performanței deoarece aceasta pune accent tocmai pe rezultate și valori organizaționale. Este foarte important ca aceste criterii de evaluare ale sistemelor judiciare, care au depus un efort considerabil pentru a defini un cod deontologic sau un profil al magistratului, să reflecte politicile adoptate.
3. **Asigurarea unui cadru benefic pentru învățare și autoperfecționare.** Performanța poate fi folosită pentru a indica unității evaluate (individ sau organizație) locurile în care performanțele sale au nevoie de îmbunătățiri, precum și punctele la care este pur și simplu nesatisfăcătoare. În câteva țări, cea mai importantă utilizare a evaluării performanței o reprezintă stimularea autoperfecționării judiciare.
4. **Stabilirea unui sistem de referință.** O formă eficientă de învățare se poate realiza atunci când rezultatele unităților evaluate (instanțele) se compară între ele. Acest lucru poate duce la identificarea procedurilor și practicilor de lucru speciale ale performerilor cu cel mai mare succes. Aceste practici pot fi, apoi, iarăși diseminate către alte instanțe. De exemplu, în Danemarca, stabilirea unui astfel de sistem de referință reprezintă temelia inițiativelor de măsurare a performanței judiciare<sup>9</sup>.
5. **Pregătirea.** Evaluările performanței mai pot fi folosite pentru a identifica nevoile educaționale ale persoanei evaluate.
6. **Plata suplimentară sau facilitarea promovării în funcție de performanță.** Orice organizație care afirmă că își alocă primele în funcție de meritele angajaților trebuie să măsoare într-un fel cine a reușit să îndeplinească anumite criterii. Într-adevăr, aceasta este ceea ce marea majoritate a oamenilor asociază cel mai probabil cu măsurarea performanțelor: crearea unor stimulente clare și puternice pentru realizarea performanței.

În multe țări (Spania fiind o excepție remarcabilă), se consideră ca fiind complet nepotrivit și necorespunzător ca salariile judecătorilor să se bazeze pe indicatorii de performanță, deoarece se presupune ca acest lucru implică un risc de încălcare a adevăratei independențe a justiției. În funcție de acest lucru, promovările sunt tratate oarecum diferit, chiar dacă și aceasta reprezintă o problemă controversată. În unele țări (de exemplu, în Franța), un obiectiv principal pentru care magistrații sunt supuși evaluărilor individuale de performanță îl reprezintă necesitatea informațiilor adecvate pentru a se asigura că promovările în funcție

---

9 Vezi Wittrup (2005).

se realizează pe baza de merit.

7. **Recunoașterea performanței.** Chiar dacă este considerată ca fiind neadecvată atribuirea de recompense pecuniare sau promovări în funcție bazate pe indicatori de performanță, un instrument la fel de puternic îl constituie și politica de a recunoaște în public – și în acest fel să se identifice – cei mai buni performeri (indivizi sau instanțe). Foarte mulți oameni sunt stăpâniți de această nevoie de recunoaștere în fața celorlalți; astfel, modalitatea de a stimula o performanță bună poate constitui recunoașterea acesteia în mod deschis, prin laude publice, dacă nu există alte recompense mai tangibile.
8. **Proceduri disciplinare.** Bineînțeles, evaluarea performanței mai poate fi folosită pentru a evidenția performența proastă, precum și pentru o eventuală înlăturare a lor. Dacă trebuie să fim foarte atenți (datorită stimulentei puternice implicate) în legătură cu acordarea stimulentei pozitive oferite pe baza evaluărilor, atunci trebuie să fim chiar mai atenți în legătură cu sancțiunile negative. Psihologii au demonstrat de mult că, în general, oamenii reacționează mult mai mult atunci când există posibilitatea pierderii unui lucru, decât atunci când au șansa să câștige ceva. Dacă sistemul de evaluare nu este perfect – și de cele mai multe ori nici nu este – și acest lucru da naștere la reacții care nu sunt benefice, atunci ar trebui evitată o legătură apropiată între evaluare și demiterea din funcție<sup>10</sup>.
9. În concordanță cu această idee, Asociația Baroului American- ABA (2005) a adoptat următoarele principii pentru evaluarea performanței judiciare:

*“Principiul 2 – 3. Printre utilizările evaluării performanței judiciare nu este inclusă disciplina judiciară. Informațiile obținute în urma unui program de evaluare judiciar nu trebuie să fie transmise către autoritățile care au responsabilități disciplinare, decât dacă acest lucru este stipulat prin lege sau este solicitat de regulile de conduită profesională.”*

10. **Evaluarea folosită în scopul armonizării criteriilor de evaluare a performanței în cadrul aceleiași funcții.** Evaluarea performanței poate oferi câteva repere asupra punctelor forte ale individului evaluat. Prin urmare, acest criteriu poate fi folosit pentru a plasa oamenii în funcții specializate.
11. **Crearea transparenței care îndeamnă la acțiune.** Măsurarea performanței oferă unei organizații o imagine asupra serviciilor sale, costul anumitor servicii, și mai poate evidenția în ce măsură o anumită activitate contribuie la rezultatele organizației. În acest fel, datele referitoare la performanțe pot permite organizațiilor să evalueze eficacitatea diferitelor practici ale resurselor umane, de exemplu, practicile de angajare sau programele de pregătire. Transparența poate atrage după sine discuții referitoare la cum pot contribui diverse activități la îmbunătățirea performanțelor organizației, și astfel se pot obține diferite forme de raționalizare.

Unii manageri pot încerca să evite luarea unor decizii care nu se bucură de popularitate sau

---

10 Totuși, funcția de magistrat este ceea ce se numește “o funcție de apărare” (Baron & Kreps, 1999:27ff). Aceasta este caracterizată de faptul că o performanță într-adevăr proastă reprezintă un dezastru deoarece reputația întregului sistem judiciar va avea de suferit foarte mult dacă are doar câțiva magistrați cu un comportament incompetent sau corupt. Prin urmare, este absolut necesar să existe: 1) un sistem eficient de selectare și școlarizare a magistratilor și 2) un sistem disciplinar care va face investigații prompte, rapide, referitoare la orice acuzație de proastă conduită. Însă, acest lucru nu ar trebui să aibă vreo legătură cu sistemul obișnuit de evaluare.

care pot da naștere la conflicte în interiorul organizației, chiar dacă aceste decizii sunt benefice organizației ca întreg. Transparența, care evidențiază problemele pe care le are organizația, va crea dificultăți managerilor slab pregătiți, care evită să soluționeze aceste probleme.

În special sistemele standardizate de măsurare a performanței pot forța managerii să realizeze un lucru care poate părea dificil celorlalți oameni, lucru pe care aceștia încearcă să-l evite, și care presupune destul timp: obținerea unui feedback, a unei reacții sincere a angajaților.

**12. Susținerea legitimității.** De asemenea, măsurarea performanței poate fi considerată și un instrument pentru sporirea legitimității unei organizații. Organizația arată că îi pasă de menținerea unui nivel de performanță ridicat, dezvăluind publicului că performanța se măsoară și se evaluează constant, precum și prin adoptarea unor criterii referitoare la serviciile care îi servesc pe oameni. Mai mult, acest lucru poate semnaliza faptul că respectiva organizație este în pas cu timpul și aplică tehnici moderne de management<sup>11</sup>.

Luând în considerare aceste numeroase funcții posibile ale evaluării performanței, care nu sunt în nici un caz unice, putem simplifica puțin lucrurile prin a face o distincție între două tipuri ideale opuse de evaluare a performanței: o abordare blândă (“soft”) și una dură (“tough”), după cum ilustrează și tabelul de mai jos.

Obiectivul abordării “blânde” de evaluare a performanței se bazează pe învățare și dialog, pe când abordarea “dură” presupune crearea unor stimulente extrem de explicite pentru performanță.

<b>Abordarea „blândă” a evaluării performanței</b>	<b>Abordarea „dură” a evaluării performanței</b>
--	--

---

<sup>11</sup> Într-adevăr, unele dintre criticile cele mai dure susțin faptul că singura valoare pe care o au evaluările performanței o reprezintă transparența.

Scopul principal îl reprezintă stimularea instruirii și dialogul referitor la îmbunătățirea performanțelor.	Scopul principal îl reprezintă crearea de stimulente pentru performanță.
Un grad redus de precizări referitoare la performanța așteptată.	Un grad redus de precizări referitoare la performanța așteptată.
Cel care este evaluat și evaluatorul sunt considerați egali și își împartășesc părerile cu privire la modul de desfășurare a evaluării, precum și la măsurile care trebuie luate pentru îmbunătățirea acesteia.	Cel care este evaluat este în subordinea evaluatorului, care are autoritate în emiterea analizei referitoare la performanța celui evaluat.
Rezultatul procesului de evaluare a performanței îl reprezintă, în principal, un text	Rezultatul procesului de evaluare a performanței este, în principal, cuantificat.
O consecință probabilă a evaluării o reprezintă un acord referitor la nevoile de pregătire, sau doar modalități pentru a stimula perfecționarea.	Performanța bună este recompensată, având șanse mult mai mari de promovare sau de a primi un salariu mai bun. Performanța proastă este sancționată și poate, în cele din urmă, să ducă la demiterea din funcție a evaluatului.

Bineînțeles, evaluarea reală a performanței, ar trebui să fie, de cele mai multe ori, o combinație între abordarea blândă și cea dură. Însă, după cum se va vedea în următorul capitol, țările pot fi cu ușurință împărțite în două grupuri de bază în ceea ce privește evaluările performanței judiciare: acele țări care aplică o abordare relativ dură, respectiv una blândă.

În timp ce evaluarea performanței poate servi la îndeplinirea de numeroase funcții diferite, s-a demonstrat că aceasta poate fi cauza și multor disfuncționalități. Într-adevăr, exact aceste numeroase funcțiuni posibile pot fi considerate o cauză a lor, deoarece un sistem care îndeplinește foarte bine anumite sarcini mai-sus precizate, poate să nu le îndeplinească aproape de loc pe altele.

Multe din funcționalitățile descrise mai jos au legătură, în principal, cu abordarea “dură”, însă acest lucru nu implică în sine faptul că abordarea “blândă” este întotdeauna mai bună. Criticile referitoare la abordarea “blândă” se referă în principal la faptul că aceasta este prea slabă pentru a soluționa probleme serioase, grave și uneori poate fi considerată doar o pierdere de timp.

Bineînțeles, o disfuncționalitate foarte importantă referitoare la evaluarea performanței în sistemele judiciare o reprezintă posibila încălcare a independenței justiției. Însă acest subiect va fi tratat în capitolul următor. Acest capitol se referă la numeroasele alte efecte negative posibile ale evaluării performanței.

Atunci când se discută despre evaluarea performanței, este foarte important să se facă o distincție între “performanța efectivă” și “indicatorii de performanță”, care reprezintă rezultatul procesului de

evaluare.

Performanța poate fi definită ca “setul complet de caracteristici ale unui produs sau ale unui serviciu care îi permite să satisfacă nevoile sau cererile”. Un indicator de performanță poate fi definit ca “o variabilă care oferă informații despre una din caracteristicile care sunt importante pentru calitatea unui produs sau a unui serviciu”. Un indicator de performanță dat, sau un set de indicatori de performanță, vor constitui întotdeauna o reflexie imperfectă a performanței efective. Acest lucru este adevărat în special atunci când sarcinile considerate sunt la fel de complexe precum cele ale unui magistrat.

Această imperfecțiune necesară este cauza unora dintre disfuncționalitățile des întâlnite ale sistemelor de măsurare a performanței. Dacă oamenii sunt recompensați atunci când au un scor foarte ridicat la anumiți indicatori de performanță, aceștia pot fi tentați să sacrifice acele aspecte ale performanței care nu sunt măsurate foarte bine. Cu alte cuvinte, un posibil efect negativ al măsurării performanței îl constituie faptul că acele aspecte care sunt dificil sau imposibil de măsurat vor fi neglijate, în timp ce acele aspecte care sunt ușor de măsurat pot beneficia de o atenție excesivă. În sistemul judiciar, câțiva observatori au scos în evidență pericolul introducerii indicatorilor care stabilesc cu ușurință nivelul performanței, indicatori referitori la volumul de muncă și durata de timp necesară pentru soluționarea cazurilor, datorită efectului negativ pe care aceștia îl poate avea asupra aspectelor calitative ale muncii judiciare, care sunt foarte greu de măsurat<sup>12</sup>.

Un alt rezultat cunoscut al măsurării performanței îl reprezintă efectul negativ pe care aceasta îl poate avea asupra motivației profesioniștilor. Cea mai importantă caracteristică a unei organizații o reprezintă faptul că procesul de bază este complex și necesită o cunoaștere aprofundată. Datorită acestui fapt, imperfecțiunea oricărui indicator de performanță trebuie să fie un lucru evident pentru acei profesioniști care sunt evaluați, deoarece ei vor cunoaște toate aspectele numeroase care nu sunt reflectate, sau nu sunt reflectate corect sau adecvat, în respectiva evaluare. Din această cauză, rezultatele importante, complexe, care sunt reduse doar la unul sau câteva numere pe un formular de evaluare pot constitui un puternic factor de motivare. Efectul paradoxal este acela că o măsurare a performanței care presupunea creșterea motivației prin crearea stimulentei pentru o mai bună performanță, în unele cazuri, este posibil să ducă spre scăderea motivației de lucru a profesioniștilor. Acest lucru se întâmplă în special acolo unde evaluarea performanței este privită ca fiind arbitrară sau incorectă.

Un alt subiect legat de această temă abordează subiectele legate de încredere și reciprocitate. Psihologii sociali au demonstrat faptul că oamenii au anumite tipare după care acționează, tipare comune și aproape mecanice, printre care unul dintre cele mai cunoscute este regula reciprocității<sup>13</sup>. Efectul acestei reguli comportamentale este că, dacă o persoană ne oferă ceva sau ne face o favoare, ne simțim obligați (conștient sau nu) să acționăm în același fel. La locul de muncă acest lucru implică faptul că managerii care se poartă bine cu angajații lor se pot aștepta de la aceștia să reacționeze la comportamentul aplicat, printr-o muncă mai asidua și aceasta fără nevoia de a controla dacă într-adevăr fac așa. Funcția cea mai importantă a managementului modern se presupune a fi crearea unui mediu de încredere<sup>14</sup>, influențând astfel așteptările pe care le au angajații cu privire la modul în care vor fi tratați.

---

12 De exemplu vezi de Bruijn (2002a: 26ff).

13 Vezi Cialdini (2001).

14 Vezi Miller (1992).

Prin urmare, unul dintre posibilele dezavantaje ale introducerii unui sistem pentru măsurarea performanței este ca acesta poate fi perceput de către unii din angajați drept un semnal de neîncredere în comportamentul lor, și, astfel este foarte probabil să aibă un efect negativ asupra moralului lor la locul de muncă.

Un studiu recent OECD<sup>15</sup>, care recunoaște faptul că măsurarea performanței poate avea consecințe atât pozitive cât și negative, a încercat identificarea factorilor care duc la alegerea unei forme corespunzătoare a evaluării performanței (blândă sau dură). Conform acestui studiu, la un capăt al evaluării performanțelor se situa în principal un garant necondiționat, lucru care implica faptul că unitatea evaluată nu era supusă unor cereri specifice referitoare la performanța așteptată, și cea performanța nu avea consecințe directe. La celălalt capăt al spectrului se situa un garant foarte detaliat și dobândit condiționat, asemănător unui contract normal de cumpărare, executabil pe piața privată.

Concluziile studiului OECD oferă indicații cu privire la alegerea unei forme corespunzătoare de evaluare a performanței. Acestea sunt descrise în tabelul de mai jos:

***Factorii care stimulează gradul de specificare a performanței***

	Puțin dobândita	Majoritar dobândita
Dificultatea măsurării performanței	Ridicat	Scăzut
Gradul de legalitate sau de conformare cu regulile constituționale	Ridicat	Scăzut
Nevoia de adaptabilitate	Ridicat	Scăzut
Încrederea în cultură și profesionalism	Ridicat	Mediu
Contestabilitatea	Scăzut	Mediu

În legătura cu discuția de mai sus, nu este recomandabil să existe un grad ridicat de specificare a performanței, dacă măsurarea performanței este foarte dificilă (indicatorii performanței sunt o reflexie foarte slabă a performanței efective), sau dacă încrederea în profesionalism este foarte ridicată.

Este foarte interesant că studiul a evidențiat faptul că un grad înalt de independență a legalității sau o independență constituțională este incompatibil cu un grad înalt de specificare a performanței.

De asemenea, nevoia de adaptabilitate favorizează o specificare a performanței mai redusă, deoarece definiții specifice ale performanței bune pot să ducă la o mai dificilă abordare a situațiilor

<sup>15</sup> Petrie (2002). Lucrarea lui Petrie fost parte integrantă a unui raport de cercetare important legat de experiența evaluării performanței și a fost publicat în 1999 de către OECD.

care se schimbă<sup>16</sup>.

În concluzie, luând în considerare factorii și caracteristicile unui sistem judiciar (complexitatea și, prin urmare, dificultatea unei măsurări a performanței adecvate, cultura profesională și independența justiției) este foarte ușor să spunem că un sistem de evaluare a performanței destul de blând sau de un tip mai puțin stabilit pare a fi cea mai bună alegere pentru sistemul judiciar. După cum vom observa în partea a treia a acestui studiu, nu toată lumea este de acord cu acest lucru. Mai mult, trebuie evidențiat și faptul că în ciuda acestor indicații generale nu există un substitut pentru o analiză atentă în funcție de caz, a sistemului corespunzător de evaluare a performanței<sup>17</sup>.

De fapt, una dintre cele mai importante indicații pentru stabilirea unui model de evaluare a performanței este considerată aceea conform căreia fiecare sistem ar trebui proiectat pentru a suporta provocările specifice pe care le întâmpină. De exemplu, sistemul judiciar danez a avut probleme în ceea ce privește durata procedurilor, lipsa unității jurisprudenței și lipsa încrederii publice<sup>18</sup>. De aceea, sistemul de evaluare a fost proiectat pentru a trata și rezolva aceste aspecte. În Danemarca, discuțiile purtate cu avocații și cu procurorii au scos la iveală faptul că nemulțumirea lor principală față de performanța judecătorilor danezi consta în faptul că motivațiile scrise ale hotărârilor erau prea scurte sau incomplete, astfel că noul sistem de evaluare a fost proiectat pentru a rezolva în mod special această problemă.

Cercetările empirice referitoare la evaluarea performanței au mai dezvăluit și că una din componentele cele mai importante ale programelor care au succes, este aceea că persoanele evaluate privesc sistemul ca fiind echitabil și în concordanță cu cultura și strategia generală a organizației<sup>19</sup>. În ceea ce privește crearea unui proces de evaluare care este perceput ca fiind corect și echitabil, indiferent de rezultate, trebuie remarcate următoarele:

1. Persoanele care sunt evaluate trebuie să aibă un anumit impact asupra procesului în sine, în special:
  - a. Să participe la stabilirea standardelor conform cărora vor fi evaluați.
  - b. Să li se ofere oportunitatea să își prezinte propriul caz
  - c. Să aibă dreptul de a face contestații, în cazul în care nu sunt de acord fie cu procesul de evaluare, fie cu rezultatul acestuia.
2. Evaluatorii ar trebui să fie văzuți ca fiind informați și neutri, fără influențe evidente. De asemenea, evaluatorii trebuie să arate că au intenții benevole, mai degrabă decât unele intenții ascunse, și astfel să ofere o evaluare corectă.
3. Criteriile folosite ar trebui să fie caracteristice performanței profesiei respective. Setul de criterii și indicatori trebuie să fie echilibrat. Orice aspect cu adevărat important referitor la profesie nu trebuie să fie exclus, iar aspectele minore sau neimportante nu ar trebui incluse.
4. Procesul ar trebui să fie proiectat astfel încât indivizii să nu se simtă în nici un fel subevaluați, nesiguri sau umiliți, lucru care ar strica întregul proces de evaluare, indiferent

---

16 Și, în final, dacă este o competiție foarte mare pentru posturi sau pentru anumite servicii astfel încât este eficient să respingi anumite angajați sau furnizori și se pot găsi înlocuitorii relevanți, atunci specificații mai detaliate pot ajuta la găsirea angajatului / furnizorului potrivit.

17 Și acest lucru este recunoscut în mod explicit de autorul studiului OECD (Petrie, 2002:118).

18 Albers (2002:2).

19 Baron & Kreps (1999:216ff).



de cat de favorabile sunt rezultatele evaluării.

In afară de aceste aspecte, proiectarea unor sisteme eficiente de evaluare judiciară pare a fi in principal un act (sau o artă) de menținere a unui echilibru rezonabil între un număr de principii opozabile și contradictorii:

1. In primul rând, trebuie găsit un echilibru foarte bun între principiul independenței justiției și principiul responsabilității publice. Această problemă importantă va fi tratată pe larg in următoarea parte a acestui raport.
2. In al doilea rând, trebuie găsit un echilibru între folosirea indicatorilor obiectivi / care au anumite șabloane și cei subiectivi / vagi. Indicatorii obiectivi sunt interesați, deoarece nu sunt ambigui și adesea facilitează comparația cu alți indicatori. Inșă, complexitatea inerentă și subiectivitatea sistemului judiciar vor face ca acești indicatori sa devină incompleți. O afirmație a Băncii Mondiale (2001) rezuma provocările legate de măsurarea obiectivă a performanței judiciare:

*“Este posibil sa se măsoare obiectiv durata de soluționare a unui caz sau cheltuielile judiciare pentru acesta. Poate fi chiar posibilă realizarea unor măsurători cantitative care pot îngloba aspecte ca riscul de expropriere... Inșă este mult mai dificil sa se măsoare obiectiv cat de “corect” sau de “cinstit” este sistemul judiciar sau dacă acesta este “legitim” in ochii publicului. In mod asemănător, nu exista nici o modalitate de a cuantifica respectul total pentru “supremația legii” .”*

Aparent, aceste limitări se aplica tuturor sistemelor judiciare precum și acelor indivizi care lucrează in aceste sisteme. O încredere totală in indicatorii obiectivi poate duce la o înclinare in favoarea Țelurilor care sunt ușor de măsurat. Indicatorii subiectivi sub forma evaluărilor realizate de experți sau a sondajelor, au avantajul că, de cele mai multe ori, permit evaluări mai nuanțate, ținand cont de un larg set de aspecte. Bineinteles, dezavantajul acestora este că ele pot fi influențate de interesele și inclinațiile (conștiente sau inconștiente) pe care le poate avea evaluatorul subiectiv. Probabil, cea mai buna soluție o constituie o îmbinare a indicatorilor obiectivi cu cei subiectivi.

3. Atunci când indicatorii subiectivi sunt incluși in evaluare, trebuie găsit un echilibru între principiul conform căruia evaluatorul ar trebui sa fie bine informat și acela conform căruia evaluatorul nu ar trebui sa aibă o legătura strânsa cu cel pe care îl evaluează.

Este evident faptul ca un evaluator subiectiv trebuie sa aibă informații despre cel pe care îl evaluează. Inșă, dacă are o legătură strânsă cu cel pe care îl evaluează, in unele situații acest lucru poate cauza disfuncionalitati in sistem. In cel mai rău caz, dacă există un singur evaluator, iar cel care este evaluat are posibilitatea de a-i face “favoruri” evaluatorului sau dacă evaluatorul poate obține anumite favoruri, atunci evaluarea subiectiva este plină de pericole. De aceea, se preferă evaluarea performanțelor de către un grup de evaluatori.

O alta problemă este legată de proximitate, deoarece este cunoscut faptul conform căruia oamenii au tendința de a evita crearea de tensiuni între ei și cei cu care doresc sa aibă o relație buna. Astfel, evaluatorii care au o astfel de relație cu cei pe care ii evaluează sunt predispuși la a evita sa facă distincții, datorita consecințelor neplăcute pentru cei pe care ii

evaluează în mod critic. Dacă evaluatorul și cel care este evaluat lucrează îndeaproape, atunci cel mai probabil cel care este evaluat va fi în aceeași categorie cu evaluatorul<sup>20</sup>.

4. În final, trebuie găsit un echilibru între costurile și beneficiile evaluării. O evaluare bună este costisitoare, datorită faptului că necesită colectarea a numeroase date, datorită pregătirii care va trebui oferită (măcar evaluatorilor) și nu în ultimul rând, datorită timpului pe care părțile implicate în procesul de evaluare vor trebui să îl dedice acestuia. Bineînțeles, trebuie făcute investiții în sistemul de evaluare numai dacă este aproape sigur că acesta va conferi beneficii.

## **5. Independența justiției vs. responsabilitatea publică**

Nu există o practică europeană comună legată de măsurarea performanței judiciare. Acest lucru este evidențiat în mod special atunci când se pune problema evaluării individuale a magistraților. În unele țări europene, o astfel de evaluare (în abordarea “dură”) se consideră a fi complet incompatibilă cu noțiunea de independență a justiției. Nu există o astfel de evaluare individuală periodică a judecătorilor în Marea Britanie, Irlanda, Olanda, Scandinavia și Finlanda<sup>21</sup>.

În schimb, unele țări au optat pentru abordarea blândă a evaluării individuale a performanței în cadrul sistemului judiciar. De exemplu, în Olanda judecătorii sunt încurajați să participe la ceea ce se numește “pregătire reciprocă”. Astfel, din când în când un coleg va veni și va observa modalitatea în care judecătorul conduce/participă o ședință de judecată<sup>22</sup>. Din moment ce aceștia sunt colegi și egali, observatorul și cel care este observat vor purta mă apoi o discuție despre performanța observată.

Mai mult, atât în sistemul judiciar olandez cât și în cel danez s-a început aplicarea acestor discuții funcționale individuale periodice. Acest lucru implică faptul că președinții instanțelor sau președinții departamentelor din cadrul unei instanțe vor participa anual la discuții individuale cu “judecătorii lor” despre funcția pe care o au precum și despre dezvoltarea viitoare a carierei lor. Precizez din nou că acest lucru se menține strict în cadrul definiției noastre de evaluare “blândă” a performanței.

În câteva dintre țările menționate, eforturile de a aplica instrumentele NAP în sistemul judiciar au fost chiar mai mult concentrate asupra performanței instanței, și nu asupra performanței individuale, pentru a evita astfel orice violare posibilă a independenței justiției. Un raport danez referitor la evaluarea performanței afirmă că:

*“Folosirea instrumentelor nu poate cauza vreo încălcare a independenței individuale a judecătorilor. Instrumentele nu sunt folosite pentru a măsura felul în care acționează un judecător în mod individual, cu atât mai mult să-l evalueze. Sistemul de măsurare se folosește în totalitate*

---

20 O soluție posibilă la această problemă o reprezintă distribuția forțată (se hotărăsc înainte anumite procente care trebuie să existe în fiecare categorie).

21 Într-adevăr, în unele din aceste țări, procurorii sunt supuși unei evaluări a performanței individuale, însă, din moment ce poziția și funcțiile unui procuror din aceste țări diferă foarte mult de situația din România (în Danemarca, de exemplu, procurorul șef este și șeful Poliției); de aceea, acest capitol va studia numai evaluarea procurorilor din țările latine, țări care au un sistem al procurorilor care poate fi comparat cu cel din România.

22 Langbroek (2005:175).

pentru a măsura performanța judecătorilor din instanța X sau din sectorul Y”<sup>23</sup>.

Un raport danez referitor la măsurarea performanței argumentează că:

*“Nu trebuie niciodată să se permită strecurarea vreunui dubiu conform căruia noile politici din sistemul judiciar nu respectă în totalitate principiul ca instanța, ca instituție, și judecătorul, ca individ, sunt independenți. Prin urmare, acest sistem nu ar trebui implementat niciodată (de exemplu performanța în baza căreia se plătesc salariile judecătorilor).*

*Insă, acest lucru nu exclude posibilitatea modernizării politicilor manageriale din sistemul judiciar. Pentru a reduce grija referitoare la încălcarea independenței justiției, trebuie considerați în special doi factori: în primul rând, măsurarea performanțelor și obiectivelor trebuie întotdeauna să fie legată de instanță ca instituție și nu de judecător ca individ. În al doilea rând, obiectivele performanței ar trebui pe cât posibil să fie stabilite de către sistemul judiciar in sine, și nu de către puterea executivă sau administrativă.”*<sup>24</sup>

Un alt raport danez care tratează măsurarea calității judiciare specializate susține următoarele:

*“Niciodată nu trebuie să se permită ca măsurarea calității profesionale să încalce independența justiției. Aceasta este o condiție necesară anterioară întreprinderii unei astfel de măsurători, astfel încât abordarea și metodele folosite să fie în general acceptate chiar de judecători. Măsurarea calității profesionale nu trebuie să fie percepută niciodată ca o modalitate de a controla judecătoria ca indivizi. Aceasta trebuie văzută drept un instrument care ajută instanțele să obțină o calitate profesională ridicată și să obțină eficiență.”*<sup>25</sup>

Opus acestui punct de vedere, observatorii din țările care au o tradiție în aplicarea unei evaluări individuale a magistraților (folosind o abordare destul de dură) tind să considere această abordare drept naturală, și complet necesară. Giuseppe di Federico, directorul unui institut de cercetare italian referitor la sistemele judiciare, afirma următoarele despre experiența italiană:

*“... evaluările periodice ale magistraților servesc unor funcții de bază diferite: în primul rând pentru a verifica dacă magistrații tineri au dobândit competența profesională necesară, pentru ca mai apoi să se aleagă dintre aceștia cei care sunt calificați pentru a ocupa posturile superioare de jurisdicție. Și nu în ultimul rând, pentru a se asigura că magistrații își mențin calificările personale pe toată perioada anilor când ocupă funcția respectivă (de obicei 40-45 de ani) și până la pensie.”*<sup>26</sup>

Mai mult, di Federico susține că, de fapt, eliminarea acestor evaluări profesionale în Italia în anii 60 și 70 în scopul unei mai bune protecții a independenței justiției, a avut drept rezultat o scădere radicală a încrederii pe care cetățenii o aveau în mod tradițional cu privire la calificările profesionale ale judecătorilor și procurorilor, acest lucru finalizându-se, în Italia, cu o performanță judiciară slabă.

Un raport recent<sup>27</sup> al Consiliului Judiciar Francez tratează pe larg dacă practica veche aplicată în

23 Raad voor de rechtspraak (2004:5).

24 Domstolsstyrelsen (2001) – traducerea autorului.

25 Domstolsstyrelsen (2005) – traducerea autorului.

26 Di Federico (2001).

27 Conseil Supérieur de la Magistrature (2005).

Franța, a evaluărilor individuale periodice ale magistraților, este în conflict cu independența justiției și dacă această evaluare este chiar necesară.

În ceea ce privește independența justiției, raportul recunoaște faptul că sistemul francez constituia la origine, în unele aspecte, un regim care avea drept scop un control politic și social al sistemului judiciar. Totuși, este de menționat că acest sistem s-a modificat și s-a reorientat în ultimii 20 de ani astfel încât nu mai reprezintă un instrument de control politic, ci un instrument pentru măsurarea individuală a meritelor magistraților, pentru ca astfel să asigure că promovările se bazează pe merit. Mai departe, raportul critică practica din țările în care nu se face o evaluare individuală, considerând că acestea își plasează judecătorii într-o poziție mult prea înaltă:

*“La o cercetare mai atentă, magistrații francezi le-ar putea transmite colegilor lor anglo-saxoni concepțiile privitoare la respectul înalt și intransigența de care beneficiază judecătorii din țările lor. Cazul francez este destul de diferit: problema referitoare la calitatea justiției, a judecătorilor și a deciziilor lor este una banală și permanentă. Chiar dacă aplica legile care au cea mai înaltă recunoaștere, instituția judiciară nu este scutită de la a se justifica referitor la puterile pe care le deține și la modul în care se folosește de ele: în trecut se justifica față de puterea politică, iar astăzi față de cetățeni și mass-media. În ciuda independenței sale, o evaluare periodică referitoare la legitimitatea și responsabilitatea judecătorului este admisă din plin. În cadrul acestui context socio-politic național, existența unei proceduri de evaluare individuală a activității profesionale, în afara faptului că generează admirații sau critici din partea cetățenilor noștri sau a mass-mediei (care probabil nu o cunosc foarte bine), poate fi considerată un element util și, în tot cazul, ceva normal pentru sistemul de responsabilitate al magistraților. Ideea de a îndepărta această evaluare în numele principiului independenței justiției, a fost o idee în mod sigur prost înțeleasă și considerată drept o neglijare a exigențelor contemporane ale unei societăți democratice.”<sup>28</sup>*

Conform acestui punct de vedere, atunci când legitimitatea judecătorilor este pusă la îndoială în mod constant de către mass-media, evaluările individuale aduc o contribuție necesară pentru susținerea unei astfel de legitimități.

În continuare, raportul afirmă că este probabil de înțeles de ce nu se dorește stabilirea unui sistem pentru evaluarea individuală a magistraților care sunt aleși de către public, ca în cazul majorității judecătorilor din Statele Unite ale Americii<sup>29</sup>. De asemenea, este la fel de evident și faptul că nu este urgent să se stabilească o evaluare individuală a judecătorilor din Marea Britanie, deoarece aceștia sunt puțini la număr și sunt selecționați dintre cei mai instruiți și respectați avocați și care, odată numiți în funcție, își schimbă foarte rar poziția.

Însă, se afirmă că situația din Franța este foarte diferită. În primul rând, magistrații francezi intra în magistratura destul de tineri, iar sistemul francez referitor la cariera în acest domeniu este destul de complex și are numeroase grade diferite (chiar dacă a fost simplificat puțin în ultimii ani), astfel ca deciziile legate de promovare se iau destul de frecvent. La acest lucru se mai poate adăuga și faptul că magistraților francezi li se cere în mod tradițional să dispună de o mobilitate atât geografică, cât și funcțională. În concluzie, în fiecare an se fac mai mult de 2000 de numiri în funcție (cu sau fără promovări), și prin urmare, se resimte o nevoie acută pentru un sistem de evaluare care să identifice

28 Conseil Supérieur de la Magistrature (2005:90).

29 Totuși, principiile de evaluare a performanței judiciare, după cum au fost elaborate de Asociația Baroului American stipulează de fapt că: “*In jurisdicțiile unde judecătorii sunt supuși re-numirii, sau realgeerii în funcție, programele de evaluare judiciară le permit celor care sunt responsabili de asigurarea continuității judecătorilor pe funcție, să ia decizii întemeiate pe informații*”. Vezi Asociația Baroului American (2005).

meritele fiecărui magistrat și care să asigure că baza acestor decizii de numire în funcție este pe cât posibil una obiectivă și corectă.

În final, trebuie menționat că patru experți din Franța, Italia, Germania și Spania (toate acestea fiind țări care au adoptat o formă sau alta de evaluare a performanței “dură”) care au participat la un atelier despre selectarea și promovarea magistraților, au susținut puternic măsurarea individuală a performanței “dură” care se practică în România. Au afirmat că:

*“Evaluările periodice ale activității profesionale a magistraților, în cadrul termenilor stipulați de lege, reprezintă un instrument indispensabil pentru evaluarea performanței individuale a fiecărui magistrat și prin extrapolare oferă publicului o evaluare a performanței magistraturii ca întreg. Dacă este aplicată corespunzător, evaluarea va confrunța fiecare magistrat cu o evaluare obiectivă a percepției muncii lor individuale în comparație cu criteriile de performanță generale, acest lucru determinând o ajustare și o îmbunătățire acolo unde este necesar. Mai mult, de-a lungul timpului, evaluările periodice prevăd și dezvoltarea performanței profesionale în cariera magistratului și, astfel, oferă un alt indicator semnificativ pentru compararea candidaților diferiți care concurează pentru una sau chiar aceeași funcție.”<sup>30</sup>*

După cum ilustrează și aceste opinii diferite, nu este probabil ca în viitorul apropiat să apară un standard european comun pentru evaluarea performanțelor magistraților. Atunci când încearcă să realizeze un echilibru între principiul independenței justiției și cel al răspunderii publice, țările europene au stabilit diferite priorități.

În nici un caz nu este o încercare de a minimaliza importanța acestor dezacorduri, însă trebuie remarcat faptul că, aparent, aceste dezacorduri pot fi reduse la 2 diferențe generale, care se reflectă și în citatele de mai sus, referitoare la caracteristicile sistemelor judiciare care au adoptat o abordare “blândă” sau “dură” a evaluării. Se poate presupune că într-o oarecare măsură acești factori au putut influența alegerea evaluării performanței.

Primul dintre acești factori se leagă de nivelul încrederii publice. În unele dintre țările care au adoptat o evaluare individuală a performanței “dură” (de ex. Franța, Italia, Spania și Belgia) majoritatea publicului chestionat de sondajul făcut de Eurobarometer își afirmă neîncrederea în sistemul juridic național<sup>31</sup>. Opusul acestuia, în majoritatea țărilor care favorizează abordarea “blândă”, majoritatea publicului are încredere în sistemul judiciar național. Acesta este cazul Danemarcei, Finlandei, Suediei, Irlandei și Olandei.

Astfel se poate trage concluzia că un nivel scăzut al încrederii publice în sistemul judiciar constrânge către adoptarea unei evaluări individuale a performanței magistraților “dură”, drept răspuns la această nemulțumire. Acest lucru este corespunzător dezvoltărilor care au avut loc în Belgia, acolo unde s-a introdus spre sfârșitul anilor 90 o evaluare dură, ca urmare a unei crize grave din sistemul judiciar (vezi parte a cincea a acestei lucrări).

Un alt factor important care influențează alegerea sistemului de evaluare a performanței îl constituie structura carierei magistratului. *Acele țări care au adoptat o abordare blândă tind să numească în funcție numai magistrați foarte experimentați (care*

30 Berkani et. al. (2005).

31 B: Belgia; D:Germania; DK:Danemarc; GR:Grecia; E:Spania; F:Franța; IRL:Irlanda; L:Luxemburg; NL:Olanda; A:Austria; P:Portugalia; FIN:Finlanda; S:Suedia; UK:Marea Britanie;

*probabil sunt la sfârșitul vârstei de 40 de ani sau la începutul vârstei de 50 și care și-au demonstrat deja capacitățile profesionale și standardele etice înalte). Țările care au o abordare “dură” a evaluării performanței individuale, tind să numească în funcție magistrații la vârste mult mai fragede și acest lucru poate fi argumentat prin faptul că acestea prezintă o nevoie acută de control al comportamentului magistraților.*

Chiar dacă nu este posibil să ajungem la o concluzie finală (cel puțin nu una cu care să fim de acord în totalitate) dacă sistemele judiciare ar trebui să adopte o abordare “blândă” sau “dură” a evaluării performanței individuale a magistraților, putem deduce următoarele principii:

1. Acele țări care adoptă o abordare destul de “blândă” a măsurării performanței individuale judiciare, ar trebui să facă tot posibilul **pentru a se asigura că responsabilitatea și calitatea sistemului judiciar este protejată de căi alternative.**
2. Acele țări care adoptă o abordare “dură” a măsurării performanței individuale judiciare ar trebui să **se asigure că principalul criteriu de proiectare a acestora îl reprezintă principiul independenței justiției.**

## **6. Evaluarea magistraților și a instanțelor în Europa**

Această parte tratează diferitele forme de evaluare (în special evaluarea “dură”) a magistraților. Din moment ce actualul sistem de evaluare din România poate fi clasat cu ușurință în grupul “dur”, este relevant să se compare cu un număr de alte țări care au adoptat tot această abordare. Această parte descrie evaluarea performanței individuale a magistraților din Austria, Belgia, Cehia, Franța, Germania, Italia, Lituania și Polonia.

### **Evaluarea individuală a magistraților din Austria<sup>32</sup>**

Fiecare judecător din Austria va fi evaluat la 2 ani după numirea sa într-o funcție nouă. Președinții instanțelor, vicepreședinții și cei care conduc completele de judecată din curțile de apel sunt scutiți de orice evaluare.

Evaluarea se efectuează de către o “comisie judiciară”. Comisia judiciară este compusă din doi membri din oficiu (președintele și vicepreședintele instanței) precum și din trei membri aleși de către judecătorii care aparțin acestor instanțe. Comisiile judiciare ale instanțelor mari pot avea mai mult de cinci membri, însă numărul membrilor aleși este întotdeauna mai mare decât numărul membrilor aleși din oficiu. În afara sarcinii de efectuare a evaluării, comisiile judiciare mai sunt responsabile și pentru numirea în funcție a judecătorilor.

Formularul de evaluare cuprinde următoarele criterii:

- cunoștințele formale

<sup>32</sup> Sursa informațiilor: Stava (2005) și Kodek (2005).

- încrederea pe care o emană cu privire la sarcinile pe care le îndeplinește
- abilitatea de a lua decizii
- rapiditatea cu care își desfășoară lucrul
- capacitatea de a munci în condiții de stres
- calitatea modalității de exprimare (scrisă sau orală)
- comportamentul personal și social

Per total, judecătorul va primi unul dintre următoarele cinci calificative posibile “excelent”, “foarte bine”, “bine”, “satisfăcător” și “nesatisfăcător”.

Judecătorul evaluat este informat cu privire la calificativul obținut și are dreptul să-l conteste la Comisia Judiciară sau la următoarea instanță superioară.

Dacă acest calificativ este sub “foarte bine”, evaluarea se repetă și anul următor. Un calificativ mai mic decât “bine” poate duce la dezavantaje financiare (penalizări, salariu mai mic etc.).

Dacă un judecător primește calificativul „nesatisfăcător” timp de două evaluări succesive, atunci acesta va fi forțat să renunțe la respectiva funcție. De asemenea, un calificativ mic poate duce la aplicarea procedurilor disciplinare.

Mecanismele de evaluare a procurorilor sunt asemănătoare.

### **Evaluările individuale ale magistraților din Belgia<sup>33</sup>**

În Belgia, după o perioadă de nemulțumire publică gravă față de sistemul judiciar, s-a început aplicarea din anul 1998 a unui sistem de evaluare individuală a magistraților.

Noul sistem de evaluare are 2 obiective:

1. Să identifice magistrații care nu profesează bine. Acesta este considerat un instrument de management intern menit să informeze conducerea despre problemele particulare pe care le pot avea magistrații, precum și cum pot acționa pentru rezolvarea acestora. De asemenea, ar trebui să le permită magistraților înșiși să își asume responsabilitatea pentru propriile dificultăți și să încerce să își îmbunătățească performanța.
2. Să permită o evaluare comparativă a magistraților. Această evaluare va influența deciziile legate de cariera magistraților.

Magistrații, excepție făcând doar președinții instanțelor, sunt evaluați în momentul de față o dată la fiecare trei ani<sup>34</sup>. Evaluarea se efectuează de către o comisie de evaluare compusă din președintele jurisdicției respective și alți doi magistrați obișnuiți din aceeași jurisdicție.

Criteriile de performanță pe baza cărora se realizează evaluarea sunt:

33 Sursa informațiilor : Conseil Supérieur de la Magistrature (2005), Hoge Raad voor de Justitie (2003, 2004) și Depre & Plessees (2005).

34 Unii magistrați beneficiază de un “mandat” limitat la o anumită perioadă de timp și sunt evaluați la sfârșitul acestui mandat.

- cunoștințele profesionale
- eficiența în munca depusă
- abilități de comunicare
- abilitatea de a lua decizii
- etica profesională
- devotamentul față de proprii colegi
- managementul propriei activități
- interesul manifestat pentru un proces de învățare continuu
- capacitatea de adaptare
- caracterul și angajamentul personal în muncă

În plus, procurorii mai sunt evaluați și în legătura cu capacitatea lor de a lucra într-o structură ierarhică, precum și legat de cunoștințele lor cu privire la politicile de combatere a infracțiunilor.

Magistrații vor primi un calificativ per total care poate fi: “foarte bine”, “bine”, “satisfăcător” și “nesatisfăcător”<sup>35</sup>. Magistrații a căror performanță a fost considerată “nesatisfăcătoare” vor suporta sancțiuni economice. Magistratul nu are dreptul să conteste rezultatul evaluării, însă are dreptul să își adauge propriile observații cu privire la evaluare, observații care vor fi incluse în dosarul său personal.

De asemenea, fiecare magistrat mai trebuie să efectueze și o autoevaluare. În final, procesul de evaluare se încheie printr-o discuție între cel care este evaluat și președintele instanței.

Între 2001 și 2003, Consiliul Judiciar din Belgia a efectuat monitorizarea noului proces de evaluare a magistraților. În decursul acestei perioade, s-au ținut conferințe numeroase cu acest subiect, în care un chestionar a fost completat de către toți magistrații participanți.

Concluzia raportului final din 2003 menționa câteva deficiențe grave de care suferea modelul adoptat în evaluarea magistraților între care:

1. ***Evaluarea dă naștere la conflicte și tensiuni interne.*** Faptul că magistrații erau evaluați de colegii lor din aceeași jurisdicție, s-a observat că dă naștere la tensiuni și conflicte interne. Acest lucru se întâmplă cu precădere în jurisdicțiile mici, acolo unde membrii comisiei de evaluare erau considerați ca fiind prea neexperimentați și nu prezentau încredere.
2. ***Evaluarea se efectua într-un mod neprofesionist.*** Evaluatorii nu aveau o experiență anterioară în efectuarea evaluărilor și nu au beneficiat de o pregătire corespunzătoare activității pe care o întreprindeau, deoarece costurile unei astfel de școlarizări erau prea mari. De aceea, mulți dintre magistrații evaluați au avut sentimentul că erau evaluați de amatori în domeniul respectiv.
3. ***Lipsa uniformității.*** Din moment ce fiecare jurisdicție avea propria comisie de evaluare, sistemul prezenta o lipsă de uniformitate. De aceea, s-au creat discriminări și compararea rezultatelor evaluărilor de la o jurisdicție la alta a fost foarte dificilă.

---

<sup>35</sup> Magistrații care beneficiază de “mandate” vor fi notați numai cu calificativele de “bun” sau “insuficient”. Dacă au calificativul insuficient, atunci mandatul lor nu poate fi reinnoit.



4. **Lipsa de distincție între diferite categorii.** S-a remarcat că numeroase comitete de evaluare atribuiău aproape același calificativ (“foarte bun” sau “bun” tuturor magistraților). S-a presupus ca acest lucru se datorează faptului ca evaluatorii și cei care sunt evaluați lucrează în același mediu, astfel încât evaluatorii evită de cele mai multe ori să facă distincții între cei pe care îi notează, datorită implicațiilor negative ale unui calificativ scăzut asupra carierei unui magistrat.
5. **Autoevaluarea nu are nici o valoare.** S-a observat că autoevaluarea efectuată de către magistratul însuși are puțină valoare sau nu are deloc valoare. Din moment ce magistrații sunt conștienți ca dacă își subliniază propriile puncte slabe acest lucru ar avea implicații negative asupra carierei lor, bineînțeles ca foarte puțini ar face acest lucru.
6. **Volumul foarte mare de muncă.** O parte dintre evaluatori s-au plâns de volumul de muncă asociat procesului de evaluare. S-a estimat că fiecare evaluator trebuia să muncească trei sau patru ore la evaluarea unui singur magistrat, consumând o durată de timp semnificativă.

Conform Consiliului, singurele aspecte pozitive ale noului model de evaluare sunt:

1. aparent, magistrații au acceptat să fie evaluați (chiar dacă își doresc o altă modalitate de evaluare);
2. În general, discuțiile funcționale dintre magistrat și președintele jurisdicției au fost apreciate în mod pozitiv de ambele părți.

În consecință, Consiliul a redactat o propunere pentru un nou sistem de evaluare individuală, “blând”, a magistraților, asemănător cu abordarea daneză (vezi mai sus). Conform acestei propuneri, nu se vor mai acorda calificative, însă magistratul va stabili împreună cu comisia de evaluare obiectivele specifice pe care trebuie să le îndeplinească în următorii trei ani. Atunci când expiră această perioadă de trei ani, se va efectua o nouă discuție cu Comisia de Evaluare pentru a stabili dacă obiectivele au fost îndeplinite sau nu, și pentru a întocmi obiective noi pentru perioada următoare.

### **Evaluarea individuală a magistraților în Republica Cehă<sup>36</sup>**

Experiența Republicii Cehe este foarte interesantă în această privință datorită unei încercări recente de a introduce măsurarea performanței individuale, încercare care a eșuat. Noua lege de organizare judiciară și statutul judecătorilor din 2002 au introdus un sistem de evaluare periodică a performanței judecătorilor, însă acest nou sistem a fost declarat nul de Curtea Constituțională, iar impasul care a rezultat din această respingere rămâne până în prezent de netrecut.

Sistemul de evaluare a performanței trebuia să efectueze evaluarea tuturor competențelor profesionale ale judecătorilor o dată la cinci ani. Pentru judecătorii regionali sau cei aferenți unei anumite circumscripții, prima evaluare s-ar fi făcut la trei ani de la numirea lor în funcție. În ceea ce privește judecătorii Curții Supreme, prima evaluare s-ar fi făcut după cinci ani.

Evaluarea trebuia, la rândul ei, evaluată/monitorizată de către președintele instanței.

Printre criteriile de evaluare erau incluse și următoarele:

---

<sup>36</sup> Sursa informațiilor : Institutul pentru o Societate Deschisă (2002) și resurse internet.

- cunoștințele profesionale ale judecătorului și deciziile pe care acesta le ia, în acord cu pregătirea sa profesională
- abilitatea de a aplica aceste cunoștințe în procesul de luare a deciziilor
- capacitatea de a anticipa și de a organiza munca în instanță
- numărul de lucrări publicate și faptul că a urmat o formă de pregătire continuă

Competența profesională a judecătorului ar fi primit calificativul “excelent”, “satisfăcător” sau “nesatisfăcător”.

Dacă la competența profesională a judecătorului se primea calificativul “nesatisfăcător”, atunci se făcea o reevaluare de către o comisie specială compusă din alți doi judecători ai aceleiași instanțe. Dacă, din nou, rezultatul acestei evaluări era tot “nesatisfăcător”, competența respectivului judecător urma să fie evaluată de către un Consiliu de Evaluare Permanent, ai cărui membri erau numiți de către Ministerul Justiției. Acest Consiliu avea puterea să-l înlăture din funcție pe respectivul judecător. Însă decizia acestui Consiliu putea fi contestată la Curtea Supremă, care ar fi emis o decizie finală.

Motivele principale și cele mai problematice, pentru care Curtea Constituțională a respins această lege au fost:

- competențele numeroase în procedura de evaluare ale Ministerului de Justiție, ale președinților instanțelor (numiți în funcție de către ministru) și ale consiliului special de evaluare, competențe care ar fi garantat o influență excesivă a executivului asupra legislativului, încălcând astfel principiile separării puterilor în stat și ale independenței justiției.
- Sistemul ar fi dus la o îndepărtare din funcție a unui judecător datorită unui rezultat slab obținut la evaluare, încălcând astfel principiul mandatului pe viață. Conform Curții Constituționale, demiterea din funcție a unui judecător nu este permisă decât prin procedee disciplinare aplicate unei încălcări specifice a responsabilităților sale.
- criteriile de evaluare au fost considerate prea vagi și parțial dependente de factori puțin relevanți și neesențiali.

### **Evaluarea individual a magistraților în Franța<sup>37</sup>**

Franța este un punct de referință foarte important datorită uriașei influențe pe care a avut-o modelul de administrație judiciar francez în unele părți din Europa.

Primul document legat de colectarea sistematică de date referitoare la caracteristicile și performanța magistraților francezi datează din anul 1850. Într-o mare măsură, funcția principală a acestui sistem de evaluare vechi și destul de informal era să se asigure de faptul că atitudinea și comportamentul magistraților erau conforme cu actuala guvernare și ordine socială. Președintele Curții Franceze de Casație, domnul Guy Canivet, a caracterizat sistemul în felul următor:

---

<sup>37</sup> Sursa informațiilor: Conseil Supérieur de la Magistrature (2005) și Errera (2005).

*“Sistemul vechi de notare era unul necontradictoriu și permitea un control social și politic al magistraților, după cum o mărturisește conținutul dosarelor de epocă. Acesta este un sistem care a marcat semnificativ mentalitatea magistraților și care le-a limitat independența.”*

În ultima jumătate de secol 20, sistemul de evaluare s-a modificat și a fost foarte mult standardizat. Caracteristicile principale ale acestui sistem sunt descrise mai jos.

Majoritatea magistraților sunt evaluați, însă președinții curților de apel și procurorii șefi de pe lângă acestea precum și membrii Curții de Casație sunt în prezent scutiți de evaluare. Recent, Consiliul Judiciar a propus și includerea acestor magistrați în sistemul de evaluare.

Evaluarea individuală se efectuează bianual. Președintele sau procurorul șef al curții de apel este responsabil per total pentru evaluarea fiecărui magistrat din jurisdicția sa. Evaluarea este totdeauna precedată de o discuție personală cu președintele Curții de Apel, conversație expusă și în raportul final de evaluare. Mai departe, evaluarea se realizează în colaborare cu alte persoane ale căror opinii vor fi expuse în dosar: președinții instanțelor inferioare precum și colegii cu care lucrează individul evaluat.

Formularul de evaluare conține următoarele patru teme majore, care la rândul lor sunt compuse din câteva subteme:

- abilitați profesionale generale:
  - de a lua decizii;
  - de a fi un bun ascultător
  - de a se adapta la situații noi
- abilitați tehnice și legale:
  - cunoștințe de drept și abilitatea de a folosi aceste cunoștințe
  - capacitatea de a prezida sesiuni și întruniri
  - modalitatea de a face înregistrări
- capacități organizaționale și manageriale:
  - de a conduce un proiect
  - de a-i motiva pe ceilalți
  - de a fixa obiective și de a determina modalitățile pentru a le îndeplini
- angajamentul profesional:
  - capacitatea de muncă;
  - dorința de a fi supus unei formări continue
  - dorința de a menține relații profesionale cu alte instituții

Anumite caracteristici sunt în mod clar scutite de la evaluare, printre care:

- conținutul deciziilor judecătorești
- orientarea religioasă sau sexuală
- viața personală
- activitățile comerciale, politice sau filozofice

Însă, uneori există excepții la excepții. De exemplu, anumiți factori legați de viața privată a unui magistrat pot justifica acțiunea disciplinară dacă se presupune ca aceștia au repercusiuni asupra activităților aceluia judecător sau asupra imaginii întregului sistem judiciar.

Performanța magistratului este notată la fiecare subtemă folosind cinci calificative: “excepțional”, “excelent”, “foarte bine”, “satisfăcător”, nesatisfăcător”.

Rezultatul acestei evaluări va influența șansele de promovare ale magistratului.

Un magistrat care este nemulțumit de rezultatul evaluării sale poate depune o contestație la “Commission d'Avancement”, o comisie cu nouăsprezece membri, din care șaisprezece sunt aleși dintre colegii săi.

Procesul de evaluare nu are o legătură directă cu procedurile disciplinare chiar dacă președintele curții de apel are printre responsabilitățile sale și astfel de proceduri. Atunci când se aplică procedurile disciplinare se iau în considerare și rezultatele evaluărilor periodice pentru a determina sancțiunea corespunzătoare.

### **Evaluarea individuală a judecătorilor din Germania<sup>38</sup>**

Evaluarea profesională a judecătorilor din Germania de-a lungul întregii lor cariere reprezintă responsabilitatea administrațiilor judiciare regionale (Land). Sistemele de evaluare adoptate nu sunt identice.

Majoritatea landurilor au regulamente care prevăd evaluarea judecătorilor (și a procurorilor) la intervale regulate de timp, de obicei la fiecare 4 sau 5 ani. În unele regiuni, judecătorii care au peste 50 sau 55 de ani pot fi scutiți de evaluare.

Persoana care face evaluarea este întotdeauna președintele instanței regionale sau (în cazul judecătorilor curților regionale superioare) președintele curții superioare regionale.

Criteriile de evaluare diferă de la o regiune la alta. În regiunea Niedersachsen se aplică următoarele criterii de performanță:

- nivelul cunoștințelor de specialitate
- receptivitatea și inteligența (abilitatea de a înțelege pe deplin și de a analiza situații complexe într-un timp rezonabil)
- raționamentul și hotărârea (abilitatea de a trage concluziile corect și analitic din cauza respectivă)
- Expresivitatea (capacitatea și dorința de a se exprima clar, profesional, inteligibil, ingenios, concis și convingător)
- Abilitatea de a planifica și de a reprograma un program de lucru
- Cooperarea (abilitatea de a lucra eficient cu ceilalți colegi)
- Abilitatea de a negocia
- Abilitatea de a-și susține propria părere
- Anduranța
- Siguranța și atitudinea pe care le emană

---

38 Sursa informațiilor: Riedel (2005) și o prezentare făcută la București în iulie 2005 de către domnul Elmar Schurmann, fostul vicepreședinte al curții regionale din Osnabrück.

Bineinteles, orice fel de evaluare care notează și prețuiește corectitudinea și calitatea hotărârilor judecătorești specifice este strict interzisă<sup>39</sup>. Judecătorul poate fi criticat referitor la conduita sa personală sau profesională, însă niciodată pentru felul în care a aplicat legea atunci când a luat decizii.

Modalitatea de evaluare diferă în funcție de regiune. În unele administrații, fiecare criteriu de performanță va fi notat separat. În alte regiuni, evaluările sunt prezentate într-un raport textual care descrie verbal diferitele elemente și performanța respectivă. Totuși, în ambele cazuri, evaluatorul va trebui să obțină un rezultat general prin atribuirea unei note per total, din moment ce acest lucru este esențial pentru scopul realizării unei anumite notări a personalului. De asemenea, notele date vor varia și ele. Tabelul de mai jos indică distribuția estimată a rezultatelor de evaluare finală în regiunea Nordheim-Westfalen.

Calificativul	
„Sub medie”	0%
„Mediu”	2-3%
„Peste medie”	40-50%
„Mult peste medie”	45-55%
„Excelent”	5-10%

Nu este o practică neobișnuită pentru judecătorii nou numiți în funcție să primească la început un calificativ “mediu” și apoi să-și mărească acest calificativ odată cu sporirea experienței profesionale.

Evaluarea profesională a judecătorilor are un rol foarte important în cariera lor, deoarece deciziile cu privire la numirea în funcție în posturi judiciare superioare se bazează în mare parte pe rezultatul evaluărilor periodice, precum și pe evaluările specifice care se fac atunci când există solicitări pentru promovarea în funcție. În afara acestor aspecte “deprimante” legate de promovare, nu există sancțiuni specifice pentru un rezultat slab al evaluării. Cu excepția judecătorilor nou numiți în funcție, pregătirea nu este obligatorie.

### **Evaluarea individuală a magistraților din Italia<sup>40</sup>**

Evaluarea profesională a magistraților din Italia are directă legătură cu promovările periodice în funcție la care este supus un magistrat italian:

- la 2 ani după ce intră în magistratură “uditori giudiziari” este evaluat în vederea promovării pentru a deveni “magistrato di tribunale”. În cazul unei evaluări negative, candidatul va fi evaluat din nou după 2 ani de zile, și în cazul unui al doilea eșec, magistratul va fi demis din funcție.
- Judecătorii și procurorii sunt evaluați pentru funcția de “magistrato di appello” la 11 ani de

39 Legea judiciară germană stipulează ca: “judecătorii pot face obiectul inspecțiilor de serviciu numai în măsura în care nu le este afectată independența”.

40 Sursa informațiilor: Di Federico (2005), Contini & Fabri (2005) și Consiglio Superiore della Magistratura (2005).

la promovarea în funcția de “magistrato di tribunali”. Candidații care nu reușesc, sunt supuși unei noi evaluări peste 2 ani de zile, însă își vor menține în orice caz funcțiile lor judiciare.

- Magistrații pot fi evaluați pentru promovarea în funcția de “magistrate di cassazione” dacă aceștia o solicită, și numai la șapte ani după promovarea în funcția de “magistrato di appello”. Dacă nu reușesc, pot solicita o nouă evaluare peste alți trei ani.
- La 8 ani de la promovarea în funcția de “magistrato di cassazione”, magistrații sunt evaluați în vederea promovării în funcția de “magistrate di cassazione con funzioni direttive superiori”.

Trebuie remarcat faptul că singura consecință imediată a promovării în cariera este o mărire de salariu corespunzătoare.

Promovările se hotărăsc de către Consiliul Judiciar pe baza informațiilor conținute în autoevaluare precum și pe baza unei evaluări a candidatului de către șefii instanțelor (secțiilor etc.) în care acesta a lucrat.

Legea stipulează că evaluarea profesională ar trebui să ia în considerare echilibrul, pregătirea, capacitatea, eficiența și hărnicia demonstrate. După evaluarea profesională pentru prima treaptă din cariera magistratului (promovarea în funcția de “magistrate di tribunale”), nici una din evaluările profesionale aferente următoarelor trepte, chiar dacă se repetă de mai multe ori, nu vor duce la demiterea din funcție.

S-a pretins că aproape toți magistrații sunt promovați în mod obișnuit odată cu obținerea de calificative care conțin termeni laudativi. Aproape toți magistrații ajung în funcția cea mai înaltă (după “magistrate di cassazione” magistrații sunt evaluați în vederea promovării la “magistrate di cassazione con funzioni direttive superiori”) după cca 28 de ani de experiență în domeniu.

Nevoia de reformă a sistemului judiciar italian este dezbătută în mod aprins, în prezent, în Italia.

### **Evaluarea individuală a judecătorilor din Lituania<sup>41</sup>**

Până recent, Lituania era un stat care nu avea nici o experiență referitoare la evaluarea individuală a judecătorilor. Acest lucru s-a schimbat printr-o reformă judiciară din 2004. Acum, judecătorii sunt evaluați de două ori în cadrul primilor cinci ani de la angajare. În plus, vor mai fi evaluați ori de câte ori doresc să promoveze, sau vor fi evaluați cel puțin o dată la zece ani.

Evaluările se efectuează de către o comisie specială de evaluare. Judecătorii dintr-o anumită zonă vor fi evaluați de o comisie compusă din judecătorii tribunalului jurisdicției lor. Judecătorii de la tribunal vor fi evaluați de o comisie compusă din judecătorii de la curtea de apel, iar judecătorii curții supreme îi vor evalua pe aceștia din urmă.

Evaluarea va analiza cunoștințele teoretice și practice ale judecătorului, eficiența, rapiditatea cu care rezolvă cazurile, precum și aptitudinile personale (abilitatea de a fi un bun ascultător, de a prezida ședința de judecată, abilitatea de a organiza, punctualitatea, integritatea și respectul pentru

---

41 Sursa informațiilor: Conseil Supérieur de la Magistrature (2005).

standardele etice).

Informațiile referitoare la calitatea și eficiența judecătorului evaluat se vor obține prin:

- o analiza a hotărârilor date de către judecătorul evaluat, analiză bazată pe selectarea aleatorie a acestora.
- Date statistice referitoare la numărul de cauze pe care le-a avut de judecat.
- O analiză a deciziilor luate de instanța superioară, referitoare la cazurile pe care judecătorul evaluat le-a avut de soluționat.
- Participarea judecătorului într-un program de pregătire continuă.
- Declarațiile colegilor judecătorului referitoare la performanțele acestuia din urmă.
- O autoevaluare completată chiar de judecătorul evaluat.

Rezultatele evaluării se vor folosi în luarea deciziilor cu privire la promovări în funcție.

### **Evaluarea instanțelor din Olanda<sup>42</sup>**

Așa cum am menționat deja, în Olanda se aplică o abordare „ușoară” („soft”) cu privire la evaluarea individuală a judecătorilor. Aceștia sunt încurajați să participe la dialog și anual poartă discuții cu președinții de instanță pe acest aspect.

Pentru a menține un echilibru între principiul independenței justiției și cel al răspunderii publice, olandezii au stabilit recent un sistem pentru măsurarea performanței judiciare a instanțelor. În ceea ce privește evaluarea performanței instanțelor, Consiliul Judiciar din Olanda a optat pentru o abordare mai degrabă „dură” din punct de vedere a utilizării indicatorilor cantitativi. Acest mod de abordare nu este considerat a aduce atingere principiului independenței justiției, întrucât nu implică măsurarea performanței individuale a judecătorilor:

*„Utilizarea instrumentelor de măsură nu este de natură a cauza vreo încălcare a independenței individuale a judecătorilor. De asemenea, aceste instrumente nu sunt menite să măsoare modul în care un judecător individual acționează, dându-i posibilitatea să se evalueze și singur. În fapt, sistemul instituit măsoară activitatea judecătorilor din instanța x sau cea desfășurată într-un anumit sector y. Este desigur inevitabil ca rezultatele măsurătorii să se concretizeze în evaluarea modului în care un anume judecător acționează într-o situație specifică. Este un instrument care se aplică în special în cadrul sondajelor de opinie efectuate în rândul utilizatorilor. Cu toate acestea, pe măsura procesării și integrării lor, datele devin anonime. După acest moment, informația obținută este adusă la cunoștința instanțelor sau a diferitelor lor sectoare de activitate și nu pot fi utilizate în scopul urmăririi modului de acțiune a unui judecător. Instrumentele utilizate conțin garanții în acest sens, garanții complinite prin încheierea unor acorduri clare în cadrul instanțelor despre modul lor de aplicare...”*

Sursa inițială de inspirație pentru crearea sistemului olandez de măsurare a constituit-o „Standardele de performanță ale instanțelor de judecată” aplicate în Statele Unite ale Americii. Acest nou sistem a fost pentru prima dată implementat în Olanda în anul 2001 la judecătoriile din districtul Roermond. Ca urmare a acestui experiment, sistemul a fost ajustat și apoi test din nou în

---

42 Sursa informației: Raad voor de rechtspraak (2004) și Lauwaars ș.a. (2001)

cadrul judecătoriilor din districtul Maastricht și a secțiilor penale din cadrul instanțelor din raza districtului Amsterdam. La acest moment, sistemul este finalizat și se implementează la nivel național.

Sistemul de măsurare olandez este structurat în vederea măsurării a cinci dimensiuni:

- a) Imparțialitatea și integritatea judecătorilor
- b) Experiența judecătorilor
- c) Interacțiunea personală cu părțile litigante
- d) Unitatea legislativă
- e) Celeritatea și soluționarea în termen a cauzelor

Pentru fiecare dintre aceste arii privind performanța au fost identificați indicatori relevanți. Informațiile sunt colectate atât prin intermediul sistemelor de înregistrare existente ( de ex. date privind celeritatea în soluționarea cauzelor), cât și prin efectuarea unor audituri anuale ( cu privire la diversele proceduri urmate în instanțe) și a unor sondaje de opinie în rândul utilizatorilor de instanțe. Toți acești indicatori sunt procesați (comparativ cu standarde specifice) astfel încât vor genera o scală punctată de la 1 la 5 (1=slab, 5=bun).

Imparțialitatea și integritatea judecătorilor se măsoară utilizând următorii indicatori:

1. Evidențe care să menționeze ocupațiile secundare ale judecătorilor ( există un astfel de registru la instanță, calitatea sa din punct de vedere al informației?) (audit)
2. Provocări finalizate cu succes privind imparțialitatea judecătorului (au apărut situații în care judecătorul nu a mai soluționat cauza cu care a fost investit? recuzări, abțineri admise) ( sistem înregistrare)
3. Proceduri privind alocarea dosarelor ( deține instanța un astfel de registru, calitatea sa?) ? (audit)
4. Proceduri privind plângerile formulate? (audit)
5. Politica de dezvoltare a sistemului de judecatori substituți (sistemul olandez care permite profesorilor universitari să exercite și profesia de judecător- auditul acestuia
6. Dezvoltarea sau extinderea sistemului de judecatori substituți, în raport cu numărul total de judecatori(sistem de înregistrare)
7. Percepția asupra imparțialității ( sondaje de opinie)

Experiența judecătorilor este măsurată prin următorii indicatori:

### **Evaluarea individuală a judecătorilor din Polonia<sup>43</sup>**

Monitorizarea și evaluarea judecătorilor este asociată cu inspecțiile obișnuite și ad-hoc ale activităților instanțelor, inspecții efectuate de către inspecitori judiciari. Inspecțiile ar trebui să se facă o dată la fiecare trei ani, însă în practică nu se respecta acest lucru.

Inspectorii trebuie să evalueze eficiența instanței, executarea hotărârilor judecătorești, precum și “cultura muncii”.

O inspecție poate avea drept rezultat criticarea și chiar demiterea din funcție a judecătorului în

---

<sup>43</sup> Aceasta descriere se referă la situația existentă în anul 2002. Sursa informațiilor: Institutul pentru o Societate Deschisă (2002).



cauză chiar de către Ministerul Justiției sau de către președintele curții, dacă cel evaluat nu a reușit să fie eficient.

## **Partea a doua: Monitorizarea performanței judiciare în România**

Bazat pe analiza comparativă din partea întâi, sistemul pentru monitorizarea performanței judiciare în România este analizat în partea a doua. Capitolul 7 subliniază câteva dintre problemele pe care le întâmpină sistemul judiciar din România, și care trebuie luate în considerare pentru sistemul de evaluare. Capitolul 8 conține discuții despre sistemul românesc de evaluare individuală a magistraților. Capitolul 9 se concentrează asupra sistemului statistic pentru generarea datelor în vederea evaluării performanței instanțelor, iar Capitolul 10 identifică un număr de indicatori de performanță recomandați pentru utilizare în viitor.

### **7. Provocările cu care se confruntă sistemul judiciar din România**

Orice evaluare a modelului actual de monitorizare a performanței judiciare în România trebuie să ia în considerare dacă acesta a fost creat pentru a face față problemelor specifice (provocărilor) din sistemul judiciar român. Câteva dintre cele mai importante probleme cărora România, ca țară în tranziție, trebuie să le facă față, și care pot afecta modul în care evaluarea este realizată, sunt<sup>44</sup>:

- Un nivel scăzut al încrederii publicului în sistemul judiciar
- Lipsa de încredere în independența magistraților (chiar și în rândul magistraților)
- Volum mare de activitate și o distribuție inegală a volumului de muncă
- Lipsa de consistență a hotărârilor
- Și anumiți magistrați sunt percepuți ca având un nivel relativ scăzut de cunoștințe profesionale și competențe.

*Nivelul scăzut al încrederii publicului* în sistemul judiciar este poate cea mai serioasă problemă. Încrederea publicului în instanțele din România a scăzut de la 45% în 1993 la mai puțin de 40% în 1998<sup>45</sup>.

Un nou barometru de opinie european, realizat în Europa de Est în 2001, a dezvăluit că nivelul de încredere în justiție era mai scăzut în România și Slovacia ca în alte țări est-europene<sup>46</sup>. Alt barometru european<sup>47</sup>, realizat în toamna lui 2004, a dezvăluit că încrederea în instanțe scăzuse la 25% (19% erau neutri, iar 56% nu aveau deloc încredere în justiție). Nivelul de încredere publică în justiție este mai ridicat în Bulgaria<sup>48</sup>, dar mai scăzut decât media pentru noile state membre din Europa de Est<sup>49</sup>.

După cum este evident din capitolul precedent, lipsa de încredere este reciprocă. Mulți magistrați nu au încredere în justițiabili.

44 Sunt, bineînțeles, și alte provocări importante. Cele menționate sunt cele pe care le-am considerat cele mai relevante la momentul la care este realizat un nou sistem de măsurare a performanțelor. Am omis problema duratei procedurilor, nu pentru că aceasta nu ar reprezenta o problemă, dar sunt indicii că, de fapt, celeritatea proceselor în România este mai mare decât la țările vecine. V. CEPEJ (2005)

45 Vezi Anderson (2005:19)

46 Vezi Linde & Ekman (2005)

47 Vezi Rose (2005)

48 Doar 15% au încredere în instanțe, pe când 73% nu au încredere în instanțele din Bulgaria

49 31% au încredere, iar 44% nu au încredere

În timpul regimului comunist, magistrații *nu erau independenți*, dar chiar și în 2001 un raport al Institutului pentru o Societate Deschisă a descoperit obstacole severe în realizarea unui sistem judiciar cu adevărat independent în România. Similar, indexul Reformei Judiciare (IRJ), compilat și publicat în 2002 de ABA-CEELI, a descoperit că protecția structurală a independenței justiției este slabă.

Observatorii externi<sup>50</sup> par să fie de acord că ultimele reforme ale justiției și strategia de reformă judiciară pentru 2005-2007 reprezintă pași majori în îndeplinirea acestui obiectiv.

Cu toate acestea, în septembrie 2005, un sondaj printre magistrați<sup>51</sup>, realizat de Transparency International Romania, a dezvăluit că mai mult de 20% dintre magistrați pot fi considerați independenți doar într-o “mică măsură” (sau deloc). Aproape un sfert din magistrați au raportat că s-a încercat influențarea hotărârilor lor<sup>52</sup>. Articolele din mass-media, despre bănuielile potrivit cărora politicienii fac eforturi pentru a influența magistrații, sunt destul de dese<sup>53</sup>, și prin urmare (chiar dacă sunt adevărate, chiar dacă nu) contribuie la percepția generală că justiția nu este independentă.

Interesant, studiul menționat anterior identifică procesul de evaluare individuală drept un mijloc pe care președinții de instanțe sau prim-procurorii, conform magistraților intervievați, îl folosesc pentru a încerca influențarea judecătorului, violând, deci, independența justiției.

*Volumul de muncă* foarte ridicat este o problemă pe care magistrații o percep ca fiind obstacolul major pentru îmbunătățirea performanței justiției. După cum a fost menționat mai sus, România nu a avut până acum un sistem adecvat pentru măsurarea diferențelor în volum de muncă între instanțe, pentru a face posibilă alocarea eficientă a personalului în cadrul sistemului judiciar. Prin urmare, situația este probabil serioasă în anumite instanțe, dar nu în toate.

Gradul extrem de ridicat al volumului de muncă poate cauza, în unele instanțe, o calitate foarte scăzută a judecății.

*Lipsa de consistență în hotărâri* este o problemă care este menționată în ultimul raport de evaluare al UE (Comisia Europeană, 2005: 12). 30% din numărul hotărârilor date de judecătorii, care sunt apelate la tribunale, sunt transmise înapoi către judecătorii<sup>54</sup>.

În final, fapt de asemenea relevant, nivelul *competenței profesionale* a anumitor magistrați este perceput ca fiind foarte scăzut. Mai mulți dintre magistrații intervievați și-au exprimat îngrijorarea cu privire la lipsa de cunoștințe profesionale a unora dintre colegi. Aceasta pare să fie în special o problemă cu privire la anumiți magistrați care au intrat în sistem cu mulți ani în urmă. Un magistrat a explicat:

*“...La un moment dat, era posibil să devii magistrat după doar un an de studiu într-o facultate de*

---

50 Vezi Comisia Europeană (2005) și Freedom House (2005)

51 418 magistrați au răspuns la chestionar în septembrie 2005. Vezi TI (2005)

52 Nu este clar în raportul TI cum au fost realizate aceste încercări.

Danilet (2004) comentează că încercările de influență nu mai sunt comune.

53 Vezi Freedom House (2005) și TI (2005).

54 Conform CSM, între 20% și 30% din hotărâri sunt apelate.

Citind raportul Comisiei Europene, cineva ar putea ajunge la concluzia că 30% din hotărâri sunt returnate, dar, de fapt, doar 30% din procentul de 20-30%, deci mai puțin de 100% din totalul hotărârilor. Chiar și așa, este o cauză de îngrijorare pentru aproape o treime din acele cazuri care sunt returnate de la instanțele superioare.

*drept*<sup>55</sup>. Doar un singur an cu doar o singură carte. Am văzut acea carte! Un singur manual de formare! Le era permis accesul în sistemul judiciar, pentru a judeca oamenii și pentru a-i condamna...Din această cauză avem nevoie să evaluăm magistrații...”

Problema este agravată de faptul că legislația se schimbă foarte rapid, iar volumul ridicat de muncă face foarte dificilă adaptarea magistraților la noile schimbări.

Aceste probleme și provocări pot, desigur, să nu fie “rezolvate” doar prin sistemul de evaluare, dar vor fi luate în considerare când sistemul va fi refăcut.

Și, mai mult, din cauza acestor probleme, copierea unui model de monitorizare a performanței, realizat pentru o altă țară, cu alte probleme specifice, nu va funcționa automat.

## **8. Evaluarea magistraților și a instanțelor în România**

### **Procedura evaluării magistraților**

Potrivit Regulamentului privind evaluarea activității profesionale a judecătorilor și procurorilor, adoptat în anul 2005, scopul declarat al evaluării este acela de a îmbunătăți performanțele profesionale ale magistraților, creșterea eficienței activității instanțelor și parchetelor și a încrederii publice în autoritatea judecătorească. Evaluarea presupune verificarea criteriilor privind eficiența și calitatea activității magistratului, integritatea, îndeplinirea obligației de formare continuă și absolvirea unor cursuri de specializare. În cazul judecătorilor și procurorilor numiți în funcții de conducere, evaluarea se face și asupra modului de îndeplinire a atribuțiilor manageriale.

Până la acest moment, evaluarea fiecărui magistrat se realiza anual. Ultimele evaluări anuale au avut loc în luna februarie 2005 (pentru anul 2004). Noul regulament stipulează că magistrații vor fi supuși în viitor evaluării la fiecare trei ani.<sup>56</sup>

Până în anul 2004, aveau calitatea de evaluatori președinții de instanțe și conducătorii parchetelor. Între timp, responsabilitatea evaluării a fost preluată de comisiile de evaluare. Pentru instanțe, acestea vor fi formate din președintele instanței și doi judecători de la aceeași instanță. Similar, la parchetele de pe lângă instanțele judecătorești, comisiile de evaluare se vor compune din conducătorul parchetului și doi procurori din cadrul aceluiși parchet.

Cei doi magistrați care vor intra în componența comisiei de evaluare vor fi numiți în această calitate pentru o perioadă de trei ani (un ciclu de evaluare) și vor fi desemnați de colegiul de conducere al instanței sau parchetului. Membrii colegiului de conducere (în număr de 3 până la 7), cu excepția președintelui de instanță și a conducătorului parchetului care sunt membri de drept, sunt aleși pentru o perioadă de trei ani de către adunările generale ale judecătorilor sau procurorilor.

Cei trei membri ce compun comisia de evaluare de la nivelul fiecărei instanțe/parchet vor fi la rândul lor evaluați de către comisia de evaluare de la instanțele sau parchetele ierarhic superioare<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Astăzi, cei care intra în sistem trebuie să studieze 4 ani într-o facultate de drept și 2 ani la INM.

<sup>56</sup> Prima evaluare a judecătorilor și procurorilor se face la doi ani de la numirea în funcție

<sup>57</sup> Judecătorii și procurorii fără funcții de conducere care compun comisia de evaluare de la Înalta Curte de Casație și Justiție și de la Parchetul de pe lângă ICCJ vor fi evaluați de comisii desemnate de secția corespunzătoare a Consiliului Superior al Magistraturii, dintre membrii săi. Aparent, președintele ÎCCJ nu va fi supus evaluării.

Marea majoritate a magistraților intervievați în cadrul proiectului păreau să aprecieze noua reglementare potrivit căreia președintele instanței (ori conducătorul parchetului) va efectua evaluarea împreună cu alți doi magistrați, fapt perceput ca o minimalizare a riscului de încălcare a principiului independenței puterii judecătorești.

Cu toate acestea, unele îngrijorări au fost exprimate în ceea ce privește calificarea evaluatorilor. Unii au sugerat, de exemplu, că doar acelor magistrați care au obținut ei înșiși calificative foarte bune în urma evaluării ar trebui să li se permită să-și evalueze colegii.

Regulamentul prevede că membrii comisiei de evaluare trebuie să aibă, de regulă, o atestare ca evaluatori în urma absolvirii cursurilor speciale organizate de INM. Un important obiectiv îl reprezintă pregătirea evaluatorilor, de vreme ce cu un număr de 250 de instanțe și tot atâtea parchete, numărul total al evaluatorilor se va ridica la o cifră de aproximativ 1500. Din discuțiile purtate cu directorii INM, aceștia păreau sceptici în ceea ce privește asigurarea unei pregătiri temeinice unui număr atât de mare de evaluatori. Pentru moment nu sunt prevăzute programe de pregătire specifică pentru membrii comisiilor de evaluare.

În ceea ce privește procedura de evaluare, comisiile sunt abilitate să consulte orice evidențe, registre și documente ale instanțelor sau parchetelor, precum și mapele profesionale ale judecătorilor și procurorilor. Ghidul special pentru evaluarea judecătorilor și procurorilor va fi aprobat și publicat de către CSM.

În acord cu practica ce a însoțit până la acest moment evaluarea, un raport de evaluare ar trebui întocmit separat pentru fiecare magistrat. Acesta ar trebui să conțină date statistice certe asupra activității magistratului și, de asemenea, notele pe care evaluatorii le acordă. Pentru judecători, indicatorii statistici ar fi <sup>58</sup>:

#### A. Perfecționarea pregătirii profesionale

- a. Forma - perfecționare organizată la nivelul instanței (informații despre tema și rezultatele obținute în urma examinării)
- b. Forma - perfecționare centralizată (INM sau instituții de învățământ superior ( perioada, disciplina, rezultate)
- c. Forma - specializare, schimb experiență (perioadă, loc de desfășurare, temă, disciplină)
- d. Participarea la simpozioane, conferințe etc. (perioadă, locație, temă, lucrare prezentată)
- e. Lucrări publicate (număr, tip, titlu)
- f. Activitate didactică (instituție, disciplina).

#### B. Activitatea profesională a judecătorilor (la acești indicatori, numărul va fi comparat cu cel mediu pe instanță):

- a. Număr ședințe de judecată la care a participat
- b. Număr ședințe de judecată conduse
- c. Număr participări complete specializate
- d. Număr dosare rulate
- e. Număr hotărâri pronunțate
- f. Operativitatea în soluționarea cauzelor
- g. Număr hotărâri redactate

---

58 anexa x conține traducerea completă a criteriilor de evaluare (de asemenea pentru procurori și președinți).

- h. Număr hotărâri redactate peste termen
- i. Număr hotărâri casate
- j. Număr hotărâri casate imputabile (când se apreciază că judecătorul de la instanța inferioară a comis a greșeală gravă de judecată)
- k. Alte activități ale judecătorului (delegat, rezolvarea reclamațiilor, etc)

În baza acestor indicatori și a percepției generale asupra performanței sale, magistratul va fi notat cu note de la 1 (cea mai mică) la 10 (cea mai bună) pentru fiecare din cele 15 criterii:

1. capacitatea de interpretare și aplicare a legii
2. respectarea normelor procedurale în activitatea desfășurată
3. calitatea hotărârilor
4. gradul de complexitate a cauzelor
5. rezolvarea lucrărilor în termen
6. cunoașterea, asimilarea și aplicarea jurisprudenței Curții Constituționale și a CEDO
7. perseverența
8. inițiativa
9. autoritatea
10. puterea de muncă
11. spiritul de analiză și sinteză
12. respectarea disciplinei muncii
13. atitudinea în relațiile cu colegii
14. atitudinea în raporturile cu justițiabilii
15. respectarea normelor Codului deontologic al magistraților

Marea parte a discuțiilor mele cu evaluatorii s-au concentrat pe ceea ce trebuie să întreprindă aceștia în cursul evaluării pentru a obține informații relevante de natură a acorda notări corecte pentru fiecare din criteriile anterior menționate.

Se pare că nu există o practică<sup>59</sup> în sensul ca evaluatorii să discute cu magistrații supuși evaluării, nici anterior, dar nici ulterior, după finalizarea evaluării. Un președinte de instanță a exprimat opinia potrivit căreia probabil magistrații vor obiecta față de o astfel de procedură. În lipsa acestui interviu însă, există riscul ca evaluatorii să-și fundamenteze evaluarea doar prin luarea în considerare a indicatorilor menționați în funcție de propria lor percepție, fără a avea loc un dialog specific între evaluator și evaluat.

În ceea ce privește cel dintâi criteriu, respectiv capacitatea de a interpreta și aplica legea, mulți evaluatori au mărturisit că deseori a fost dificil să evalueze competența unui magistrat pe acest aspect. Cu toate acestea, un președinte de instanță a explicat:

*“La diferite intervale de timp încerc să inițiez discuții cu teme juridice cu judecătorii din instanța pe care o conduc. Unii dintre aceștia nu manifestă nici un interes pentru un astfel de dialog. Alții, deși intră în discuții, adoptă o manieră dezinteresată față de subiect ori o fac doar din politețe. Câțiva dintre ei se arată foarte interesați de cele discutate și s-ar putea ca peste câteva zile să revină cu articole și cărți unde au găsit răspunsuri relevante pentru problemele ridicate...*

---

59 În realitate, din interviurile pe care le-am avut, se pare că o astfel de practică există în rândul procurorilor. Aceasta poate fi, desigur, o simplă coincidență, din moment ce timpul nu mi-a permis să discut această chestiune decât cu judecătorii și procurorii de la câteva instanțe și parchete.

*Tind să-mi întemeiez evaluarea pe faptul dacă, în general, judecătorii arată vreun interes în rezolvarea problemelor juridice, citesc cărți de specialitate sau se angajează într-o gândire critică etc.”*

Alți președinți au explicat că studiază unele hotărâri pronunțate de judecătorii evaluați. Cu atât mai mult vor citi aceste hotărâri atunci când acestea au fost casate de o instanță superioară. Aceștia au accentuat că încearcă să ignore soluția în sine (pentru a respecta principiul independenței judecătorului), căutând în schimb firul logic urmat de judecător în soluționarea cazului.

De asemenea, în ceea ce privește cel de-al doilea criteriu, anume respectarea normelor procedurale în activitatea de judecată, evaluatorii au găsit că în general este extrem de dificil să obțină informații relevante, din moment ce acest criteriu are la bază observarea comportamentului judecătorului în sala de judecată. Acest lucru este dificil de realizat în special în acele instanțe unde judecătorul prezidează în complet unic ședința de judecată. La instanțele superioare judecătorii participă la ședințe în complete colegiale și în acest fel anumite date despre comportamentul unui judecător pot fi obținute din discuțiile purtate cu colegii săi de complet.

Un alt președinte de instanță a exprimat opinia că nu este posibil să se obțină informații valide cu privire la comportamentul unui judecător prin apariția sa ca evaluator-spectator în sala de judecată, pentru că în astfel de circumstanțe judecătorul și-ar schimba imediat atitudinea. Plângerile venite din partea avocaților la adresa unui anume magistrat ar putea fi luate uneori în considerare de către evaluator, însă impresia generală este că magistrații nu consideră deloc evaluările făcute de avocați ca fiind credibile (acest aspect va fi descris mai târziu în cursul acestui capitol), astfel ca acestei perspective nu i se acorda prea mult credit. Un președinte de instanță afirma:

*“Relațiile dintre avocați și judecători sunt cu adevărat tensionate. Îmi este totalmente imposibil să consider că avocații ar putea fi niște evaluatori obiectivi. Sunt conduși doar de interese financiare și ar fi posibil să facă unui judecător o proastă imagine doar pentru a-și atinge aceste interese. Pur și simplu nu le pasă de sistemul judiciar...”*

Referitor la cel de-al treilea criteriu, calitatea hotărârilor judecătorești, evaluatorii par să ia în considerare în principal indicatorul constând în numărul hotărârilor casate imputabil. Cu toate acestea, mulți găsesc acest indicator inadecvat. Înainte de toate, este deseori foarte dificil de stabilit dacă judecătorul de la instanța inferioară a comis sau nu o greșeală. Noile proceduri urmate pentru soluționarea cazului ar putea furniza o imagine diferită asupra speței. Este posibil să se descopere noi probe. Părțile în proces pot ajunge la o oarecare înțelegere. Se mai poate ca legislația ori jurisprudența să se fi modificat de la momentul primei judecăți (e posibil ca uneori judecata în primă instanță să fi avut loc cu mulți ani înainte de judecata în apel). Mai mult, se susține că judecătorii de la o instanță superioară ar putea aplica criterii foarte diferite în funcție de care hotărârea pronunțată în primă instanță este considerată a fi greșită, fapt care de asemenea diminuează valoarea acestui indicator.

Alți evaluatori au apreciat că acest indicator poate fi relevant ca semnal de alarmă, în cazul în care numărul casărilor unui judecător este foarte ridicat. De exemplu, unii judecători cumoscuți că se focusează pe rezolvarea dosarelor în termenul legal probabil că au pronunțat hotărâri fără să administreze probațiunea completă pentru acel caz, aceștia fiind ”prinși” prin utilizarea acestui indicator.

Câțiva evaluatori au arătat că uneori citesc motivările judecătorilor în scopul de a determina calitatea hotărârilor pronunțate. Cu toate acestea, printre magistrații evaluați, impresia generală pare să fie aceea că cei mai mulți evaluatori fac foarte puțin pentru obținerea unor astfel de informații. Un magistrat a exclamat :

*“Unul dintre criteriile de evaluare interesează calitatea hotărârilor pronunțate, însă pot să vă asigur că nici unul dintre superiorii mei nu au citit vreuna dintre deciziile pe care le-am pronunțat în anul de dinaintea evaluării...Cred că aceștia ar trebui obligați să citească prin sondaj deciziile judecătorești. ”*

Al patrulea criteriu , respectiv gradul de complexitate a cauzelor , pare a fi cel mai puțin relevant, de vreme ce a fost implementată metoda distribuirii aleatorii a dosarelor. Anterior instituirii acestui sistem, exista posibilitatea ca președinții de instanțe să aloce cele mai complexe dosare doar anumitor judecători selectați după propria sa voie, însă prin distribuția aleatorie, cauzele sunt alocate într-un mod care să asigure că fiecare judecător va primi aproximativ același număr de dosare și cu un grad de complexitate similar cu toți ceilalți judecători ce compun aceeași instanță.

Evaluarea celui de-al cincilea criteriu și anume rezolvarea lucrărilor în termen, se va baza pe indicatorul care relevă dacă judecătorul a reușit să rezolve dosarele în cadrul termenului legal. Mai mulți evaluatori au explicat, de altfel, că datorită gradului extrem de ridicat al numărului de dosare (încărcătura), ar acorda nota 10 la acest indicator chiar în cazul în care în mod frecvent unui judecător i-ar lua mai mult timp să soluționeze dosarele repartizate.

În ceea ce privește cel de-al șaselea criteriu, cunoașterea, asimilarea și aplicarea jurisprudenței Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului, în general, de asemenea pare foarte dificil pentru evaluatori să-și formeze o părere despre performanța judecătorului pe acest aspect. Evaluarea s-ar putea baza, în principal, pe impresia evaluatorului cu privire la interesul manifestat de judecător în angajarea discuțiilor asupra acestei jurisprudențe.

De asemenea, mai mulți evaluatori au considerat dificil a aprecia și a aplica criteriul privind competențele personale ale magistraților, respectiv perseverența, inițiativa, autoritatea etc. În special, câțiva evaluatori au afirmat că nu este confortabil să confrunte ori să critice trăsăturile de caracter personale ale unui magistrat, cum ar fi, de exemplu, lipsa de inițiativă.

Criteriul privind respectarea disciplinei muncii ia în considerare, în aparență, împrejurarea dacă magistratul respectă sau nu planificarea ședințelor de judecată<sup>60</sup>. Cei mai mulți dintre magistrații intervievați nu l-au considerat un criteriu important.

La una dintre instanțele vizitate, la un moment dat, președintele a soliciat fișele de ședință întocmite de judecători anterior dezbaterii cazurilor în ședința de judecată, în scopul de a verifica dacă aceștia și-au pregătit corespunzător fiecare dosar. Această inspecție a constituit o reacție declanșată ca urmare a unei plângeri a unui justițiabil și probabil că astfel de verificări sunt foarte rare.

Criteriul privind atitudinea în raporturile cu colegii este prin natura sa unul controversat . De exemplu, evaluatorii au mărturisit că fac evaluarea pentru acest criteriu în funcție de tendința

---

60 Se pare că instanțele au condici de prezență pe care judecătorii trebuie să le semneze în fiecare dimineață. Vezi Danileț (2004).

judecătorului de a discuta probleme juridice cu colegii săi sau de dorința acestora de a se angaja în discuții neprincipiale cu privire la aceștia.

În vreme ce evaluatorii par mai degrabă să evită utilizarea surselor externe în evaluarea magistraților, criteriul privind atitudinea în relațiile cu justițiabilii reprezintă o mare provocare. Mulți magistrați nu au considerat atrăgătoare ideea de a aplica sondaje de opinie celor ce beneficiază de serviciile lor. Un președinte de instanță a explicat:

*“Personal, consider că societatea românească nu este pregătită pentru aplicarea acestui tipl de chestionare în instanțe. Justițiabilii nu dețin nivelul minim de cultură juridică. Sistemul școlar nu furnizează o educație juridică corespunzătoare. Nu sunt în măsură să facă evaluări obiective. Atitudinea lor va fi total dependentă de faptul dacă au câștigat sau au pierdut procesul. Mentalitatea generală este aceea că românii nu sunt capabili să-și recunoască propriile greșeli, de exemplu nu recunosc că nu respectă anumite termene...”*

În fine, criteriul privind respectarea normelor Codului deontologic al judecătorilor și procurorilor este, de asemenea, dificil de aplicat, pentru că în parte ar putea reflecta comportamentul acestora în afara instanței. S-ar putea, de exemplu, să se refere la relațiile magistraților cu avocații, probleme cu alcoolul sau chiar codul ținutei vestimentare la serviciu. Mai mulți evaluatori au recunoscut că le este foarte dificil să aducă în discuție astfel de subiecte.

Sumarizând, evaluatorii nu par să aibă o imagine foarte clară despre ce anume acțiuni/activități vor trebui să desfășoare pentru a obține informații pe care să le utilizeze în procesul de evaluare a magistraților în ceea ce privește cele mai multe criterii. Mai mult, modul de abordare a acestei probleme pare a fi diferit de la o instanță la alta. În consecință, mulți magistrați evaluați consideră că evaluarea este mai degrabă arbitrară sau foarte mult influențată de concepțiile sau predispozițiile personale ale evaluatorilor.

Ba mai mult, unii evaluatori admit că acordă note maxime tuturor celor evaluați la toate criteriile pentru a evita tensiunile și conflictele. Un procuror șef a explicat:

*“Sincer, am acordat tuturor procurorilor mei nota cea mai mare posibilă. În realitate, unii dintre ei nu meritau aceste calificative. Însă parchetul în întregul său a avut rezultate foarte bune, astfel încât am considerat că acordarea acestor note va stimula mai mult echipa.”*

Chiar și cei care insistau în a face unele distincții la acordarea notelor, păreau să găsească dificil un astfel de demers. Un președinte de instanță a povestit:

*“Am acordat celor mai mulți judecători nota 10 pentru toate criteriile; câteva note de 9 și un singur 8. Este foarte greu să le acord note mai mici în condițiile în care, de ani și ani de zile, toți magistrații sunt obișnuiți să li se acorde nota maximă.”*

În plus, mai mulți magistrați intervievați au afirmat că această problemă nu va fi rezolvată prin participarea a încă doi judecători la evaluare, împreună cu președintele instanței. De fapt, unii au declarat că cei desemnați de colegiul de conducere, la rândul său ales de adunarea generală a judecătorilor, ar putea fi tentați să “întoarcă serviciul” (“pay back”) și să ofere o evaluare blândă a colegilor lor.



Conform regulamentului anterior de evaluare, notele acordate pentru fiecare dintre cele 15 criterii erau folosite pentru a se calcula o medie. Dacă aceasta era peste 9, calificativul final al magistratului era cel de “foarte bine”. Când media se situa între 7 și 9, calificativul era “bine”, iar între 6 și 7 era “satisfăcător”, sub această notă fiind considerat “nesatisfăcător.”

La evaluările anterioare, aproape toți magistrații au obținut calificativul “foarte bine.” Potrivit datelor furnizate de CSM, în urma evaluării din anul 2004, doar 4% dintre procurori au primit un calificativ situat sub “foarte bine”. Nu a fost posibilă obținerea numărului exact de judecători, dar din interviurile luate am dedus că doar în cazuri foarte rare aceștia au primit alte calificative decât cel de “foarte bine.”

Potrivit noului Regulament de evaluare, evaluatorilor li se cere să explice în ce temei au acordat anumite note celui evaluat. Această cerință reprezintă o noutate a sistemului de evaluare, din moment ce magistrații cu care am discutat au declarat că în mod obișnuit doar li se aduc la cunoștință notele primite, fără a li se acorda vreo explicație.

Judecătorii sau procurorii nemulțumiți de calificativul acordat pot face contestație la CSM. Cu toate acestea, CSM va admite cercetarea în fond a contestației numai în situația în care calificativul final nu este cel de “foarte bine”, chiar dacă la anumite criterii notele acordate sunt mici. Din acest motiv, multe contestații sunt respinse.

Judecătorii care primesc calificativul “nesatisfăcător” sunt obligați să urmeze, pentru o perioadă cuprinsă între 3 și 6 luni, cursuri speciale organizate de INM. La fel se întâmplă atunci când un magistrat primește calificativul “satisfăcător” în urma a două evaluări consecutive. Cursurile se încheie cu susținerea unui examen. În cazul în care judecătorul sau procurorul nu promovează acest examen, sancțiunea este eliberarea din funcție pentru incapacitate profesională. De asemenea, magistrații care primesc calificativul “nesatisfăcător” în urma a două evaluări consecutive, vor fi eliberați din funcție.

Pentru pregătirea trainingului pentru magistrații obligați la aceste cursuri speciale, INM a solicitat MJ statistici privind numărul de magistrați care au obținut fie calificativul “nesatisfăcător”, fie pe cel de “satisfăcător” în urma a două evaluări consecutive. O astfel de statistică nu a fost niciodată realizată. Consecința a fost că până la acest moment nu a existat o planificare a acestor cursuri speciale.

În fine, rezultatele evaluării influențează posibilitățile de promovare ale magistraților. Doar cei care obțin calificativul “foarte bine” la ultima evaluare vor putea aplica pentru promovare.<sup>61</sup>

### **Reflecții cu privire la evaluarea individuală a magistraților**

Luând în considerare experiențele privind evaluarea performanțelor ale altor organizații și sisteme judiciare, precum și provocările specifice cărora sistemul judiciar român trebuie să le facă față, este posibil să punctăm anumite neajunsuri ale sistemului actual de monitorizare a performanței în România. Trebuie precizat că la anumite elemente ale sistemului de evaluare individuală, așa cum era în februarie 2005, s-a renunțat de către CSM (incluzând criteriile). Prin urmare, o parte a

---

<sup>61</sup> Cu toate acestea, majoritatea judecătorilor și procurorilor intervievați păreau a se afla sub impresia că în perspectiva promovării lor, nu este important dacă nota medie este de ex. 9.9 în loc de 9.1.

evaluării privește elemente care nu mai există (dar care încă nu au fost înlocuite cu altele).

Așa cum am menționat deja, sistemul de evaluare trebuie să îmbunătățească performanța profesională a magistraților, să crească eficiența activității instanțelor și parchetelor și să consolideze încrederea publică în sistemul judiciar. Bazându-mă pe discuțiile/interviurile pe care le-am avut cu magistrați și alți oficiali, nu sunt convins că sistemul actual servește acestor scopuri.

*Observația nr.1: Procesul de evaluare trebuie să se concentreze (mai mult decât în prezent) pe stimularea magistraților în autoperfecționare*

Înainte de toate, dacă obiectivul este să stimuleze magistrații în scopul autoperfecționării, este nevoie de o comunicare mult mai largă și mai bună între evaluator și evaluat. Până acum, în anumite cazuri, magistrații doar au primit foaia cu notele obținute, fără nici o explicație. Unii chiar au spus că nu au fost informați deloc cu privire la rezultatele evaluării lor.

La fel de evident este faptul că marea majoritate a magistraților primesc note maxime și calificativul „foarte bine”, care ar trebui să stimuleze autoperfecționarea. Dar, de fapt, semnalele care se dau („foarte bine”) arată că nu mai este loc pentru îmbunătățirea activității. Bineînțeles că toți suntem capabili să ne îmbunătățim, în anumite aspecte, performanța profesională.

Evaluarea va trebui să servească drept un bun feedback (reacție), care să ofere anumite ghidaje pentru schimbări și îmbunătățiri ale comportamentului. Este necesar, de asemenea, ca evaluatorii și evaluații să discute într-adevăr diferitele aspecte ale performanței, să recunoască inexistența unei performanțe perfecte, și să stabilească ce ar putea face pentru a-și îmbunătăți performanța, în anumite aspecte. Experiențele pozitive înregistrate în țări precum Olanda sau Belgia, în utilizarea acestor „dialoguri funcționale”, au arătat că aceasta este calea de urmat.

*Observația nr.2: Indicatorul de performanță referitor la numărul de casări nu este adecvat, ca parte a evaluării individuale a magistraților.*

Având în vedere istoria României în ce privește lipsa independenței justiției, și ținând cont de importanța unor inițiative actuale destinate să consolideze independența sistemului judiciar, este un motiv de îngrijorare faptul că indicatorii privind numărul de casări și casări imputabile sunt utilizați ca parte a evaluărilor individuale. Faptul că evaluările individuale ale judecătorilor nu trebuie niciodată să se refere la conținutul hotărârilor pronunțate, reprezintă un principiu important de ghidaj pentru evaluarea judiciară a magistraților în cele mai multe state europene<sup>62</sup>. Dar riscul de a se întâmpla acest lucru tocmai prin utilizarea acestui tip de indicator, este evident. Ținând cont și de problemele menționate, referitoare la cum să fie interpretat acest indicator – ca un semn de calitate sau de lipsă a calității actului de justiție, sugerez ca acest indicator să nu mai fie utilizat ca parte a evaluării individuale a judecătorilor.

Totuși, una dintre problemele sau provocările serioase ale sistemului judiciar român, este reprezentată de lipsa consecvenței în pronunțarea hotărârilor sau de jurisprudența neunitară. Din acest motiv, ar fi complet greșit să se stopeze măsurarea numărului de hotărâri care au fost modificate sau desființate în căile de atac, precum și măsurarea numărului de hotărâri pe care instanțele superioare le consideră a fi rezultatul unei greșeli a judecătorului de la instanța inferioară.

---

62 O excepție este Lituania, din moment ce aplică și indicatorul privind numărul de casări ca parte a evaluărilor individuale ale judecătorilor

Dar acest indicator de performanță ar putea fi aplicat la nivelul evaluării instanței, nu la nivelul evaluării individuale a judecătorilor (așa cum se practică în Olanda).

În acest fel, nu ar mai putea fi considerată o posibilă încălcare a independenței sistemului judiciar, dar ar putea fi luat în considerare pentru a iniția și stimula dezbateri interne ale jurisprudenței, în cadrul instanței. Dacă sistemul de repere în cadrul instanțelor este aplicat, atunci acest indicator ar putea servi ca un „semnal de alarmă” pentru instanțele care au un grad relativ ridicat de casări. Ar fi de așteptat să se ia anumite decizii la nivelul managerial al instanțelor, spre ex., prin inițierea mai multor dezbateri interne pe marginea jurisprudenței, planificarea pregătirii profesionale și a dezbaterilor profesionale etc.

Dacă acest indicator este aplicat la nivel de instanță, ar fi, de asemenea, posibil să se observe dacă procentajul casărilor se corelează cu volumul de muncă, astfel încât să se vadă dacă se justifică afirmația potrivit căreia volumul de muncă este sursa majoră a unei calități slabe a actului de justiție.

*Observația nr.3: Evaluarea performanțelor nu trebuie să conducă la înlăturarea din magistratură a unui magistrat. Nu este adecvat nici să se ceară celor care au primit un calificativ necorespunzător la evaluare, să treacă un test pentru a rămâne în rândul magistraților.*

Tot în corelație cu necesitatea păstrării independenței sistemului judiciar, consider problematic ca evaluarea să poată, de principiu, conduce la demiterea judecătorului evaluat. Așa cum Asociația Baroului American (ABA) menționează în cadrul ghidului pentru evaluare, este important să se mențină ca procese distincte evaluarea și procedurile disciplinare<sup>63</sup>.

Amenințarea ascunsă, potrivit căreia o persoană – ca rezultat al evaluării – poate să-și piardă slujba, poate să imprime o conotație negativă a întregului proces de evaluare.

Pentru aceleași rațiuni, consider problematic ca o persoană să fie împiedicată să participe la procesul de promovare, numai din cauza rezultatelor obținute la evaluare.

Mai mult, asemenea consecințe radicale ale unor rezultate proaste obținute la evaluare, pot fi unele motive pentru care evaluatorii evită să acorde note mici magistraților evaluați. Dar este, de asemenea, foarte important ca judecătorii și procurorii neperformanți să fie identificați, astfel încât să urmeze programe substanțiale de pregătire.

*Observația nr.4: Sistemul actual de evaluare suferă din cauza lipsei de reacție (feedback) din partea utilizatorilor justiției (instanțe și parchete) – justițiabili etc.*

Primele trei observații ar putea conduce la concluzia – problematică, în opinia mea – că România ar trebui să adopte un sistem „soft”/blând integral de evaluare. Totuși, având în vedere nivelul scăzut de încredere în sistemul judiciar, asigurarea responsabilității și a eficienței activității instanțelor și parchetelor este, poate, cea mai importantă sarcină a sistemului judiciar din România. Dacă vor fi eliminate anumite elemente - care aparțin unui sistem de evaluare „dur”, focalizat pe responsabilitatea publică – alte elemente trebuie să le înlocuiască. Este și un important semnal pentru opinia publică.

O cale de a crește responsabilitatea instanțelor în raport cu publicul, este aceea a fundamentării unor

---

63 Dar trebuie avut în vedere și că în țări precum Austria evaluarea poate conduce, eventual, la demiterea judecătorului

indicatori de performanță pe reacțiile (feedback-ul) extern, cum sunt sondajele de opinie. Sigur, acest indicator poate fi neadecvat pentru a fi utilizat la evaluările individuale ale magistraților, dar la nivel de instanță sau parchet ar putea servi ca sprijin important al managementului și al dezbaterilor interne privind posibilitățile de îmbunătățire a imaginii publice.

Așa cum am menționat, mulți magistrați români se opun puternic ideii ca unii indicatori de performanță să se fundamenteze pe reacții/opinii externe<sup>64</sup>. Aceasta s-a putea datora parțial neînțelegerilor cu privire la modul în care acești indicatori ar putea fi utilizați. Nu pornim de la ideea că utilizatorul sau beneficiarul justiției ca serviciu public, are totdeauna dreptate. Ci ne referim la faptul că este mereu important să știm care este opinia justițiabilului sau beneficiarului.

*Observația nr.5: Sistemul actual de evaluare suferă din cauza lipsei capacității de a face distincții (aproape toată lumea se încadrează la aceeași categorie)*

*Observația nr.6: Sistemul actual de evaluare are de suferit din cauza lipsei de uniformitate (notele acordate nu dau posibilitatea comparației între o instanță și alta).*

*Observația nr.7: Sistemul actual de evaluare suferă din cauza lipsei de ghiduri/pregătire cu privire la modul în care să se realizeze procesul de evaluare.*

Lipsa ghidurilor specifice privind evaluarea și a pregătirii evaluatorilor poate fi una dintre cauzele eșecului evaluatorilor în a face distincții și a eșecului în aplicarea unor abordări uniforme ale evaluării.

Întrucât va fi imposibil să fie pregătiți eficient 1.500 de evaluatori, vor trebui identificate soluții alternative. O posibilitate ar fi să fie pregătit un număr mic de experți, care apoi vor merge pe tot cuprinsul țării, pentru a-i pregăti/sfătui pe evaluatori cum să realizeze evaluare și poate chiar pentru a participa la ședințele comisiilor de evaluare<sup>65</sup>. Acești experți ar putea, apoi, să ofere garanții că evaluatorii vor aplica metode similare, iar criteriile în baza cărora se primesc diferite calificative vor fi aplicate uniform.

Va fi probabil necesar – în scopul de a permite evaluatorilor să realizeze mai multe distincții, la momentul la care conferă calificative – să se creeze o gamă/scală de gradații cu totul nouă, din moment ce, raportându-ne la vechea scală de gradații, va fi o tentație mare ca notele de 8 sau 9 să fie asociate unui eșec (unui rezultat prost al evaluării).

Anumite formulare de evaluare a evaluatorilor (în calitatea lor de evaluatori), incluzând capacitatea lor de a face distincții, vor fi probabil necesare, de asemenea.

Înainte de a se investi în asemenea îmbunătățiri ale sistemului, va trebui, bineînțeles, să se evalueze serios dacă există un raport just între costuri și beneficii. Impresia mea, în urma interviurilor, a fost aceea că magistrații consideră normal să primească note, să fie notați – ca parte a evaluării. Competiția pentru recunoaștere profesională, în cadrul procesului de evaluare, poate stimula

---

64 Ca alternativă, mai mulți magistrați au propus, în timpul interviurilor, ca reacțiile (feedback-ul) extern să vină de la instanțele superioare sau de la CSM. Un judecător, care s-a opus puternic ideii de a fi utilizate aceste chestionare, pe motiv că l-ar forța să se transforme într-un „tip simpatic” pentru toată lumea, chiar a sugerat ca fiecare magistrat, la intervale regulate de timp, să fie testat cu privire la aptitudinile sale, astfel încât să devină în acest fel responsabil

65 Aceasta ar necesita ca evaluările să nu se desfășoare toate odată, în luna februarie, așa cum s-a întâmplat până acum, ci să fie distribuite pe tot parcursul anului

anumiți magistrați să aibă mai bune performanțe. Eliminarea unor note și categorii poate duce la adoptarea unei atitudini indiferente față de procesul de evaluare (atât de evaluați, cât și de evaluatori), considerând-o o pierdere de timp. Așa cum am menționat, sistemele de notare/de încadrare în anumite categorii pot fi utilizate pentru a identifica acele persoane care au cea mai mare nevoie de pregătire profesională. Finalmente, acest sistem ar putea avea și un anumit efect de semnalizare – fiind capabil să distingă între bune performanțe și performanțe mediocre – și ar putea fi utilizat ca un semnal dat publicului, cu privire la faptul că magistrații iau în serios performanța lor.

Dintr-o altă perspectivă, însă, am putea considera că sistemul individual de notare nu este atât de important încât să justifice investiții foarte costisitoare pentru crearea unui nou model, în scopul de a realiza un sistem de notare/încadrare într-o categorie care să permită evaluări individuale mult mai precise. Ar putea conduce la tensiuni nedorite în interiorul instanțelor. Dincolo de aceasta, notările nu trebuie să aibă o influență importantă în identificarea celor care vor fi promovați (așa cum se întâmplă în Franța), atât timp cât promovările sunt rezultatul unor examene speciale și cât timp 95% dintre magistrați primesc calificativele care le dau posibilitatea de a participa la concursurile de promovare. Din această perspectivă, ar putea fi mai înțelept să concentrăm eforturile pe dezvoltarea unor indicatori de performanță adecvați la nivel de instanță, care – așa cum am menționat – ar putea contribui la creșterea responsabilității publice a instanțelor și parchetelor, în raport cu activitatea lor.

Cred că este important ca CSM să aibă în vedere, să dezbată și să hotărască referitor la ce se va câștiga prin adoptarea unui nou model de măsurare și notare individuală a performanțelor magistraților și dacă aceste beneficii justifică investițiile necesare în dezvoltarea și implementarea unui nou model.

#### *Observația nr.8: Criteriile de evaluare trebuie să reflecte profilul magistratului*

Pe 28 noiembrie, a avut loc la București o conferință (atelier de lucru) cu privire la evaluarea performanțelor sistemului judiciar. 70-80 de magistrați din raza curților de apel și parchetelor de pe lângă acestea, apropiate de București, au participat. La un anumit punct, li s-a cerut tuturor să discute în grupuri de lucru care dintre cele 11 scopuri ale sistemului de evaluare, menționate anterior în acest raport, sunt considerate cele mai importante. În mod frapant, toate grupurile au identificat „claritatea obiectivelor” și „comunicarea valorile organizaționale și a obiectivelor” ca fiind cele mai importante scopuri pe care le-ar putea avea evaluarea. Aceasta ar putea însemna dorința magistraților de a avea un rol mai bine definit și clarificat, în contextul unor condiții generale actuale tumultuoase.

Din această cauză, este foarte important să fie analizate cu atenție criteriile de evaluare adoptate și să existe siguranța ca ele nu sunt în conflict cu valori și obiective importante.

La acest moment, CSM este implicat în dezvoltarea unui nou „profil al magistratului”, care se presupune că „va realiza o descriere corectă a cunoștințelor, capacității, calităților personale și conduitei necesare pentru exercitarea corectă a profesiei de magistrat”. Va fi important ca acest demers să fie coordonat cu cel legat de evaluare, astfel încât profilul și evaluarea magistraților să promoveze valori și obiective similare. Din moment ce mulți magistrați sunt implicați în dezvoltarea profilului, în acest fel se va realiza și cerința, menționată în cap.3, ca persoanele care au fost evaluate să fie implicate – pe cât posibil de mult – în dezvoltarea criteriilor de evaluare.

*Rezultatele discuțiilor în cadrul grupurilor de lucru, stabilite la conferința (workshop) privind*

*evaluarea performanțelor*<sup>66</sup>

Numărul grupurilor de lucru care au fost de acord cu afirmația	„Această problemă este serioasă și ar trebui rezolvată imediat”	„Aceasta ar putea constitui o problemă, dar nu este imperios necesar să fie rezolvată imediat”	„Aceasta nu este o problemă/nu suntem de acord că ar putea fi o problemă”
1. Procedura de evaluare ar trebui să se focalizeze (mai mult decât este în prezent) pe identificarea metodelor de a stimula magistrații în autoperfecționare	7	-	-
2. Indicatorii de performanță referitori la numărul de casări nu sunt utili/adevătați	4	3	-
3. Evaluarea performanței nu trebuie să conducă niciodată la înlăturarea unui magistrat din sistem. Deci nu trebuie să se introducă cerința, pentru persoanele care au primit calificativ corespunzător la evaluare, de a promova un test pentru a rămâne în sistem	6	1	-
4. Sistemul actual de evaluare are de suferit din cauza unei lipse de reacții din partea persoanelor care	-	3	4

<sup>66</sup> Au fost stabilite 7 grupuri cu 8-9 persoane participante. Li s-a oferit aprox. 1 oră pentru a discuta respectivele probleme, și altele (v.anexa). Numerele din tabel arată câte grupuri au fost de acord cu fiecare observație

beneficiază de justiție ca serviciu public			
5. Sistemul actual de evaluare are de suferit din cauza unei lipse de distingții între diferite categorii (aproape toată lumea primește același calificativ)	5	2	-
6.Sistemul actual de evaluare are de suferit din cauza unei lipse de uniformitate (notele nu oferă comparații între o instanță și alta)	4	3	-
7. Sistemul actual de evaluare suferă din cauza unei lipse de ghidurilor de evaluare/a pregătirii corepunzătoare a evaluatorilor	7	-	-
8. Criteriile de evaluare trebuie să reflecte profilul magistratului, în mod corespunzător	7	-	-

Cele 8 observații mai-sus menționate au fost prezentate participanților la Conferința din 28 noiembrie a.c. Participanții au fost invitați să discute observațiile lor în cadrul grupurilor (șapte grupuri au fost stabilite, cuprinzând 8-9 magistrați) și să încerce să ajungă la un acord cu privire la fiecare afirmație: dacă o consideră o problemă serioasă, care ar trebui rezolvată imediat; dacă o consideră o potențială problemă, dar care nu ar fi imperios necesar să fie rezolvată imediat sau dacă nu o consideră în nici un caz o problemă.

Rezultatele discuțiilor din cadrul grupurilor de lucru sunt consemnate în tabelul de mai-sus. O reieșit clar că una dintre cele mai controversate idei în rândul magistraților este aceea că instanțele și parchetele au nevoie de mai mult feedback(reacție) externă, sub forma sondajelor realizate în rândul utilizatorilor/beneficiarilor serviciului public al justiției.

## **9. Înregistrarea statistică și colectarea datelor în cadrul instanțelor și parchetelor din**

## **România**

Statistica judiciară în România la acest moment oferă informații de bază cu privire la activitatea instanțelor și celeritatea soluționării cauzelor.

CSM a standardizat un anumit număr de formulare statistice pe care instanțele au obligația să le completeze și să le transmită CSM, odată la trei luni. În plus, instanțele pot să prezinte date statistice suplimentare, în cadrul rapoartelor de bilanț pe care le întocmesc anual și le transmit și CSM.

Pentru diferitele tipuri de cauze, la fiecare trei luni sunt raportate numărul de dosare nou-intrate, aflate pe rol sau soluționate.

În cadrul fiecărei instanțe, datele se obțin prin evidențierea numărului de cauze soluționate într-un anumit interval de timp<sup>67</sup>, astfel: dacă hotărârea s-a pronunțat în mai puțin de 6 luni, între 6 și 12 luni, între 1-2 ani, între 2-3 ani și mai vechi de 3 ani. Tabelul de mai jos evidențiază datele la nivel de judecătoria în 2003<sup>68</sup>. De asemenea, este ținută evidența vechimii dosarelor aflate pe rol.

Cauze soluționate de judecătoria în 2003	Durata de soluționare 0-6 luni	Durata de soluționare 6-12 luni	Durata de soluționare 1-2 ani	Durata de soluționare 2-3 ani	Mai mult de 3 ani
Cauze civile	491.471 90%	32.318 6%	19.291 4%	1.893 -	704 -
Cauze penale	189.521 90%	17.268 8%	2.905 2%	229 -	43 -

În mod similar, Ministerul Public ține evidența duratei dosarelor instrumentate în cadrul fiecărui parchet.

Mai mult, de fiecare dată când durata de soluționare a unui dosar depășește un an, instanța respectivă trebuie să comunice acest lucru Direcției Inspekția Judiciară din cadrul CSM, împreună cu o explicație care să justifice acest lucru.

Curțile de apel și tribunalele beneficiază de serviciile unui expert statistician care poartă responsabilitatea primară pentru înregistrarea și generarea datelor statistice. Nu același lucru se întâmplă la judecătoria, unde sarcina aceasta revine unui grefier. De câte ori se realizează rapoarte statistice, se respectă o ierarhie tradițională: judecătorii raportează către tribunale, acestea către curțile de apel, care, la rândul lor, transmit rapoartele către CSM.

A fost creat un sistem de gestiune a dosarelor – ECRIS care sprijină și înregistrarea electronică a informațiilor statistice. Până la acest moment, ECRIS a fost implementat numai la o parte din instanțe (la finele lui 2005 era implementat la 31 de instanțe și 37 parchete). Motivul principal

<sup>67</sup> Datele se comunică la fiecare trei luni

<sup>68</sup> Datele au fost furnizate de Ministerul Justiției



pentru care nu tot sistemul judiciar beneficiază de ECRIS este lipsa de computere și echipament (hardware).

Toate instanțele și parchetele se presupune că vor avea echipamentul necesar pentru a implementa ECRIS, beneficiind de un program PHARE. Este planificat ca ECRIS să fie implementat la toate tribunalele și curțile de apel până la jumătatea lui 2006 și s-ar putea ca până la începutul lui 2007 să dureze implementarea ECRIS la toate judecătoriile.

La instanțele care nu beneficiază de ECRIS, evidențele statistice se realizează fie manual (cu hârtia și creionul), fie cu ajutorul unor programe IT (soft-uri) dezvoltate la nivel local. De fapt, chiar și instanțele care beneficiază de ECRIS țin evidențe statistice manuale, întrucât ECRIS nu are încă un modul de statistică de natură să răspundă necesităților de raportare statistică (v. mai jos).

În cadrul implementării proiectului, am vizitat, împreună cu experții naționali un anumit număr de instanțe pentru a studia în detaliu strategiile și practica actuală de colectare și procesare a informațiilor statistice. Am avut întâlniri și discuții, în lunile ianuarie și februarie a.c., la Brașov, Constanța, Suceava și București. În primele trei, am realizat și un sondaj de opinie (chestionar) cu privire la cât de mulțumiți au fost justițiabili/utilizatorii justiției ca serviciu public de serviciile publice pe care le oferă justiția, precum și de gradul de satisfacție în muncă pe care îl avea personalul acelor instanțe (judecători și personal auxiliar), deci un chestionar de autoevaluare (v.cap.11 la raportului). Mai mult, la Suceava am discutat despre statistica judiciară și cu reprezentanți ai parchetelor, pentru a avea o opinie cu privire la principalele asemănări și deosebiri în modul în care se realizează statisticile la instanțe și parchete.

În baza acestor discuții, capitolul de față tratează modul în care se gestionează și înregistrează în prezent datele statistice. Capitolul următor se va concentra pe modul în care pot fi schimbate colectarea datelor și sistemul statistic, astfel încât să sprijine măsurarea indicatorilor de performanță relevanți.

În pasajele următoare, se regăsește o evaluare sumară a modului în care sunt clasificate și enumerate cauzele și a modului în care, la acest moment, instanțele țin evidența datelor statistice privind dosarele nou-intrate, aflate pe rol și soluționate.

### **Clasificare cauzelor/dosarelor**

O buna clasificare a diferitelor tipuri de cauze este esențială pentru statistica judiciară. Dorim să putem aplica diferite standarde (de ex., standarde de timp) la diferite categorii de cauze, iar pentru aceasta este nevoie să definim precis și să realizăm distincții uniforme între diferitele categorii de cauze. Categoriile de cauze/dosare trebuie să fie suficient definite cât privește complexitatea lor și durata de soluționare, nici prea generale, nici prea detaliate, și de o manieră care să permită măsurarea performanței și a modului de aplicare a standardelor.

Instanțele române au obligația să introducă într-o anumită categorie/pe o anumită scară de clasificare, toate dosarele nou intrate. CSM a realizat recent o nouă listă de tipuri și categorii, conținând 10 tipuri majore și circa 700 de subcategorii. Din moment ce fiecare cauză este clasificată în funcție de stadiul în care se află (primă instanță, apel, recurs), instanțele superioare trebuie să aleagă din mai mult de 2 000 de diferite categorii, la momentul la care trebuie să înregistreze statistic o cauză.

## Tipuri și subcategoriile de cauze

Tip	(Sub)categorii
A1. Minori și familie	32
A2. Proprietate intelectuală	14
B.Drept comercial	71
C.Drept civil	98
D1. Contencios administrativ și fiscal	64
D2. Litigii de muncă	34
D3. Asigurări sociale	22
E. Drept maritim și fluvial	22
F. Faliment	26
G.Drept penal	311
<b>Total</b>	<b>694</b>

Instanțelor li s-a cerut să utilizeze noile formulare statistice începând cu 1 ianuarie 2006. Formularele utilizate până la acea dată conțineau un număr mai mare de categorii și mai larg, totodată, din moment ce categoriile/clasificările din noul formular se raportează la articole și paragrafe de lege sau la obiectul cauzei. De ex., în vechiul formular un litigiu comercial era clasificat și ținând cont de valoarea obiectului (exprimabilă în bani, peste sau sub o anumită limită).

Formularele standard utilizate în 2005 solicitau fiecărei instanțe să raporteze pentru fiecare tip și sub-categorie numărul de dosare nou-intrate, aflate pe rol și soluționate, într-o anumită perioadă de timp, precum și modul de repartizare a lor pe diferite categorii de cauze. La dosarele penale nou-intrate se evidențiază statistic și numărul de inculpați.

CSM nu a realizat încă noile formulare statistice care să însoțească noua listă de categorii, deci nu se știe dacă instanțele vor trebui să raporteze numărul de dosare pentru fiecare nouă sub-categorie.

În general, atunci când o nouă cauză intră pe rol la tribunale și curți de apel, ea vine cu obiectul deja stabilit de la judecătoria (unul dintre cele zece tipuri mari, potrivit noilor formulare statistice) și este înregistrată la Registratură<sup>69</sup>.

La nivelul judecătoriei, judecătorul de serviciu este cel care stabilește obiectul, pentru prima oară. Dacă tribunalul sau curtea de apel sunt sesizate ca primă instanță, atunci obiectul cauzei va fi stabilit de președintele de secție, în funcție de competența de soluționare. Dacă este vorba de apel sau recurs, Registratura deschide un nou dosar, notează data la care dosarul a sosit la instanță și tipul general de cauză, fiind apoi trimis la secția respectivă. Dosarul primește un număr de identificare, în baza unui dintre cele zece mari tipuri de cauze în care a fost clasificat.

De la Registratură, dosarul este trimis președintelui secției competente. Se aplică procedurile de distribuție aleatorie a cauzelor și este repartizat unui complet.

<sup>69</sup> Una dintre curțile de apel pe care am vizitat-o nu avea o Registratură generală, ci evidențe/înregistrări diferite pe fiecare secție. Din moment ce curțile de apel au competența să judece mai ales în cai de atac, regula este aceea că se știe la ce secție va fi trimis dosarul chiar de la momentul înregistrării lui, având în vedere că a fost deja încadrat într-o categorie de instanțele inferioare.

După ce a fost repartizat aleatoriu unui complet, dosarul se trimite la expertul statistician al instanței, care va determina subcategoriile statistice la care se încadrează dosarul. Este de subliniat că și sistemul de distribuire aleatorie necesită o anumită clasificare a dosarelor, în funcție de anumite categorii și tipuri, dar acestea nu sunt identice cu cele furnizate de formularele statistice. În acest sens, este de așteptat ca noua versiune ECRIS să realizeze compatibilitatea între cele două clasificări de dosare pe tipuri și categorii: statistic și cel realizat prin distribuția aleatorie.

Discuțiile pe care le-am avut au relevat o anumită confuzie privind modul în care se realizează distincțiile între diferitele tipuri și subcategorii. Spre ex., mai mulți judecători au arătat că este uneori dificil pentru ei să realizeze clasificarea pe tipuri „civil” sau „comercial” ale anumitor cauze. Nu există un principiu general acceptat prin care să se poată realiza distincția între civil și comercial în unele cauze; spre ex., terenurile aparținând unei societăți comerciale sunt revendicate într-un dosar civil.

Judecătorii uneia dintre curțile de apel pe care le-am vizitat au explicat că au făcut eforturi explicite pentru a defini și aplica un principiu unitar pentru realizarea distincției în cadrul evidențelor statistice, între civil și comercial. Dar nu știau dacă aceasta se întâmplă și la alte curți de apel. La altă curte de apel s-a considerat că rămâne la latitudinea suverană a judecătorului independent să stabilească dacă dosarul este civil sau comercial și să fie evidențiat statistic ca atare.

Încadrarea cauzelor la subcategorii se dovedește, de asemenea, dificil de realizat. Instanțele au arătat că actuala listă de sub-categorii nu este actualizată la nivelul modificărilor legislative recente. Uneori este posibil ca noi sub-categorii, neevidențiate statistic încă, să fie înregistrate la rubrica „alte cauze”, dar în alte situații instanțele sunt puse în situația să ghicească, pur și simplu, la ce sub-categorie să le evidențieze statistic.

O altă problemă apare atunci când este vorba de o cauză complexă, care poate fi încadrată la mai multe sub-categorii. Această problemă apărea rar când se aplicau vechile formulare statistice, dar apare des odată cu aplicarea celor noi. La toate instanțele pe care le-am vizitat ni s-a explicat că, în penal, spre exemplu, dosarul va fi înregistrat statistic în funcție de datele care indică pedeapsa cea mai severă care ar putea fi primită; indiferent dacă este concurs de infracțiuni sau nu, se va înregistra la o singură infracțiune, aceea pentru care legea penală prevede pedeapsa cea mai severă.

Aceeași regulă se aplică dacă este un dosar cu mai mulți inculpați. Dosarul (și numărul de inculpați) va fi încadrat după pedeapsa cea mai severă aplicabilă, chiar dacă, în final, unii dintre inculpați au fost achitați.

Se pare că versiunea a treia a ECRIS va permite instanțelor să introducă date statistice cu privire la categoriile secundare.

Dacă se constată că în mod greșit un dosar a fost încadrat la o anumită categorie statistică - spre exemplu pentru că cea mai severă posibilă pedeapsă, identificată inițial, nu a fost reținută și aplicată de instanță, la pronunțarea hotărârii – atunci instanța va putea corecta clasificarea statistică inițială. Instanțele au oferit explicații și opțiuni diferite, în acest caz. Unele au spus că vor corecta eroarea, altele că nu. În mod special dacă dosarul respectiv a fost deja înregistrat și raportat statistic către CSM (odată la trei luni), instanțele au fost foarte reticente în a dori să opereze modificarea și să re-clasifice statistic dosarul.

## **Numărarea și însumarea dosarelor**

Când este considerat un dosar ca fiind efectiv dosar aflat pe rol? Când va fi el considerat ca dosar unic, sub aspect statistic (prin conexare, de ex.), în loc de două sau trei dosare separate? Este esențial ca toate instanțele să aibă un răspuns uniform și lipsit de ambiguități la această întrebare, dacă se dorește compararea reală a activității raportate de diferite instanțe.

În general, cei intervievați au considerat că nu este loc de prea multe interpretări în aceste cauze. Nu este o impresie că practici diferite s-au dezvoltat în timp, în acest caz.

În cazuri rare, un judecător poate decide să disjunga sau să conexeze unele dosare. Formularele statistice oficiale au permis până acum instanțelor să înregistreze asemenea situații.

O curte de apel s-a arătat nemulțumită de faptul că formularele statistice nu permit raportarea numărului de hotărâri intermediare ce se pronunță în cauzele comerciale, până la pronunțarea unei hotărâri finale. Mai ales în cauzele de faliment pot fi pronunțate un număr important de hotărâri intermediare, pe care judecătorii le consideră important a fi înregistrate și evidențiate statistic ca atare, întrucât implică un volum de muncă distinct a judecătorului care le pronunță.

Mai mult, asemenea hotărâri intermediare pot fi, la rândul lor, atacate, astfel că unul și același dosar la instanța de fond poate genera un număr sporit de dosare la instanțele de apel și recurs. Se așteaptă ca această practică să fie schimbată la momentul la care se va utiliza numărul statistic unic, la nivel național, pentru fiecare dosar, în toate căile de atac. Se presupune că acest nou principiu va fi introdus în conexiune cu noua versiune ECRIS.

Nu este clar cum se va aplica acest principiu la înregistrarea unui număr de apeluri sau recursuri în aceeași cauză (v. exemplul de mai-sus). Probabil soluția logică ar fi ca pe viitor instanțele de apel sau recurs să înregistreze modul de soluționare a hotărârilor intermediare în același dosar, ca fiind un singur dosar (ca pe un singur dosar). În acest context, ne putem aștepta să sesizăm o reducere artificială a numărului de dosare soluționate în apel sau recurs.

## **Modalitatea de înregistrare statistică a numărului de dosare nou-intrate**

Potrivit celor sesizate, instanțele au practici diferite referitoare la modul în care numărul de dosare nou intrate într-o anumită perioadă de timp, sunt înregistrate. La unele instanțe, expertul statistician ține un registru de evidență manuală pentru dosarele nou-intrate, cu pagini speciale pentru fiecare sub-categorie (așa cum am menționat, dosarele la instanțele superioare sunt înregistrate separat, după cum au primit soluții în primă instanță, apel sau recurs). De fiecare dată când sosește un nou dosar, statisticianul notează, pe pagina corespunzătoare, data înregistrării (în unele situații, doar luna înregistrării) și numărul de identificare. Când face raportarea numărului de dosare nou intrate într-o anumită perioadă de timp, va aduna manual, aritmetic, numerele notate pe fiecare pagină.

Instanțele care aplică ECRIS înregistrează dosarele intrate, cu ajutorul acestuia. Totuși, datorită faptului că versiunea actuală a ECRIS nu este capabilă să genereze rapoarte statistice pentru fiecare sub-categorie cerută de CSM, și aceste instanțe sunt obligate să țină o evidență manuală a cauzelor nou-intrate, pentru a le putea raporta către CSM. Singurul avantaj real care pare a fi oferit de ECRIS la acest moment, pare a fi acela că oferă instanțelor mijloace suplimentare de verificare a calculelor făcute și a cifrelor totale obținute (dosare nou-intrate, aflate pe rol și soluționate), prin faptul că permite comparații între datele înregistrate statistic și cele înregistrate electronic.

Prin contrast, în Suceava, instanțele au dezvoltat propriul lor software, care le permite să evite cele mai multe înregistrări manuale. Experții statisticieni de la instanțele din Suceava introduc electronic datele referitoare la dosare, iar software-ul este apoi capabil să genereze automat rapoartele statistice necesare.<sup>70</sup>

### **Modalitatea de înregistrare statistică a numărului și duratei cauzelor aflate pe rol**

La fiecare trei luni, curțile de apel au obligația să raporteze numărul și durata cauzelor aflate pe rol. Aceasta înseamnă timpul scurs între momentul raportării și momentul în care dosarul a intrat pe rolul curții, nefiind încă soluționat. Cu privire la apeluri sau recursuri, este de precizat că nu este măsurată sau raportată în vreun fel durata de timp pentru soluționarea dosarului de la momentul la care a fost el înregistrat inițial la instanța de fond, până la momentul la care se face raportarea (dar aplicarea viitoare a numărului unic de dosar, la nivel național, va permite o asemenea evidență).

Pentru fiecare categorie, numărul de dosare aflate pe rol este raportat în funcție de anumite intervale de timp: pe rol de mai puțin de 6 luni; între 6 luni și 1 an; între 1 și 2 ani; între 2 și 3 ani; mai mult de 3 ani.

Din nou, la instanțele la care se ține o evidență manuală, expertul statistician va trebui să caute în registrul de evidență a dosarelor nou-intrate<sup>71</sup>, pentru a identifica numărul de dosare, pentru fiecare interval de timp cerut. În registru, statisticianul taie/barează cu creionul toate dosarele care au fost soluționate și apoi însumează numai pe cele care au rămas încă ne-barate.

Din nou este de precizat că ECRIS, la acest moment, nu este capabil să genereze rapoartele statistice necesare pentru cauzele aflate pe rol, deci chiar și instanțele care au implementat ECRIS sunt nevoite să țină o evidență manuală.

Faptul că procesele civile pot fi suspendate<sup>72</sup> pentru o anumită perioadă de timp determină ca modul de raportare statistică a celerității în aceste cauze să fie în mod special laborios; instanțele au permisiunea de a scădea perioadele de suspendare atunci când realizează rapoartele statistice. Statisticienii trebuie să acceseze/verifice fiecare dosar în parte pentru a identifica perioadele de timp în care acesta a fost suspendat. Una dintre instanțe ne-a mărturisit că nu are capacitatea de a face acest lucru, dar majoritatea instanțelor vizitate ne-au declarat că fac această muncă și verificare atunci când li se cer raportările statistice și scad suspendarea din durata totală de soluționare a cauzei, evitând, în același timp, să aibă prea multe dosare înregistrate la rubrica „pe rol” și care sunt, în același timp, dosare vechi (mai vechi de un an sau de trei ani).

Software-ul implementat la Suceava permite instanțelor din raza acestei curți de apel să introducă date privind perioadele de suspendare și să genereze rapoarte statistice cu privire la dosarele aflate pe rol, fără să mai trebuiască să acceseze fiecare dosar în mod individual.

---

70 Se pare că alte două curți de apel au solicitat software-ul folosit la Suceava, pentru a-l aplica. Totuși, datorită unor probleme legate de copyright, dar și de lipsa de timp pentru a pregăti personalul care ar fi urmat să utilizeze acest software, el nu a fost implementat și la alte curți

71 Unii experți statisticieni țin registre separate, pentru dosarele nou-intrate și pentru cele soluționate. Alții țin un singur registru pentru amândouă categoriile

72 În general, instanțele nu sunt considerate responsabile pentru celeritate sau lipsa acesteia, câtă vreme avem de-a face cu o suspendare

O altă problemă care apare la momentul calculării „vârstei” dosarelor aflate pe rol este situația casării cu trimitere spre rejudecare. Instanțele s-au plâns că trebuie să raporteze întreaga perioadă de timp care a curs de la momentul la care dosarul s-a aflat pentru prima oară pe rolul respectivei instanței, în ciuda faptului că o perioadă importantă de timp dosarul s-a aflat pe rolul unei instanțe superioare, iar abia în final a fost trimis spre rejudecare.

Toate instanțele unde am avut discuții și interviuri au sesizat că una dintre cauzele cele mai clare de întârziere în soluționarea unui dosar este datorată timpului lung în care se așteaptă rapoartele de expertiză, în mod special din cauza expertizelor cadastrale. Se are în vedere și faptul că sistemul judiciar român se confruntă cu un număr uriaș de litigii privind restituirea proprietăților, stabilirea sau restabilirea dreptului de proprietate imobiliară etc., în condițiile în care înregistrările nu sunt concludente, iar numărul de experți cadastrali disponibili este mult prea mic. Dar nu este ținută nici o evidență statistică a perioadelor de timp în care se așteaptă rapoartele experților.

Oricum, dacă un dosar se află pe rol de mai mult de un an, instanța va trebui să ofere o explicație scrisă CSM (Direcția Inspekția Generală). Totuși, aceste explicații nu sunt cerute/furnizate într-o formă/tip care să permită analize statistice ale cauzelor lipsei de celeritate sau ale nerespectării duratei rezonabile de soluționare a unui proces.

### **Evidențierea modului de soluționare a unui dosar**

Instanțele raportează cu privire la numărul de cauze soluționate (pe fiecare tip și sub-categorie), precum și timpul alocat soluționării fiecărei cauze. Informații suplimentare sunt, de asemenea, oferite cu privire la diferite aspecte ale cauzei.

Când dosarul este soluționat, se reîntoarce la statistician. El va opera înregistrările statistice și va introduce informațiile statistice, studiind acel dosar.

Într-un mod similar cu cel de înregistrare statistică a cauzelor nou-intrate, statisticianul va încadra dosarul într-o categorie anume, în funcție de timpul necesar pentru soluționare (mai puțin de 6 luni, între 6 și 12 luni etc.)

În cauzele penale se va evidenția dacă inculpații au fost condamnați sau nu. Aceasta se va realiza numai prin raportare la modul inițial de încadrare statistică a dosarului (pedeapsa cea mai severă posibil aplicabilă etc.); așa cum am menționat anterior, în situația unui concurs de infracțiuni în care inculpatul a fost achitat pentru cea care ar fi avut pedeapsa cea mai severă (acolo unde, de altfel, a fost și înregistrat dosarul când a intrat pe rolul instanței), dar a fost condamnat pentru celelalte infracțiuni, cu pedepse mai ușoare, evidența statistică îl va înregistra la „achitări”, și nu la „condamnări”.

În căile de atac, statisticianul va ține evidența dacă apelul sau recursul a fost respins sau admis și dacă a fost trimis spre rejudecare sau nu. Principiul de bază este acela că, din punct de vedere statistic, un apel sau recurs este înregistrat la „admise”, ori de câte ori hotărârea pronunțată de instanța inferioară a fost schimbată, chiar și sub aspecte neînsemnate, mărunte.

Dacă într-o cauză penală s-a declarat o cale de atac și sunt mai multe persoane condamnate de instanțele inferioare, se va face o înregistrare statistică separată pentru fiecare în parte. Spre ex., 6 inculpați sunt condamnați, declară o cale de atac și dacă aceasta este admisă pentru 3 dintre ei, iar pentru 3 este respinsă, evidența statistică va arăta că au fost 3 admiteri și 3 respingeri, chiar dacă

inițial a fost evidențiat statistic un singur dosar înregistrat.

Începând cu 2006, evidența statistică va arăta și dacă, la momentul la care a fost admis un apel sau recurs, hotărârea instanței inferioare este sau nu imputabilă judecătorului/lor. Instanțele au fost nevoite să inventeze propriile formulare care să fie completate de președinții de complete, astfel încât să fie posibilă înregistrarea statistică a acestor informații.

Astfel cum este explicat în capitolul privind evaluarea performanțelor individuale, o problemă majoră referitoare la modul de interpretare a informațiilor este o aparentă lipsă a jurisprudenței privind hotărârile imputabile judecătorilor.

Când o soluție rămâne definitivă, indiferent dacă a fost atacată sau nu, se procedează la o înregistrare separată cu privire la finalizarea dosarului. Acest registru este ținut de instanța de fond.<sup>73</sup>

### **Programe de pregătire, modalități de verificare și audit**

Este, bineînțeles, de o importanță vitală ca persoanele care efectuează zilnic înregistrări statistice sau sunt responsabile cu statistica judiciară, să aibă o pregătire profesională adecvată. De asemenea, ar trebui să fie concepute și aplicate proceduri de verificare și audit al înregistrărilor statistice de bază.

Programele de pregătire a statisticienilor sunt organizate de Școala Națională de Grefieri. În timpul interviurilor pe care le-am avut, au fost formulate unele plângeri cu privire la nivelul de pregătire al formatorilor de la ȘNG în această materie, care par a fi mai puțin calificați decât cei pe care trebuie să îi pregătească. De asemenea, experții statisticieni sunt foarte puțin dornici să participe la aceste programe de pregătire, întrucât ele se realizează într-un centru de pregătire foarte puțin accesibil cât privește distanțele și modalitățile de transport (Bârlad).

În scopul pregătirii experților statisticieni, a informaticienilor și a întregului personal pentru implementarea noii versiuni ECRIS, unele instanțe au explicat că au considerat necesar să organizeze, pe plan local, propriile programe de pregătire în acest domeniu.

În instanțele pe care le-am vizitat, ca parte a implementării acestui proiect, verificarea modului în care sunt realizate statisticile se realizează numai de o manieră foarte rudimentară. Cu mai mulți ani în urmă, Ministerul Justiției a furnizat un software care putea fi utilizat de instanțe pentru a verifica dacă s-au făcut calcule elementare corecte. Spre ex., dacă totalul cauzelor aflate pe rol (pe fiecare sub-categorie), la finele perioadei de raportare statistică, este egal cu totalul cauzelor aflate pe rol la începutul perioadei de raportare, plus cauzele nou-intrate ulterior, minus cauzele soluționate.

Instanțele au precizat, de asemenea, că ele sunt cele care verifică, în cazul în care apar schimbări neobișnuite în datele statistice raportate de la un an la altul, precum și dacă, spre exemplu, o instanță foarte mică raportează un număr foarte mare de cauze aflate pe rol. Aceste verificări se realizează urmând ierarhia cunoscută, astfel că tribunalele verifică datele furnizate de judecătorii, iar curțile de apel – pe cele de la tribunale.

Nici una dintre instanțele pe care le-am vizitat nu realizează audit-ul înregistrărilor statistice zilnice, astfel încât să încât să stabilească dacă acestea corespund cu cifrele care se regăsesc în rapoartele

---

<sup>73</sup> Dosarul se va reîntoarce la instanța de fond și va fi arhivat aici, odată ce soluția a rămas definitivă

statistice finale. Calitatea acestor date și înregistrări statistice este, prin urmare, dependentă în mare măsură de persoana celui care le realizează – expertul statistician.<sup>74</sup>

### **Situația statisticilor parchetelor**

Referitor la statisticile parchetelor, putem aprecia că situația este foarte similară cu cea a instanțelor. Parchetele țin evidențe statistice potrivit aceluiași tip de formulare și categorii de dosare și raportează aceleași date și informații statistice.

Timpul alocat fiecărui dosar se măsoară, la parchete, de la momentul înregistrării lui la parchet până la momentul la care se trimite instanței de judecată sau primește o altă soluție, în acord cu dispozițiile legale în vigoare.

Parchetele țin și evidența altor informații, precum cele privind faptul că s-a pronunțat o condamnare sau nu în dosarul respectiv și în ce mod (dacă instrumentarea a respectat toate prevederile legale etc.).

### **Reflecții cu privire la strategiile și practicile de colectare a datelor statistice**

La momentul la care se emit păreri critice cu privire la statistica judiciară din România, așa cum de altfel am făcut și eu în acest raport, trebuie reținut că nicăieri în Uniunea Europeană sau în alte state, nu există sisteme statistice perfecte.

Din capitolele anterioare (prezentate în raportul din luna decembrie 2005) rezultă că numai câteva state membre U.E. (Olanda și țările din nordul Europei) au realizat, până la acest moment, pași semnificativi de la măsurarea duratei de soluționare a unui proces, volumului de muncă și productivității spre măsurarea și altor aspecte ale performanței judiciare și ale calității activității instanțelor. Dar chiar și dacă restrângem discuția la aceste câteva aspecte, nu se poate afirma că statisticile judiciare utilizate de statele membre sunt fără defecte.

Cu toate că suntem confrunțați cu o lipsă acută de studii și cercetări comparate în acest domeniu, am identificat, totuși, un astfel de studiu comparativ<sup>75</sup>, realizat în anul 2000, care compară sistemele IT și de statistică judiciară în Norvegia, Italia, Olanda, Franța, Marea Britanie și Belgia. Concluziile acestui studiu au arătat că, în mod cert, instanțele nu pot fi considerate avantgarde sau „vârfuri de lance”, când este vorba de sistemele IT de care dispun.

Dintre statele mai-sus menționate, s-a considerat, la acea dată, că Norvegia<sup>76</sup> avea sistemul cel mai avansat și de încredere, în timp ce majoritatea celorlalte state sufereau de pe urma diferitelor probleme legate de sistemele IT recent implementate. Raportul se referă la problemele apărute în îndeplinirea obligațiilor instanțelor de a furniza informațiile solicitate, înregistrări incomplete, intrări menționate eronat, date statistice neadecvate etc.

Standardul sau modelul de referință pe care se vor întemeia criticile și recomandările privind statistica judiciară română, colectarea datelor și evaluarea performanțelor, nu va fi unul de nivel înalt. Sunt mai multe motive, în acest sens. În primul rând, chiar dacă anumite instanțe din statele membre U.E. au acceptat și adoptat cu întârziere conceptele noului management public și de

---

74 La judecătorii, un greșier este responsabil de înregistrările statistice

75 Lodder et al (2000)

76 Nu este stat membru U.E.



măsurare a performanțelor, și chiar dacă au fost neglijate, de către unele instanțe, măsurile de dezvoltare și întreținere a statisticilor judiciare, astfel încât să sprijine acest tip de evaluare, totuși sistemele evoluează foarte rapid. O mulțime de schimbări s-au petrecut din 2000 până acum. La acest moment, cu toții au realizat că este importantă măsurarea sistematică a performanțelor și ar fi cu adevărat surprinzător dacă am identifica un stat membru U.E. care să nu fie preocupat de îmbunătățirea metodelor de colectare a datelor și măsurare a performanțelor.

În al doilea rând, având în vedere provocările cărora trebuie să le facă față sistemul judiciar român la acest moment (v.cap.7), pur și simplu cred ca el nu își poate permite să adopte altceva decât un standard foarte ridicat cât privește colectarea datelor statistice și măsurarea performanțelor. Chiar dacă, spre exemplu, standardele utilizate în Belgia<sup>77</sup> sunt joase, aceasta nu este o justificare pentru România, în a utiliza standarde scăzute.

Probabil cea mai mare deficiență actuală a sistemului judiciar român este lipsa echipamentului IT (computere ș.a.) și a sprijinului pe care sistemul IT îl poate oferi. Este evident că sistemul actual de înregistrare manuală a datelor statistice și colectare a acestora la instanțele și parchetele din România este, în egală măsură, consumator de timp și generator de erori. Ar trebui ca informatizarea sistemului să constituie o prioritate urgentă, iar ECRIS ar trebui îmbogățit cu un modul de statistică judiciară, astfel încât să se renunțe la înregistrarea manuală a statisticilor.

Afirmația potrivit căreia sistemul actual de înregistrare manuală a datelor statistice și de colectare a acestora este consumator de timp și generator de erori, se bazează pe faptul că un bun sistem de înregistrare electronică prezintă mult mai multă încredere dacă este vorba de calcule numerice. Mai important, un sistem adecvat de gestiune a dosarelor trebuie să genereze electronic pentru grefieri și alte persoane interesate diferite tipuri de acte, concepute specific, pentru fiecare categorie de cauze avute în vedere. În acest fel, va exista un stimulent real pentru a se înregistra corect datele, întrucât aceasta ajută la minimizarea volumului de muncă pentru generarea acestor acte. Se pare că acest lucru se va realiza prin sistemul ECRIS.

Chiar mai puțin inconfortabil decât lipsa suportului informatic este faptul că, în prezent, nu pare a fi clar pentru ce sunt utilizate – sau ar trebui să fie utilizate – datele statistice. Există o corelație logică între aplicarea sa și calitatea datelor statistice. Va exista o motivație puternică pentru stabilirea unui nivel calitativ ridicat al acestor date, dacă toată lumea va fi de acord că ele au consecințe importante asupra modului în care instituțiile sunt evaluate și deciziile sunt luate, apoi. Pe de altă parte, dacă există bănuiala că utilizarea acestor date nu va avea alte consecințe în afara realizării unor volume de statistică judiciară pe care nu le va citi nimeni, atunci este evident că practicile de colectare și evidențiere a datelor statistice vor fi unele vetuste, prăfuite și rezultatele vor fi de slabă calitate.<sup>78</sup> Aceasta poate crea un cerc vicios, pentru că devine din ce în ce mai puțin probabil ca, în viitor, cineva să-și întemeieze decizii importante pe aceste date statistice.

La acest moment, datele statistice referitoare la activitatea instanțelor și a judecătorilor (număr de

---

77 Potrivit acestui studiu, Belgia avea, în anul 2000, un nivel mai degrabă scăzut de informatizare și sistem statistic utilizat de instanțe

78 Cel puțin aceasta este experiența sistemului judiciar danez. Se poate considera că sistemul actual se află la standarde destul de ridicate, dar ele au fost introduse numai din momentul în care s-a început utilizarea efectivă a acestor date, deci ele au dobândit consecințe palpabile pentru instanțe (pentru alocarea resurselor și acordarea de calificative oficiale). La acel moment s-au descoperit mai multe defecte ale statisticii judiciare. Instanțele (și instituția similară CSM) au acum un stimulent mult mai puternic în activitatea de verificare și corectare a erorilor statistice, din moment ce știu că datele pe care le raportează se vor reflecta în consecințe concrete

dosare) nu folosesc în mod real pentru alocarea resurselor umane și materiale la diferite instanțe, pentru că lipsesc mijloacele prin care CSM să țină cont de faptul că diferitele tipuri de cauze au diferite grade de complexitate și necesită un volum diferit de muncă, pentru a fi soluționate.

Mi s-a spus că CSM nu utilizează pentru vreun scop anume datele referitoare la celeritate sau la durata de soluționare a cauzelor, întrucât se consideră că aceste date statistice nu oferă o imagine reală a tuturor măsurilor pe care le dispune o instanță sau a muncii judecătorului pentru soluționarea cu celeritate a unui dosar. Unul dintre motive este acela că, spre exemplu, aceste date nu reflectă faptul că apar întârzieri în soluționarea dosarelor întrucât se așteaptă informații și date de la o altă autoritate publică sau organism, necesare soluționării cauzelor. Timpul real, „activ”, pe care îl alocă de fapt o instanță pentru soluționarea unei cauze, nu este măsurat (v. mai multe detalii în capitolul următor).

Într-o anumită măsură, lipsa utilizării practice a datelor statistice poate fi datorată perioadei de tranziție prin care trece sistemul judiciar român. CSM a preluat recent sarcinile privind statistica judiciară și are nevoie de un anumit timp pentru a gestiona complet aceste probleme. Mai mult, se așteaptă rezultatele grupului de lucru privind volumul de muncă, se așteaptă ca ECRIS să funcționeze la toate instanțele și chiar sunt așteptate concluziile raportului de față.

Oricum, fără stabilirea unui sens și scop clar al colectării statisticilor și măsurării performanței, nu este de înțeles de ce ar mai fi nevoie de vreun efort pentru îmbunătățirea oricărui tip de statistică judiciară. De aceea, următorul capitol este dedicat dezbaterii diferitelor scopuri pentru care sunt sau pot fi colectate datele statistice. Vor fi formulate anumite recomandări privind indicatorii de performanță și se vor oferi explicații cu privire la modul în care sistemul statistic poate fi modificat în scopul măsurării acestor indicatori.

Înainte de aceasta sunt necesare, însă, unele comentarii cu privire la aspecte elementare: cele ce țin de modul de clasificare a dosarelor în diferite categorii. În opinia mea, a fost o greșală introducerea recentă a noilor formulare, care au dus la o creștere substanțială a numărului de categorii și tipuri de clasificare statistică de bază. Un număr mai redus și mai ușor de gestionat de categorii statistice de bază va minimiza ocurența cauzelor care intră în mai multe categorii în același timp și va diminua necesitatea (sau dorința) de a re-clasifica un anumit dosar. De asemenea, acest număr redus de categorii va trebui formulat în așa fel încât să diminueze necesitatea de a se opera mereu modificări în formularul statistic, datorită unor modificări minore ale legislației. Mai mult, referindu-ne la indicatori și standarde, este de subliniat că nimeni nu va putea să urmărească și să tragă concluziile necesare, dintr-un număr de peste 2 000 de categorii statistice diferite. Este necesar ca standardele și indicatorii să se aplice de o manieră mult mai concentrată și agregată.

Un număr micșorat de categorii statistice de bază nu exclude posibilitatea unei evidențe mai detaliate a unor aspecte din dosar și a prevederilor legale aplicabile în fiecare cauză în parte. Chiar dacă unele detalii nu sunt cerute de rapoartele statistice uzuale, ar fi excelent să poată fi oricând consultată o bază de date, cu privire la alte informații sau detalii necesare. Dar această evidență detaliată trebuie realizată după ce dosarul a fost înregistrat statistic. Propunerea pe care o formulăm este de a se modifica sistemul statistic, astfel încât să se poată opera cu trei niveluri sau tipuri de categorii (spre deosebire de ceea ce este în prezent, când se operează cu două niveluri). Sistemul actual operează pe două niveluri: întâi, cauzele sunt grupate în mai multe tipuri mari (civil, penal, administrativ, comercial etc.). În al doilea rând, acestea sunt clasificate potrivit unei liste foarte detaliate de subcategorii. Recomandarea este de a fi identificată o categorie sau nivel de clasificare

intermediar, care să cuprindă cele mai importante grupări/subcategorii statistice de bază. Cel de-al treilea nivel de clasificare statistică trebuie realizat de o manieră care să permită la orice moment o analiză și interogare ad-hoc cu privire la alte informații și detalii statistice necesare. Trebuie să fie posibilă ținerea evidenței statistice pentru toate sub-categoriile pe care le poate implica un anumit dosar, iar în cadrul bazei de date, relația între cel de-al doilea și cel de-al treilea nivel trebuie să fie o relație de tipul de-la-unul-către-mai-mult. În cadrul fiecărei categorii statistice din ce-al doilea nivel trebuie să fie o subcategorie numită „alte tipuri de cauze” unde să poată fi încadrat statistic dosarul, dacă apar schimbări ale legislației sau de altă natură.

Scopul acestei analize nu este acela de a defini aceste noi sub-categorii, dar sunt mai multe principii de bază care trebuie luate în considerație la momentul definirii noilor categorii statistice:

- Dosarele din cadrul unei categorii trebuie să aibă anumite conexiuni sau „elemente comune”, astfel încât clasificarea statistică să poată fi realizată cu ușurință și să fie evitate erorile
- Tipurile și categoriile statistice trebuie concepute în așa fel încât să fie aproape imposibilă situația în care un dosar ar putea fi înregistrat la mai multe categorii
- Categoriile statistice trebuie gândite într-o manieră solidă, robustă, astfel încât să rămână, de principiu, aceleași, chiar dacă modificările legislative sunt dese
- Trebuie să fie posibilă aplicarea aceluiași tip de standard de timp când este vorba de cauze clasificate statistic în cadrul aceleiași categorii ori tip
- În ce privește dosarele înregistrate statistic în aceeași categorie, trebuie să existe posibilitatea să li se asocieze aproximativ același volum de muncă sau grad de complexitate
- Numărul total de categorii statistice nu trebuie să fie prea mare

O importanță cu totul deosebită și urgentă o prezintă definirea și modificarea modului în care cauzele sunt clasificate statistic ca fiind prioritare, din moment ce România are nevoie de un bun sistem de clasificare statistică, de natură să permită măsurarea performanțelor. Nu mai este timp pentru lungi dezbateri. Probabil că este realist să se fixeze un termen-limită pentru a avea un nou sistem de înregistrare, încadrare și clasificare statistică a dosarelor - până la începutul lui 2007. Acesta se preconizează a fi și termenul la care ECRIS va fi implementat la toate instanțele.<sup>79</sup>

Mai mult, este esențial ca autoritatea responsabilă în materie – CSM – să ia toate măsurile necesare pentru a asigura o practică unitară de ținere a evidențelor și a clasificărilor statistice, la nivelul întregii țări. Confuzia și ambiguitățile actuale – spre ex., imposibilitatea de a distinge dacă dosarul se va încadra statistic la „civile” sau la „comerciale” – trebuie eliminate, prin elaborarea unor ghiduri extrem de clare și pragmatice, cu privire la cum trebuie ținută evidența statistică și cum se fac înregistrările statistice în astfel de situații. Trebuie pornit de la ideea că decizia cu privire la modul de înregistrare și clasificare statistică a unui dosar este una strict administrativă, și nu are nimic comun cu independența justiției și puterea suverană a judecătorului de a soluționa cauza<sup>80</sup>.

În afară de necesitatea de a elabora ghiduri specializate cu privire la modul în care trebuie ținută evidența statistică unitară, la nivelul tuturor instanțelor, CSM ar trebui să aibă și alte inițiative pentru a asigura un sistem statistic coerent și uniform:

---

79 Trebuie deja să înceapă evaluarea cu privire la categoriile statistice utilizate în 2006 și care pot fi preluate în cadrul noului sistem statistic ce va funcționa din 2007

80 Prin opoziție cu aspectele privind identificarea prevederilor legislative aplicabile în fiecare dosar în parte, care aparțin, desigur, judecătorului

1. Experții statisticieni și grefierii care au aceste responsabilități trebuie încurajați să aibă un dialog permanent cu CSM-ul, cu atât mai mult cu cât apar situații în care au dubii cu privire la modul în care trebuie să înregistreze statistic un dosar. Propunerea este ca pe site-ul CSM să existe o secțiune specială, destinată statisticii judiciare, pe care experții CSM să posteze deja cele mai importante probleme și posibilele răspunsuri, pe care să le și actualizeze la un anumit interval de timp, și să poată răspunde la întrebările diverse venite din țară (un forum de discuții).
2. Experții statisticieni trebuie să aibă obligația profesională de a urma programe de pregătire profesională, focalizate mai ales pe modul de înregistrare statistică. Desigur, formatorii trebuie să fie corespunzători din punct de vedere profesional și bine pregătiți.
3. CSM și/sau curțile de apel trebuie să stimuleze constituirea de rețele locale sau regionale de experți statisticieni și grefieri care au aceste sarcini profesionale. Mulți dintre ei preferă și consideră că e mai simplu să se consulte cu colegii dacă apare o problemă sau un aspect neclar în operațiunile statistice, decât să consulte CSM; în aceste context, rețelele locale sau regionale pot fi un mijloc util de împărtășire a experienței.

Recomandăm stabilirea unor modalități de verificare și audit, astfel încât să existe siguranța că dosarele sunt înregistrate și clasificate statistic de o manieră uniformă, la nivel național. Din moment ce datele statistice vor avea importante consecințe directe, privind modul de repartizare a resurselor umane și materiale și, deci, buna funcționare a instanțelor și parchetelor este evident necesară auditarea modului în care se țin evidențele statistice, așa cum este importantă auditarea modului în care sunt înregistrate sau evidențiate tranzacțiile economice.

O parte a auditului poate fi intern. Spre ex., președintele instanței poate desemna un funcționar public sau un grefier care nu este implicat în realizarea statisticilor, să realizeze auditul intern, la anumite intervale de timp. În cadrul acestui audit, persoana desemnată poate, în mod aleatoriu, să aleagă anumite dosare, încadrate în diferite tipuri și categorii, și să verifice corectitudinea înregistrărilor statistice efectuate.

Recomandăm ca acest tip de audit intern să fie completate cu audit extern, realizat de auditori specializați, cu aprobarea CSM.

Toate comentariile și propunerile de mai-sus se referă și la parchete și se pot aplica și acestora.

## 10. Indicatorii de performanță

Datele privind performanța și alte date statistice referitoare la instituțiile publice, ar trebui, în mod ideal, să furnizeze managerilor, angajaților, utilizatorilor, politicienilor, cercetătorilor și factorilor de conducere, informații relevante și demne de încredere, care ar trebui să le permită acestor actori să ia decizii mai bune și să își formeze percepții precise în legătură cu îndatoririle acestor instituții.

Din păcate, nu este cazul întotdeauna. În schimb, datele statistice sunt foarte des colectate în instituțiile publice fără a se lua în minimă considerare cea mai importantă întrebare: Care este scopul pe care vrem să îl atingem prin colectarea acestor date?

Măsurare performanței organizației poate servi mai multor scopuri<sup>81</sup>. Sau, într-o altă formă:

---

81 Behn (2003)

Singurul scop real al măsurării performanței este să îmbunătățească performanța, dar sunt mai multe modalități (sau sub-scopuri) prin care acest obiectiv suprem poate fi atins.

Măsurarea performanței poate fi utilizată pentru a :

1. Evalua și învăța
2. Realiza bugetul și a aloca resursele
3. Motiva personalul pentru a îmbunătăți performanțele
4. Promova organizația prin convingerea factorilor de conducere că aceasta face o treabă bună
5. Controla conduita

Cel mai important obiectiv pentru măsurarea performanței este evaluarea performanței. Evaluarea trebuie să informeze managerii despre ceea ce funcționează bine și ce aspecte trebuie îmbunătățite.

<sup>82</sup>De asemenea, trebuie să inspire pentru a acționa pentru îmbunătățire.

Această evaluare și proces de învățare poate avea loc la mai multe nivele. Presupun în continuare că nivelul instanței locale este cel mai important. Presupunând că fiecare președinte de instanță dorește să realizeze o performanță cât mai bună posibil, cea mai importantă funcție a măsurării performanței este de a furniza informații necesare pentru corectare, dacă ceva nu a funcționat cum trebuie.

Această nu înseamnă neapărat că CSM nu are nici un rol în ceea ce privește luarea de atitudine referitor la rezultatele măsurării performanței. Dacă datele indică faptul că o instanță nu funcționează bine, este perfect legitim ca organismul administrativ să solicite instanței să informeze ce are de gând să facă în legătură cu aceasta, să solicite un plan de acțiune din partea instanței<sup>82</sup>.

Măsurarea performanței poate, de asemenea, să indice problemele privind întregul sistem, care necesită soluții la nivel național.

Pentru a evalua performanța unei anumite instanțe este necesar să existe un consens în legătură cu ceea ce trebuie să realizeze instanța respectivă. Fără obiective clare și universale înțelese, managerii pot înfrunta perspectiva incomodă de a fi criticați pentru că nu și-au îndeplinit obiectivele pe care ei nu considerau că e de datoria lor să le realizeze.

De asemenea, evaluarea, prin necesitate, solicită comparație. Pentru a putea evalua performanța, această performanță trebuie comparată cu un standard. Un asemenea standard provine din performanțe din trecut, din performanțe ale altor instanțe, dintr-un standard profesional, sau din așteptări ale utilizatorilor sau politicienilor. Dar, fără o asemenea bază de comparație, este imposibil să determinăm dacă instanța funcționează bine sau prost.

Când evaluăm instanțele, putem, inspirându-ne din așa-numita abordare “tabelul echilibrat”<sup>83</sup>, distingând între două tipuri majore de indicatori: “Indicatori de obiectiv” și “indicatori de alarmare”. Indicatorii de obiectiv se referă la aspecte ale performanței, de care trebuie să fim întotdeauna preocupați. Standardele și obiectivele pentru îmbunătățire trebuie atribuite acestor indicatori. În instanțe, indicatorii pentru timp ar fi indicatorii tipici pentru obiective.

Pe de altă parte, indicatorii de alarmare sunt indicatori care ne spun dacă avem sau nu motive de

---

<sup>82</sup> Astfel se procedează în Danemarca. Vezi Wittrup (2005).

<sup>82</sup>

<sup>83</sup> Kaplan & Norton (1996)

îngrijorare asupra anumitor aspecte. În mod normal, nu ar trebui să ne intereseze prea mult îmbunătățirea stării acestui indicator, dar, în rare ocazii, poate intra în stare de alarmare, iar noi va trebui să acționăm. Indicatorii, de exemplu casările, pot fi considerați ca un indicator de alarmare pentru instanțe.<sup>84</sup>

Alt obiectiv important al măsurării performanței este de a ajuta oficialii din instituțiile publice să aloce mai multe resurse. Acest obiectiv va fi discutat mai jos.

Măsurarea performanței poate fi utilizată pentru a motiva personalul. Stabilirea de obiective de performanță – obiective particulare ambițioase (sau “obiective lărgite”) – rețin atenția oamenilor, și îi ajută să își concentreze eforturile asupra scopurilor foarte precise.

Măsurarea poate da instituțiilor ocazia de a efectua importantul ritual de celebrare a realizărilor și succeselor, când un obiectiv particular este atins.

Măsurarea performanțelor poate fi utilizată pentru promovarea instituției, și pentru a convinge superiorii, legislativul, factorii de decizie, jurnaliștii și cetățenii că instituția face o treaba buna. Promovând o instituție în acest fel necesită, în general, ca indicatorii să fie ușor de înțeles și să relateze aspecte de performanță de care mulți cetățeni sunt interesați.

În final, deși rar se recunoaște în mod oficial că principalul scop al măsurării performanței este de a controla conduita funcționarilor publici, ar fi naiv să credem că acest aspect nu este niciodată parte a ecuației.

Cu privire la instanțe, un subiect controversat în anumite țări, este standardul de sentințe, definit de legiuitori. Politicienii ar putea dori să controleze prin măsurare, dacă judecătorii se conformează standardelor.<sup>85</sup>

În continuare, discuția mea se va concentra în principal asupra primelor două dintre obiectivele menționate: Evaluarea și alocarea de resurse. Voi avea în vedere 4 grupuri principale de indicatori de performanță:

1. Indicatori de timp
2. Indicatori pentru încărcătură și productivitate
3. Indicatori bazați pe evaluarea internă a calității și serviciului
4. Indicatori bazați pe evaluarea externă a calității și serviciului

### ***Timpul***

Măsurarea celerității în rezolvarea cauzelor și stabilirea standardelor de timp sunt unii dintre indicatorii de performanță cei mai larg răspândiți în sistemele juridice. Este recunoscut că o instanță trebuie să își îndeplinească responsabilitățile față de oricine este afectat de acțiunile și activitățile sale, într-o manieră rapidă și expeditivă (i.e. una care să nu cauzeze întârzieri), și că întârzierea inutilă cauzează in justiție și dificultăți. Întârzierile sunt cauza primară a diminuării încrederii publicului în sistemul judiciar.

Comisia Europeană Pentru Eficientizarea Justiției (CEPEJ) a căzut de acord recent asupra a șase

---

84 În sensul ca, în mod normal, nu am fi foarte îngrijorati dacă rata casarilor de la o anumita instanta este puțin mai mare sau mai mica, dar dacă indicatorul pentru o anumita instanta este depasit, aceasta ar trebui sa dea instantei motiv sa reflecteze asupra aspectului.

85 Dacă cineva își dorește să masoare acest aspect, este necesar să aiba înregistrări statistice foarte detaliate

principii (sau indicatori) pentru managementul timpului pentru a evalua managementul timpului în instanțele din Europa.<sup>86</sup> Conform acesteia, un bun management al timpului trebuie să conțină:

1. Standarde stabilite pentru durata procedurilor
2. Abilitatea de a evalua durata totală a procedurilor
3. Tipologii de cauze suficient elaborate
4. Abilitatea de a monitoriza cursul procedurilor
5. Mijloace de a diagnostica prompt întârzierile și de a atenua consecințele acestora
6. Utilizarea tehnologiei moderne ca unealtă pentru managementul în sistemul de justiție

Deoarece sunt de acord cu aceste principii, ele vor fi utilizate în continuare pentru a structura discuția referitoare la indicatorii de timp în instanțele din România.

#### *Standarde stabilite pentru durata procedurilor*

Cum a fost deja menționat, evaluarea prin necesitate solicită comparație. Pentru a putea evalua performanța, acea performanță trebuie comparată cu un anumit standard. În prezent, România nu are standarde oficiale și universale pentru durata proceselor. Este recomandat ca astfel de standarde să fie stabilite separat pentru fiecare subcategorie de cauze (nu doar pentru tipurile majore de cauze: civil, comercial, penal, etc.), și separat pentru fiecare nivel de jurisdicție (Judecătorie, Tribunal, Curte de Apel, Înalta Curte de Casație și Justiție), în așa fel încât diferențele în complexitate și modalitatea în care se soluționează cazurile să fie luate în considerare.

Când se stabilesc aceste standarde, ar fi bine să fie luat în considerare următorul sfat al unui expert de la Centrul Național American pentru Instanțe<sup>87</sup>:

*“Standardele de timp sau reperele nu trebuie să se bazeze pe ce s-a petrecut în cele mai dificile și complexe cauze pe care judecătorii și le pot aminti din experiența lor ca avocați. Dar nici nu trebuie stabilite la un nivel care doar reflectă ce poate fi realizat cu privire la circumstanțele curente și practicile folosite de judecători și de baroul avocaților. Mai degrabă, asemenea standarde sau repere trebuie să reflecte rezonabil așteptările cetățenilor de a vedea o concluzie clară și rapidă în majoritatea tipurilor de cauze. În determinarea a ceea ce este rezonabil pentru așteptările cetățenilor, oficialii instanțelor trebuie să aibă în vedere...[că] orice perioadă de timp scursă, peste cea rezonabilă pentru pledoarii și evenimentele din instanță, este inacceptabilă și ar trebui eliminată...”*

Este recomandat ca standardele să fie elaborate cu consultarea majorității actorilor implicați (reprezentanți ai asociațiilor profesionale și ai Ministerului Justiției), și să fie revăzute la intervale regulate.

Când standardele de timp au fost stabilite, instanțele trebuie să măsoare:

- Timpul de procesare a cauzei (indicator 1a): Procentajul de cauze soluționate în standardele de timp stabilite<sup>88</sup>
- Încărcătura de dosare (indicator 1b): Procentajul cauzelor în desfășurare care sunt mai vechi decât standardele de timp stabilite.

---

86 CEPEJ (2005b)

87 Steelman (2004)

88 O alternativă foarte utilizată este media sau timpul median pentru soluționarea cauzei. Timpul mediu este indicatorul de o săptămână (sau mai puțin), când gradul de complexitate diferă între cauzele dintr-un grup.

Mai mult, obiectivele trebuie stabilite pentru ceea ce constituie o conformitate acceptabilă cu aceste standarde. De exemplu, poate fi un obiectiv ca 90% din toate cauzele unei subcategorii X să fie soluționate în cadrul normei de timp.

Sistemul statistic actual doar permite instanțelor să raporteze numărul de cauze soluționate sau în derulare în intervale foarte mari de timp (până la 6 luni, între 6 și 12 luni, etc.). Cu toate acestea, standardul ideal de timp pentru o anumită subcategorie poate fi 2 luni sau 8 luni. Prin urmare, este recomandat ca sistemul statistic să fie dezvoltat, pentru ca fiecare subcategorie de cauze să fie măsurată în conformitate cu standardele detaliate de timp.

#### *Capacitatea de a evalua durata totală a procedurilor*

Utilizatorii nu sunt interesați de durata etapelor individuale ale procedurilor, dar sunt interesați de durata totală a procedurilor. Durata totală a procedurilor poate fi astfel măsurată<sup>89</sup>

Cum este evident din discuția de mai sus, durata totală a procedurilor nu este în prezent măsurată în instanțele din România. Introducerea unui număr unic de identificare, care se va menține până la soluționarea definitivă a cazului, și introducerea sistemului ECRIS în toate instanțele, va permite într-un final măsurarea duratei totale a procedurilor. Este recomandat ca un astfel de indicator să fie adoptat.

Deoarece întârzierea sau nepunerea în executare a hotărârilor judecătorești este o problemă binecunoscută în România<sup>90</sup>, este foarte recomandat ca timpul necesar pentru a asigura conformitatea cu hotărârile judecătorești este inclus în măsurare.

Indicatorul pentru durata totală a procedurilor (1c), trebuie să fie analizat ca indicator național, dar, suplimentar, poate fi privit și ca un indicator la nivelul instanțelor, în concordanță cu locul în care cauza își are originea.

#### *Tipologii de cauze suficient elaborate*

Planificarea realistă și adecvată a standardelor și duratei totale a procedurilor necesită o grupare suficient elaborată a cauzelor în funcție de complexitatea lor și durata medie, care nu este nici prea nefinisată, nici excesiv detaliată.

Comparat cu orice alt sistem pe care l-am experimentat, clasificarea cauzelor din România este, într-adevăr, foarte detaliată. Aceasta are un număr de posibile consecințe negative. În primul rând, orice schimbare minoră a legislației necesită actualizarea categoriilor statistice de baza. Acest lucru este cerut celor care trebuie să definească nevoia de actualizări și să le implementeze în sistemele IT, și să elaboreze repere revizuite pentru înregistrare. Această problemă este bine ilustrată de faptul că, chiar și cea mai recentă listă de categorii este desuetă, și de confuzia cauzată de acest lucru. Mai mult, schimbări frecvente în categorii vor face mai dificilă studiarea seriilor de timp de la an la an.

O grupare complexă și detaliată a cauzelor poate face mai complicată sarcina de a înregistra cauzele într-un mod corect și uniform, precum și analiza datelor rezultate. Problema, menționată mai sus, cu cauzele care acoperă mai multe categorii este de asemenea foarte comună.

---

89 Nici timpul necesar pentru a transmite un dosar de la o instanță la alta nu este măsurat. Când într-un dosar penal procurorul promovează o cale de atac, procurorul va trebui să scrie o motivare pentru acest lucru, iar aceasta poate întârzia procesul.

90 Vezi ABA-CEELI (2002)



Cum s-a discutat deja destul de mult în precedentul capitol, recomand reducerea drastică a categoriilor statistice de bază.

#### *Capacitatea de a monitoriza cursul procedurilor*

Pentru a stabili de ce apar întârzierile, este esențial să fie monitorizată sincronizarea celor mai importante etape în procese<sup>91</sup>. Măsurarea și obiectivele de timp pentru timpul scurs între evenimentele cheie furnizează instanței criteriul pentru monitorizarea evoluției cauzelor de la începutul lor, și, prin urmare, permite identificarea timpurie a cauzelor a căror evoluție a fost întârziată.

În prezent, etapele intermediare nu sunt măsurate în instanțele din România. Deși instanțele, în general, identifică nevoia de a aștepta expertizele ca fiind principala cauza pentru întârziere, aceste perioade nu sunt înregistrate electronic, și nici raportate. Nici alte surse tipice de întârziere, cum ar fi acordarea de termene pentru a permite unui avocat ocupat să se prezinte, etc., nu sunt înregistrate.

Recomand identificarea celor mai importante etape, stabilirea standardelor relevante de timp, și modificarea ECRIS pentru a permite introducerea și urmărirea informațiilor despre evoluția fiecărei cauze în cadrul acestor etape.

Pe termen scurt, trebuie avută în vedere dezvoltarea unui formular statistic pentru utilizarea sa în momentul în care instanța raportează cauzele cu durata mai mare de un an către CSM (lucru deja realizat, dar doar în formă scrisă). Acest formular ar trebui folosit pentru identificarea numărului de zile scurse pentru etapele importante ale procesului.

De exemplu, timpul scurs pentru așteptarea expertizei sau timpul scurs pentru etapele pregătitoare. În acest fel, CSM ar obține date statistice relevante pentru analiza cauzelor întârzierilor.

#### *Indicator 1d: Numărul de zile scurse pentru etape definite (în cazuri cu durata mai mare de un an)*

De asemenea, poate fi relevant să fie înregistrate termenele pentru fiecare cauză. Acest lucru nu este în prezent înregistrat sau raportat statistic. De vreme ce expertul este originar dintr-o țară unde cauzele sunt soluționate într-unul sau doua termene, consider că dosarele ar putea fi administrate într-un mod mai eficient și mai prietenos pentru justițiabili, dacă nu ar fi nevoie ca participanții să se înfățișeze în instanță mai des decât este absolut necesar. Prin urmare, ar fi relevant să fie monitorizat acest aspect, precum și să fie stabilite anumite standarde pentru câte termene ar trebui să aibă o anumită categorie de cauze.

#### *Indicator 1e: Număr de termene pentru fiecare cauză soluționată.*

#### *Mijloace de a diagnostica prompt întârzierile și de a atenua consecințele acestora*

Nu este de ajuns doar a produce informații statistice relevante. Structurile și capacitățile organizaționale trebuie să fie de asemenea aliniate pentru a permite ca anumite date să fie analizate adecvat și să fie luate măsurile relevante, ca rezultat al informațiilor primite. Mă voi întoarce asupra acestei probleme la finalul acestui capitol.

*Utilizarea tehnologiei moderne ca unealtă pentru managementul în sistemul de justiție* Cum deja a fost menționat, acesta este, în mod evident, un punct slab al instanțelor din România, de vreme ce

---

91 Măsurarea etapelor intermediare în SUA s-a dovedit a fi un instrument important pentru îmbunătățirea managementului fluxului de dosare (Steelman, 2004)

majoritatea instanțelor nu au avut acces la echipamente electronice eficiente de înregistrare a cauzelor. Cu toate acestea, intenția este ca până la sfârșitul lui 2006 (sau mai degrabă undeva în 2007), toate instanțele să aibă implementat sistemul ECRIS.

ECRIS are câteva caracteristici impresionante. În special, posibilitatea ca părțile sau publicul să acceseze informații privind procedurile speciale (e.g. data audierilor, etc.) prin intermediul internetului pare să funcționeze bine. Sistemul permite și administratorilor instanțelor să introducă informații relevante, deși ar trebui avută în vedere și posibilitatea de a fi introduse și intrări suplimentare, cum a fost menționat mai sus.

Din păcate, capacitatea de a genera rapoarte statistice a fost până acum neglijată. Sistemul nu permite instanțelor să realizeze rapoartele statistice pe care trebuie să le furnizeze. Prin urmare, instanțele trebuie să aibă un manual de înregistrare. Dezvoltarea modulului statistic necesar ar trebui să fie o prioritate urgentă, pentru ca rapoartele să fie generate automat.

### **Gradul de încărcare cu dosare, eficiența și modul de alocare a resurselor umane**

Activitatea (sau încărcatura de dosare) instanțelor și parchetelor este în prezent măsurată doar observând numărul total de dosare, ce urmează să intre pe rol, în curs de soluționare sau soluționate, fără a lua în considerare că dosarele pot diferi fundamental în ceea ce privește complexitatea lor și timpul de muncă necesar la instanța.

Recentul studiu privind raționalizarea instanțelor din România<sup>92</sup> confirmă că actualul sistem statistic este neputincios în a oferi informații necesare pentru stabilirea detaliată și precisă a încărcăturii instanțelor, și, prin urmare, pentru a permite o alocare eficientă și corectă a personalului. Este recomandată stabilirea unui sistem cu o încărcatură estimată, care să aibă în vedere complexitatea cauzei.

La un seminar în București, în luna iunie 2005, cu participarea experților români și străini, s-a dovedit că România are nevoie să stabilească un volum de activitate valid și transparent pentru magistrați și personalul auxiliar pentru următoarele motive<sup>93</sup>:

1. pentru a putea calcula resursele umane necesare și a elabora bugetul în conformitate cu acestea.
2. pentru a alocă personal în cadrul instanțelor.
3. pentru a îndeplini dreptul cetățenilor români de a avea un acces deplin la justiție ca și dreptul la un proces echitabil și la soluționarea dosarelor într-un termen rezonabil.
4. pentru a evalua consecințele de fapt ale schimbărilor prevăzute să fie aduse dreptului și procedurilor ce au implicații în cadrul sistemului judiciar în sensul nevoilor de personal.
5. pentru a evita ca magistrații și personalul auxiliar să fie încărcăți cu o sarcină de muncă care să le depășească norma de muncă legală.

În aprilie 2005 a fost creat un grup de lucru la nivelul CSM pentru a stabili metodele de a măsura încărcătura care se va lua în considerare la măsurarea diferitelor grade de complexitate. Grupul de lucru a studiat până acum modul în care fiecare instanță a alocat diferite grade de complexitate diferitelor tipuri de cazuri apărute, în conformitate cu un sistem pentru o alocare aleatorie a dosarelor (care să ia în considerare cât de complex este un dosar când ajunge în instanță), și a

---

92 Vezi Lord & Wittrup (2005)

93 v. Schlafen (2005)

obținut de asemenea informații oferite de procuraturi. Pe baza acestor informații s-a făcut o propunere, care desemnează nivele de complexitate pe baza unei scale de la 1 la 10 pentru un număr diferit de cazuri.

Grupul de lucru va încerca să estimeze încărcătura medie de lucru (măsurată în ore și minute) pe care fiecare tip de dosar îl poate provoca, astfel încât să fie posibil să se convertească nivelurile de complexitate în ore de lucru. Încă se discută asupra celei mai bune metode care să fie aplicată pentru a se atinge acest obiectiv.

Se estimează că grupul de lucru va oferi raportul final de activitate în aprilie 2006 și se estimează că un nou sistem pentru măsurarea încărcăturii de lucru ar putea fi funcțional până în anul 2007.

Este în derulare un proces similar referitor la încărcătura de lucru din cadrul parchetelor.

Luând în considerare toate aspectele, activitatea derulată până în prezent este promițătoare. Aceasta ar trebui să permită calcularea scorurilor estimate pentru cazurile noi, pendinte și soluționate într-o anumită perioadă de timp. Acest scor va aproxima încărcătura furnizată de dosare sau încărcătura posibilă.

Sistemul va da posibilitatea calculării gradului sau scorului de încărcare cu dosare pentru cauzele nou-intrate, pentru cele aflate pe rol și pentru cele soluționate, calculate separat, pe judecători și grefieri. Spre ex.,

Scorul cauzelor nou-intrate aplicabil personalului judiciar  
Mărimea/dificultatea 1 \* Numărul cauzelor nou-intrate la categoria 1  
+ Mărimea/dificultatea 2 \* Numărul cauzelor nou-intrate la categoria 2  
+....  
+ Mărimea/dificultatea n \* Numărul de cauze nou-intrate la categoria n

Pentru a ușura înțelegerea conceptului de “cazuri estimate” recomand ca încărcăturile să fie ajustate astfel încât următoarea ecuație să guverneze primul an de aplicare a sistemului:

Numărul total al cazurilor noi estimate în România, în anul x	=	Numărul total al cazurilor noi (neestimate) în România, în anul x
---	---	---

În acest fel “un” caz estimat echivalează exact “un” caz mediu. Mai mult, atunci când o instanță are un număr mai mare de dosare estimate decât dosare neestimate, acest fapt semnalează că acele dosare sunt mai complexe sau solicită un volum mai mare de muncă decât media (sau vice versa).

Desigur, această ajustare a evaluărilor trebuie să fie făcută numai în primul an de aplicare a sistemului. Este important ca evaluările să fie păstrate constante de-a lungul timpului astfel încât să fie posibil să se măsoare și să se compare schimbările de complexitate și încărcătura de la an la an. Numai dacă se descoperă erori grave în sistemele de evaluare existente trebuie să se ia în considerare ajustarea acestor evaluări.

Așa cum s-a menționat, ar trebui stabilite sisteme de evaluare diferite pentru personalul de specialitate juridică și pentru personalul auxiliar<sup>94</sup>, de vreme ce același dosar poate implica volume diferite de muncă din partea acestor două categorii profesionale.

În mod ideal, un sistem separat de evaluare ar putea fi stabilit pentru cazurile rezolvate, de vreme ce informațiile despre felul în care a fost administrat și soluționat un dosar pot să ofere informații mai precise asupra volumului de muncă implicat. Totuși, nu cred că este o prioritate în acest moment. Ar complica în mod substanțial aceste chestiuni, și – deoarece soluțiile prin arbitraj sau înțelegeri mutuale între părți nu sunt foarte folosite în România<sup>95</sup> – majoritatea cazurilor sunt oricum soluționate printr-o hotărâre motivată a instanței.

Acești indicatori trebuie să fie corelați cu mărimea forței de muncă pentru a determina exact dacă instanța în cauză este supradimensionată sau subdimensionată în comparație cu alte instanțe.

Pentru aceasta, este necesar să estimăm volumul de muncă ce se presupune că va interveni în activitatea instanței în anii următori. Cel mai bun instrument pentru a prezice încărcătura pe termen lung este – în afara situației în care sunt disponibile informații specifice referitoare la circumstanțe locale speciale care pot să schimbe în mod drastic aflusul de noi dosare – scorul pentru noile cazuri estimate pentru perioada trecută (aceasta fiind, 2a1 și 2a2). Pentru a evita ca acest indicator să fie influențat prea mult de un an “anormal” este mai bine să se calculeze scorul pentru o perioadă mai lungă de timp, spre exemplu 3 ani<sup>96</sup>.

Numărul ideal de judecători (indicatorul 2a1) pentru o anumită instanță (x) ar trebui să fie calculat astfel:

Numărul ideal de judecători echivalenți cu normă întreagă la instanța x rezultă astfel: (scorul cauzelor nou-intrate la instanța x în ultimii 3 ani **împărțit la** scorul cazelor nou-intrate la toate instanțele în ultimii 3 ani) **înmulțit cu** numărul total de judecători echivalenți cu normă întreagă.

Un “judecător echivalent cu normă întreagă” este un judecător care lucrează cu normă întreagă (dar cu perioade normale de concediu) într-un an calendaristic complet. Astfel, dacă 2 judecători lucrează în instanță pentru prima jumătate a anului și apoi pleacă astfel încât pozițiile lor rămân vacante pentru restul anului această perioadă se socotește că un judecător echivalent cu normă întreagă. Numărul recomandat de judecători (poziții) dintr-o instanță ar trebui să fie întotdeauna un pic mai mare decât numărul ideal de judecători echivalenți cu normă întreagă, astfel încât să fie asigurate concediile temporare, concediile de maternitate și alte concedii.

Numărul ideal de de posturi de judecător echivalent cu normă întreagă din instanță ar trebui să fie comparat cu numărul prevăzut al posturilor echivalente cu normă întreagă pentru anul următor (indicator 2f1) pentru a stabili dacă posturile ar trebui mărite sau scăzute. Numărul prevăzut de judecători echivalenți cu normă întreagă se poate estima cel mai bine prin cercetarea numărului cert de posturi de judecători echivalenți cu normă întreagă din anul trecut (indicatorul 2e1) și prin considerarea oricăror schimbări recente care au putut interveni sau care pot fi prevăzute că vor interveni în ceea ce privește personalul instanței.

94 Prin personal auxiliar înțeleg tot personalul auxiliar implicat în soluționarea unui dosar.

95 Este în afara scopului acestui proiect să estimeze dacă instanțele românești ar trebui să încerce să obțină mai multe soluții prin intermediul arbitrajului. Dar ar putea însemna un instrument atât în ceea ce privește atât creșterea eficienței cât și a satisfacției justițiabililor.

96 În Danemarca, alocarea personalului se bazează pe numărul de cazuri estimate în ultimii trei ani

Calcululele specifice referitoare la personalul auxiliar sunt derulate în mod asemănător.

Trebuie luat în considerare că această estimare este întotdeauna corelată cu alocarea prezentă (sau din viitorul apropiat) a numărului de posturi echivalente cu norma întreagă din cadrul sistemului. Când numărul prezent crește (ex. noii judecători absolvenți ai Institutului Național al Magistraturii), aprecierea va arăta exact unde sunt necesari acești noi judecători. Aceasta este în contradicție cu practica românească actuală care se referă la un număr foarte mare de poziții “ideale” ceea ce nu este probabil să se atingă în câțiva ani datorită unei capacități limitate în ceea ce privește formarea noilor judecători și grefieri. Rezultatul practicii actuale este că aproape în toate instanțele se pare că există posturi vacante. În opinia mea, această practică este deficitară unei alocări eficiente a personalului. Chestiunea cea mai importantă care trebuie luată în calcul este alocarea personalului disponibil în prezent. Altfel, ocuparea cotei ideale (înalte) pentru anumite instanțe ar înrăutăți situația pentru alte instanțe în anii ce urmează.

Calculul ideal menționat mai sus pentru alocarea ideală a personalului din cadrul instanțelor nu ia în considerare că anumite instanțe pot să întâlnească un număr foarte mare de cazuri restante (indicatorii 2b1 și 2b2) care pot să justifice deviații temporare sau pe termen scurt de la termenul ideal. Acești indicatori trebuie priviți în corelație cu numărul prevăzut de personal echivalent cu normă întreagă.

Numărul adițional de judecători echivalent cu normă întreagă necesari într-o anumită instanță pentru a scădea dosarele restante într-o sumă medie (indicator 2b1) ar trebui calculate astfel:

Scorul cauzelor aflate pe rol

la instanța A                    **minus** (Scorul mediu al cauzelor    **înmulțit cu** Numărul judecătorilor  
pe judecător la toate instanțele    echival. cu normă  
întreagă)

---

Eficiența (productivitatea) standard pentru judecători

Necesitatea de creștere pe termen scurt a personalului este administrată diferit în diverse țări europene. Cea mai eficientă metodă este probabil aceea de a avea “o divizie aeropurtată” de judecători și grefieri care, pentru o perioadă limitată de timp, pot fi atribuiți instanțelor cu nivele critice de dosare restante. Alternativ, va fi necesar să se estimeze când judecătorii sau grefierii se vor pensiona sau vor pleca din instanță, astfel încât să fie sigur că nivelul personalului să nu rămână mai mare decât este justificat pentru o perioadă foarte mare de timp.

În plus, este important să se analizeze de ce nivelul dosarelor restante a atins niveluri critice. Pentru aceasta, ar trebui să fie măsurată operativitatea instanței. Operativitatea (indicatorul 2b1) pentru o anumită instanță se calculează astfel:

Scorul cauzelor aflate pe rol la acea instanță, **minus** (scorul mediu al cauzelor aflate pe rol privind judecătorii de la toate instanțele **înmulțit** cu numărul echivalent de judecători cu normă întreagă la instanța respectivă)

Această operativitate ar trebui comparată cu operativitatea medie pentru toate instanțele dar și

cu un standard de operativitate. Acest standard ar trebui să indice câte cazuri estimate vor fi prevăzute să fie soluționate de un judecător într-un an, presupunând că se ține cont de soluții de înaltă calitate și de metode de lucru eficiente.

Dacă operativitatea actuală a instanței a fost de-a lungul mai multor ani mai scăzută decât media și standardul de operativitate, astfel încât acest fapt a dus la creșterea numărului de dosare restante, atunci nu este corect să se răsplătească această operativitate scăzută prin creșterea numărului de personal. În schimb, instanța ar trebui obligată să folosească metode mai eficiente de lucru pentru a crește operativitatea.

Dacă operativitatea măsurată este foarte îndepărtată de acest standard, ar trebui să fie folosită drept un semnal de alarmă (indicator de alarmă). Dacă operativitatea este mult mai mare decât standardul, ar putea fi un semn de abordare superficială a dosarelor și ar trebui acordată atenție suplimentară indicatorilor de calitate și serviciu (vezi în continuare). Sau, ar putea fi un semn că personalul este folosit în exces, ceea ce ar putea fi în detrimentul eficienței pe termen lung.

Dacă productivitatea este sub standard, ar putea fi relevant să se pună în discuție eficiența procedurilor de lucru din instanțe.

În prezent, României îi lipsesc instrumentele pentru măsurarea acestor indicatori referitori la volumul de muncă și operativitate. Din fericire, activitatea ce se derulează pentru stabilirea unor metode de evaluare pentru diferite categorii de cauze ar trebui să facă posibilă măsurarea indicatorilor referitori la încărcătura de lucru, începând cu anul 2007. De asemenea, acest lucru va permite CSM să calculeze alocarea optimă în cadrul instanțelor a personalului disponibil.

Mai mult, viitorul sistem de Resurse Umane ar trebui dezvoltat astfel încât să permită CSM să măsoare numărul judecătorilor și grefierilor echivalenți cu normă întreagă din fiecare instanță. Din nou, aceasta va face posibilă măsurarea operativității instanței și va permite aprecierea numărului de judecători și grefieri suplimentari pentru ca unele instanțe să acopere necesarul temporar apărut în activitatea depusă pentru soluționarea unei încărcături foarte mari a dosarelor restante.

Atâta vreme cât sistemul de Resurse Umane, finanțat printr-un împrumut al Băncii Mondiale, nu poate fi finalizat și implementat mai devreme de 2010, recomand drept soluție intermediară ca fiecărei instanțe să i se solicite să înregistreze și să raporteze numărul de echivalenți cu normă întreagă. Instanța ar trebui să înregistreze în fiecare lună numărul de persoane care lucrează în cadrul instanței în cadrul fiecărei categorii de personal. La sfârșitul anului numărul ar fi calculat prin suma tuturor înregistrărilor și împărțirea acestei sume la 12.

Operativitatea măsurată ar trebui comparată cu un standard de productivitate. Acest standard ar trebui stabilit astfel încât să reflecte câte cazuri se presupune că trebuie să soluționeze într-un an un judecător eficient, ținând cont de timpul necesar pentru pronunțarea unei soluții de înaltă calitate. Dacă productivitatea măsurată este foarte diferită de acest standard, această situație ar putea reprezenta un semnal de alarmă.

Acești indicatori au o valoare foarte limitată dacă nu sunt folosiți în mod real la alocarea personalului. Desigur, judecătorii deja numiți nu pot fi mutați în cadrul altei instanțe fără

consimțământul lor, dar cel puțin judecătorii noi trebuie să accepte că vor fi numiți în cadrul instanțelor care, în conformitate cu acești indicatori, au cea mai mare nevoie de personal suplimentar. Se pare că în prezent nu este aceasta practica adoptată.

Toate argumentările și recomandările de mai sus se aplică în egală măsură și parchetelor.

### **Evaluarea externă a calității și a serviciului**

Până la acest moment, cei mai mulți indicatori de performanță utilizați de sistemele judiciare din Europa s-au concentrat pe eficiență sau oportunitate. Totuși, recent au fost stabiliți noi indicatori referitori și la alte aspecte cu privire la calitatea serviciilor oferite de justiție, așa cum s-a observat din descrierea noului sistem de măsurare a performanțelor din Olanda.

Este un progres foarte important, din moment ce a devenit evident că nu este de ajuns să se continue a se măsura numai eficiența ori oportunitatea. De fapt, o focalizare prea mare pe acești doi indicatori va duce la riscul neglijării altor aspecte ale calității.

La acest moment, sondajele de opinie/chestionarele aplicate justițiabililor sau utilizatorilor justiției ca serviciu public sunt utilizate în mod curent pentru a se obține un feedback extern. Ca parte integrantă a acestui proiect, au fost utilizate sondaje de opinie la opt instanțe. Scopul lor a fost, pe de o parte, să se acumuleze experiență și să se stabilească anume ce s-ar putea urmări în alte sondaje, iar pe de altă parte, să se demonstreze că, în ciuda unei opoziții reale manifestate de unii magistrați, aceste sondaje pot fi, de fapt, folositoare.

Sondajele de opinie s-au realizat la Judecătoria și Tribunalul Brașov pe 31 ianuarie 2006, la Judecătoria, Tribunalul și Curtea de Apel Constanța (pe 2 februarie a.c.) și, în final, la Judecătoria, Tribunalul și Curtea de Apel Suceava, pe 16 februarie a.c. S-a realizat o selectare aleatorie a acestor instanțe. Oircum, însă, s-a ținut cont de faptul că, la nivelul conducerii acestor instanțe a existat o deschidere și o dorință efectivă de a participa la proiectul pilot și, de asemenea, nici una dintre aceste instanțe nu se confrunta cu probleme dificile sau deosebite.

În ziua respectivă, oricărui justițiabil(sau altă persoană) care intra în instanță i se înmâna un chestionar (v.în anexă), fiind rugat să-l completeze și returneze (într-o cutie specială), înainte de a părăsi instanța. Procedurile de distribuire și colectare a chestionarelor au fost gestionate de instanțe.

Finalmente, 738 de persoane au răspuns la aceste chestionare. Mai multe persoane (în special avocați, dar nu numai), au indicat că aveau procese la mai mult de o instanță, în aceeași zi, în aceeași clădire. Luând în considerare și aceste aspecte, însumate, rezultă un număr de 892 de persoane care au răspuns sondajului. Pe viitor, ar trebui, probabil, să se aplice sondaje separate, pentru fiecare instanță.

Chestionarele au solicitat celor care răspundeau să precizeze la ce instanță mergeau, calitatea lor (parte, avocat etc), ce tip de cauză, vârsta lor, cât de des au venit la acea instanță în ultimul an și dacă au câștigat sau au pierdut.

Apoi, li s-a cerut să arate cât de mulțumiți sunt, în general, de instanța respectivă și de activitatea acesteia.

Celor care au intrat într-o sală de judecată, li s-a cerut să arate dacă sunt de acord cu următoarele aprecieri:

- Judecătorul (ii) a (u) demonstrat experiența profesională și cunoașterea legii
- Judecătorul(ii) au dovedit o atitudine neutră, imparțială
- A fost ușor de înțeles limbajul judecătorului și ce a vrut să spună
- Judecătorul a studiat dosarul înainte
- Judecătorul (ii) a (u) demonstrat buna cunoaștere a legii și aptitudini profesionale corespunzătoare

Respondenții au fost întrebați dacă sunt de acord cu aceste afirmații referitoare la instanță:

- Dosarele sunt judecate rapid și cu operativitate
- Personalul instanței oferă ajutor și este prietenos
- Clădirea instanței are un spațiu adecvat și facilități curate și plăcute

În cele din urmă, respondenții au fost rugați să scrie alte observații suplimentare prin care să sugereze ce s-ar putea face pentru a îmbunătăți performanța.

Rezultatele detaliate ale sondajului sunt prezentate într-un raport separat. Unele dintre rezultatele principale sunt totuși discutate pe scurt în cele ce urmează.

Desigur, este necesară o mare atenție în interpretarea acestor rezultate. Diferențele culturale pot să producă răspunsuri diferite în regiuni diferite, iar unele persoane pot să fie foarte afectate emoțional în urma experienței lor din instanță.

Sondajele au arătat că 72% dintre respondenți au fost în general mulțumiți sau foarte mulțumiți (30%) în instanță. Numai 12% au indicat că nu au fost mulțumiți. În comparație cu nivelele scăzute ale încrederii publice, discutate anterior, acesta trebuie considerat un rezultat foarte pozitiv<sup>97</sup> indicând fie că acele persoane care au o anumită experiență în instanță au o opinie mai bună decât cei care nu au o experiență în instanță, sau că există o încredere mai mare în instanțele locale decât în sistemul judiciar privit în ansamblu.

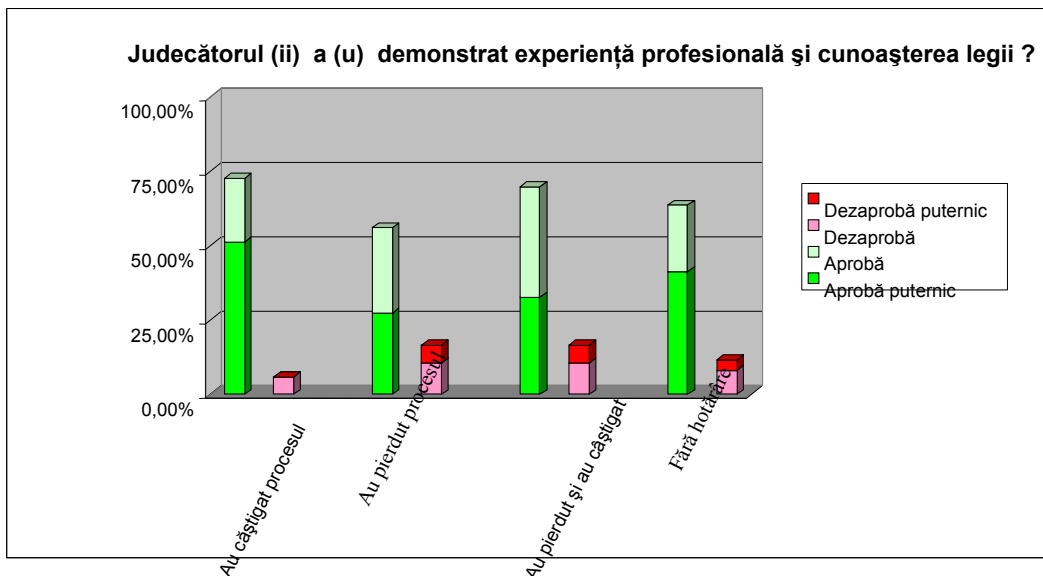
Chiar dacă îi luăm în considerare pe cei care au pierdut procesele, mai mult de 50% dintre aceștia sunt de acord cu afirmația că ”judecătorul (ii) a (u) demonstrat experiența profesională și cunoașterea legii” dar și cu aceea că “ judecătorul (ii) a (u) acționat într-o manieră imparțială și neutră”.

Răspunsurile nu diferă în mod substanțial între diferitele grupuri de respondenți. Totuși, avocații sunt mai moderați în răspunsurile oferite (mai puțin înclinați către “foarte mulțumit” sau “foarte nemulțumit”) decât părțile. Mai mult, respondenții cu vârsta peste 50 de ani sunt în medie mai puțin mulțumiți de instanță decât respondenții mai tineri.

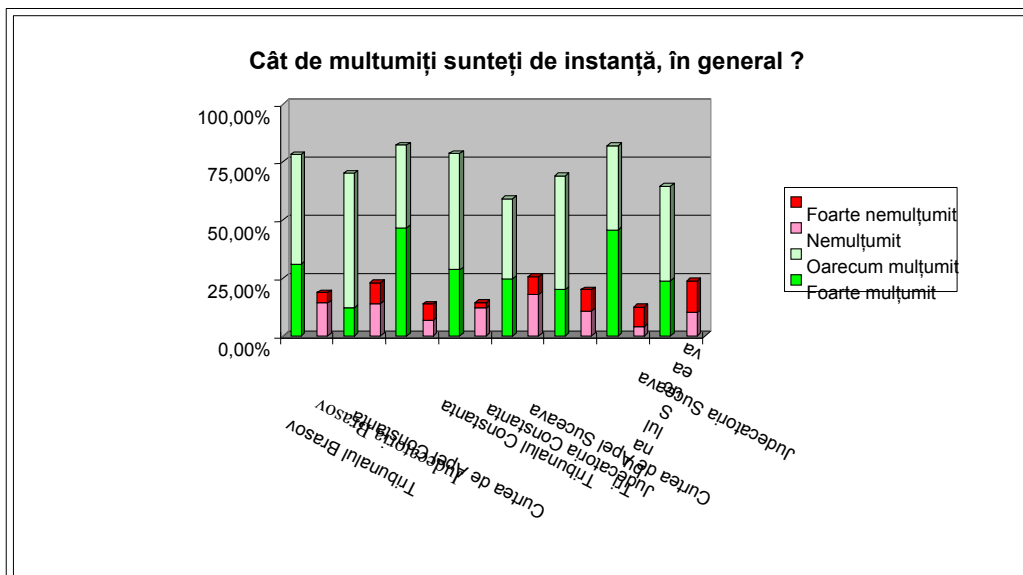
---

<sup>97</sup> Desigur, mai pot interveni îmbunătățiri. Un sondaj similar desfășurat în instanțele din Danemarca în 2005 a arătat că 91% dintre respondenți au fost mulțumiți sau foarte mulțumiți în instanță.

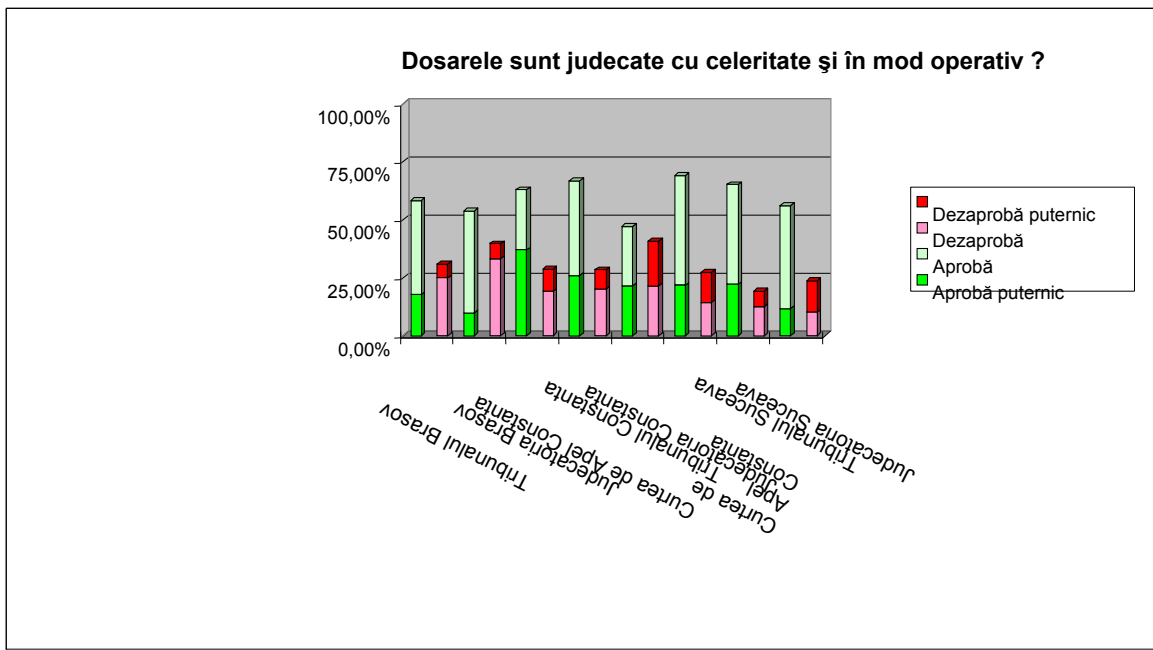




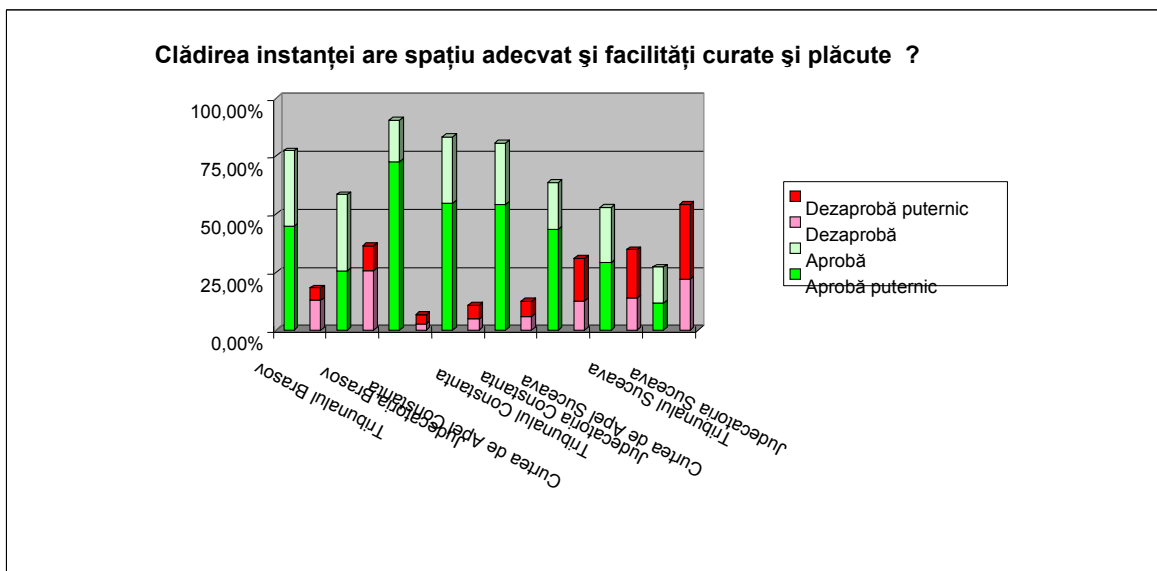
Când se compară rezultatele din instanțele individuale, rezultă că nivelul de satisfacție pentru judecătoria este mai scăzut decât pentru instanțele superioare. Rezultatele diferă totuși într-o oarecare măsură pentru fiecare din cele 11 întrebări despre instanțe la care respondenții au trebuit să răspundă.



Este evident că respondenții sunt foarte critici când vine vorba despre dosar și despre celeritatea de care dă dovadă instanța în judecarea dosarelor. Mai mult de 30% dintre respondenți nu sunt de acord cu afirmația că dosarele sunt judecate cu celeritate și operativ.



Dintre opt instanțe, Judecătoria Constanța are cei mai puțin respondenți mulțumiți. Există totuși o excepție. Când se întreabă despre facilitățile materiale, respondenții din cele trei instanțe din Constanța sunt în mod cert cei mai mulțumiți.



Desigur, este important, să fie amintit că principalul obiectiv al instanței este să facă justiție, nu să aibă un procent de 100% de respondenți mulțumiți. Având în vedere obiectivul instanței, amintit mai sus, procentul de 100% nu va fi atins niciodată. Sondajele în rândul respondenților pot totuși să furnizeze un feedback util și informații referitoare la ce poate să facă o anumită instanță pentru a-și

îmbunătăți imaginea.

Pentru a fi utile, rezultatele acestui sondaj trebuie să fie comparate cu un standard, care să ne permită să apreciem dacă un anumit rezultat este sub (sau deasupra) “normalului” sau acceptabilului. Acest proiect-pilot intenționează într-adevăr să ofere temeiurile pentru identificarea unor asemenea standarde, atâta timp cât sondajele viitoare vor putea fi comparate cu rezultatele din cadrul sondajului – pilot.

Astfel, sondajele efectuate pot să ofere indicatori de alarmă, prin identificarea aspectelor din cadrul serviciului instanței care comparativ cu acea instanță, conform justitibialilor, se situează sub nivelul menționat.

În plus, este important să se studieze observațiile scrise făcute de respondenți, deoarece acestea pot clarifica exact de ce respondenții sunt nemulțumiți, și ce se poate face pentru a îmbunătăți performanțele. Un studiu succint<sup>98</sup> al observațiilor făcute de respondenți sugerează că un număr relativ larg de utilizatori se plâng de faptul că termenele instanțelor nu sunt respectate și de dificultățile referitoare la accesarea dosarelor din arhivă<sup>99</sup>. Astfel încât prin preluarea inițiativei de a îmbunătăți aceste chestiuni, probabil că instanțele vor putea să crească în mod considerabil nivelul de mulțumire.

Pentru a ajuta instanțele în activitatea de îmbunătățire a performanței a fost creat în cadrul acestui proiect un chestionar special de autoevaluare (vezi apendicele 6). Acesta a fost inspirat de standardul CAF pentru autoevaluarea organizațională. Chestionarul se potrivește foarte bine ca supliment la acest chestionar și pentru a ajuta la îndreptarea atenției asupra problemelor manageriale și a provocărilor.

Pentru a afla cum trebuie să își desfășoare activitatea, ar putea fi o idee bună pentru instanțe să discute rezultatele sondajului cu reprezentanții respondenților profesioniști (ex. barourile) pentru a identifica ce se poate face pentru a îmbunătăți performanța și satisfacția utilizatorului.

Acest proiect are resurse limitate pentru derularea chestionarelor asupra respondenților. Va fi necesară o activitate viitoare pentru a dezvolta metodologia ce se va aplica.

În primul rând, datorită încrederii publice scăzute și a suspiciunilor la adresa sistemului judiciar, ar trebui să fie încredințată unui organism sau firmă de consultanță independentă sarcina de a derula și colecta (dar și analiza) chestionarele, pentru a evita suspiciunile posibile care pot apărea în legătură cu acel chestionar.

În al doilea rând, formularea întrebărilor din sondaj ar trebui să fie testată pe grupuri țintă de respondenți pentru a se asigura că acestea sunt în general înțelese în același fel în care le înțeleg cei care le analizează.

Alte lecții care pot fi învățate din experiența acestui prim proiect pilot sunt:

98 Nu toate observațiile au fost traduse din limba română în limba engleză.

99 Câteva dintre observațiile făcute de respondenți conțineau acuzații de corupție. Atâta timp cât este o regulă ca acuzațiile de corupție să fie anchetate în modul cel mai serios, ar trebui – tot ca o regulă – să nu se întâmple așa atâta vreme cât aceste acuzații sunt făcute anonim de un respondent al chestionarului. Respondenților li se cere să completeze chestionarul într-o perioadă când s-ar putea să fie emoționați, iar în frenezia aceluia moment pot fi tentați să formuleze acuzații pe care să nu fie capabili să le dovedească niciodată.

- O mare parte a observațiilor furnizate de respondenți par să se refere la termenele acordate de instanțe pentru ședințele de judecată și la accesul în arhive. În sondajele viitoare ar trebui să se includă întrebări separate pentru aceste aspecte.
- Numai un număr limitat de procurori a ales să participe la aceste chestionare. Pentru a oferi o perspectivă echilibrată a performanței instanțelor, ar trebui să fie reprezentate ambele părți (apărarea și acuzarea). Ar trebui să se ia în considerare ce se poate face astfel încât procurorii să fie obligați să participe.
- Un număr mare al celor care au ales categoria “altele”, atunci când au fost întrebați cum s-ar caracteriza, au scris că sunt consilieri juridici. Acest grup ar trebui să fie individualizat într-o categorie separată în sondajele viitoare. Pe de altă parte, aproape nici unul dintre respondenți nu era interpret, astfel încât acest grup ar putea fi eliminat drept categorie distinctă din chestionar.
- Chestionarul le-a solicitat respondenților să indice dacă au fost în instanță pentru a fi parte într-un dosar civil, penal sau au avut alte probleme legate de instanță, ceea ce a părut să creeze confuzie pentru cei care au participat spre exemplu într-un dosar comercial. Unele persoane au indicat “civil” și apoi au scris “comercial” în litere. Altele persoane au indicat “altele” și apoi au scris “comercial” în litere.
- Unii respondenți au avut tendința să scrie în interiorul căsuțelor ce trebuie bifate astfel încât a fost imposibil sau foarte dificil de interpretat (în special dacă nu ai cunoștințe de limba română) care era răspunsul acestora. În sondajele viitoare ar trebui folosite căsuțe mai mici ceea ce ar indica foarte clar că este nevoie doar de bifarea acelei căsuțe (și ar ușura de asemenea și scanarea automată a chestionarelor).
- În sfârșit, așa cum am menționat deja anterior, respondenții care au vizitat mai mult de o instanță în cadrul aceleiași clădiri ar trebui rugați să completeze câte un chestionar separat pentru fiecare instanță, astfel încât să poată oferi câte o evaluare separată pentru fiecare instanță.

### **Evaluarea internă a calității și a serviciului**

Evaluările externe pot fi suplimentate foarte bine de evaluările interne.

România deja înregistrează rata casărilor și rata hotărârilor care sunt considerate (de către instanțele superioare) ca fiind incorecte.

Este foarte îndoielnic în ce măsură indicatorul pentru casări arată calitatea activității unei anumite instanțe. Totuși se poate lua în considerare drept un indicator de alarmă, deoarece o rată foarte mare a casărilor ar trebui să conducă la auto-reflecție în cadrul instanței inferioare.

Numărul casărilor ar trebui comparat cu numărul deciziilor care pot fi atacate cu apel sau recurs, nu numai cu cele care sunt atacate în fapt.

Indicatorul 4a: Numărul hotărârilor casate / Numărul hotărârilor care pot fi apelate

Dacă ar fi existat o practică clară și uniformă pentru a stabili dacă o hotărâre a unei instanțe inferioare, atunci numărul înregistrat al hotărârilor imputabile ar putea într-adevăr să reprezinte un indicator de calitate. Se pare că nu este cazul în această situație, astfel încât va fi necesar să se definească și să se specifice exact ce validează o asemenea clasificare, dacă se dorește ca acest

factor să fie luat în considerare drept indicator de calitate relevant.

Indicator 4b: Numărul casărilor imputabile / Numarul hotararilor care pot fi apelate

Așa cum s-a discutat pe larg în capitolele precedente, magistrații sunt evaluați individual. În principiu, scorul adunat al evaluării judecătorilor din cadrul unei anume instanțe ar trebui să indice anumite aspecte ale performanței instanței. Așa cum reiese și din argumentarea capitolelor precedente acest indicator nu este folositor dacă evaluarea se desfășoară ca în prezent. Calificativele unei instanțe nu pot fi comparate cu cele ale altei instanțe.

Daca totuși se fac eforturile sugerate în acest raport, astfel încât evaluatorii să aplice metode și criterii similare pentru acordarea calificativelor individuale, s-ar putea ca în cele din urmă sa se transforme într-un indicator pentru instanță:

Indicatorul 4c: Scorul mediu în evaluările individuale ale magistraților

Există și alte posibilități pentru evaluarea internă a calității și a serviciului. În Danemarca s-a derulat un proiect – pilot pentru a evalua motivările judecătorilor. S-a stabilit în urma criticilor larg răspândite că adesea motivările erau prea succinte. În cadrul acestui proiect-pilot un complet de evaluatori (judecători) acordă o notă unui exemplu de motivare a instanței, în conformitate cu unele criterii specifice.

Înțeleg că CSM intenționează să deruleze un program similar, din cauza criticilor care afirmă că hotărârile sunt adesea neclare și nu pot fi puse în executare. Aceasta ar putea să se transforme într-un alt indicator:

Indicatorul 4d: Scorul pentru calitatea hotărârilor motivate

În cele din urmă, se poate aplica auto-evaluarea. Un proiect pilot referitor la auto-evaluările din instanțe s-a derulat ca parte a acestui proiect, bazându-se pe chestionarele din apendicele 6. Rezultatele sunt prezentate într-un raport separat.

## **ANEXE**

### **Lucrări de referință consultate:**

- Albers, Pim (2002). “Experiențele daneze referitoare la evaluarea din sistemul judiciar”, lucrarea prezentată la întâlnirea Consiliului European din Urbino, septembrie 2002.
- Asociația Baroului American (2005). “Principii pentru evaluarea performanței judiciare”.
- Anderson, James H., David S. Bernstein & Cheryl W. Gray (2005). Sistemele judiciare în economiile de tranzitie .Banca Mondiala : Washington DC.
- Baron, James N. & David M. Kreps (1999). Resurse umane strategice: modele pentru directori. USA: John Wiley & Sons.
- Berkani, Christiane, Marco Pivetti, Elmar Schurmann, Fernando Fernandez Espinar (2005). “Concluzii și propuneri”, lucrare expusă în iunie 2005, în cadrul seminarului de trei zile din București, având tema procesului de selectare pentru recrutarea noilor

magistrati / promovarea magistratilor in functii superioare precum si criteriile aplicate in cadrul acestui proces

Cialdini, Robert B. (2001). *Influente in stiinta si practica*. USA: Allyn & Bacon

Conseil Supérieur de la Magistrature / Consiliul Judiciar Francez (2005). Raportul anual pe 2004.

Consiglio Superiore della Magistratura / Consiliul Judiciar Italian (2005). “Sistemul judiciar italian”

Contini, Francesco & Marco Fabri (2005). “Italia”, in Fabri et. al. (2005) pg. 281-300.

Domstolsstyrelsen / Administrarea instantelor daneze (2001). Raport asupra managementului economic al instantelor Copenhaga: Domstolsstyrelsen

Domstolsstyrelsen / Administratia Curtilor de Judecata daneze (2005). Documentatia si masurarea calitatii instantelor daneze. Copenhaga: Domstolsstyrelsen

de Bruijn, Hans (2002a). *Managementul performantei in sectorul public*. Londra: Routledge.

de Bruijn, Hans (2002b). “Masurarea performantei in sectorul public: strategii pentru a face fata riscurilor masurarii performantei”, Jurnalul International al Managementului Sectorului Public , vol. 15 pg. 578-594.

Depre, Roger & Joris Plessers (2005). “Belgia”, in Fabri et. al. (2005), pg.135-158.

Di Federico (2001). “Independenta justitiei in Italia: o revizuire critica dintr-o perspectiva comparativa (nesistematica)”, lucrare prezentata la A 9 – a Conferinta Anuala cu tema “Individul vs Stat”, Budapesta, mai 2001.

Di Federico (ed.) (2005a). *Recrutarea, evaluarea profesionala si cariera judecatorilor si procurorilor din Europa: Austria, Franta, Germania, Italia, Olanda si Spania*. Italia: Istituto Di Ricerca Sui Sistemi Giudiziari.

Errera, Roger (2005). “Recrutarea, pregatirea, evaluarea si responsabilitatea membrilor sistemului judiciar din Franta”, in lucrarea lui Di Federico ed.(2005a), pg.43-68

Fabri, Marco, Jean – Paul Jean, Philip Langbroek & Helene Pauliat (eds)(2005). “Administrarea Justitiei in Europa si evaluarea sale”. Franta: Montchrestian.

Fabri, Marco (2005). “Politici pentru a imbunatati calitatea justitiei in Europa”, pg. 69-87.

Hoge Raad voor de Justitie / Consiliul Juduciar Belgian (2003). Raport sinteza despre evaluarea magistratului.

Hoge Raad voor de Justitie / Consiliul Juduciar Belgian (2004). Propunerea unei reforme privitoare la regimul evaluarii magistratilor.

Jean, Jean – Paul & Helene Pauliat (2005). “Administrarea justitiei in Europa si evaluarea calitatii sale”.

Kodek, Georg E. (2005).”Austria”, in Fabri et. al. (2005) , pg. 121-134.

La Porta, Rafael & Andrei Shleifer m.fl. (2004). „Verificari si balante judiciare”, Revista de economie politica. Chicago: aprilie 2004, vol 112, nr. 2, pg. 445 – 471.

Langbroek, Philip M. (2005). “Recrutarea, evaluarea profesionala si cariera judecatorilor si procurorilor din Olanda”, in lucrarea lui Di Federico ed. (2005a), pb. 159 – 185.

Lord, Terry R. & Jesper Wittrup (2005) Studiu despre rationalizarea instantelor din Romania,  
[http://www.just.ro/rtrv\\_MC.php?param=studii\\_si\\_analize](http://www.just.ro/rtrv_MC.php?param=studii_si_analize)

- Miller, Gray J. (1992). Dileme manageriale: economia politica a ierarhiei. USA: Cambridge University Press.
- Norman, Richard & Robert Gregory (2003). "Paradoxuri si echilibrarea balantei: Managementul performantei in sectorul public din Noua Zeelanda", Revista Australiana de Administratie Publica, vol. 62, pg. 35 – 49.
- Institutul pentru o Societate Deschisa (2002). Monitorizarea procesului de aderare la Uniunea Europeana: capacitatea judiciara.
- Petrie, Murray (2002). "Proiect pentru evaluarea performantei in sectorul public", Revista OECD referitoare la acordarea bugetelor, pg. 117 – 153.
- Poblet, Marta & Pompeu Casanovas (2005). "Recrutarea, evaluarea profesionala si cariera judecatorilor si procurorilor din Spania", in Di Federico ed. (2005a), pg. 185 – 214.
- Raad voor de Rechtspraak / Consiliul Danez al Sistemului Judiciar (2004). "Sistemul de masurare a calitatii in sistemul judiciar". Raportul Consiliului.
- Riedel, Johannes (2005). "Recrutarea, evaluare profesionala si cariera judecatorilor si procurorilor din Germania", in Di Federico ed.(2005a), pg. 69 – 126.
- Stava, Georg (2005). "Recrutarea, evaluarea profesionala si cariera judecatorilor si procurorilor din Austria" in Di Federico ed. (2005a), pg. 1 – 42
- Wittrup, Jesper (2005). "Danemarca", in Fabri et. al. (2005) , pg. 185 – 204.
- Banca Mondiala (2001). "Masurarea performantei unui sistem judiciar", <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/performancebrief.htm>

### **Anexa 1: Evidența activităților desfășurate în România**

Această listă nu include cele mai multe dintre discuțiile/dezbaterile avute cu experții locali. Cele mai multe discuții au fost înregistrate pe suport magnetic, cu acordul prealabil al participanților.

18 Octombrie 2005:

- Interviu cu d-na A. Rădulescu, membru CSM ( aprox.2 ore)
- Interviu cu d-na Mihaela Vintilă, jud., șef serviciu, DRUO, CSM (aprox. 1h și <sup>3</sup>/<sub>4</sub>)

19 Octombrie:

- Interviu cu d-na Maria Cârjan, specialist statistică la CSM (aprox.1 și <sup>1</sup>/<sub>2</sub> h)
- Interviu cu dl. G.Ștefănescu, consilier juridic la Departamentul IT din MJ (aprox. 1 și <sup>1</sup>/<sub>2</sub>h)
- Interviu cu d-na Mihaela Luca, specialist IT la CA București (aprox. <sup>3</sup>/<sub>4</sub> h)

20 Octombrie:

- Interviu cu dl.Ion Marian, procuror șef secție, PÎCCJ (aprox. 1și <sup>1</sup>/<sub>2</sub>h)
- Interviu cu d-na Valeria Dumitrache, Director, DIJ, CSM (aprox.2 h)
- Interviu cu dl.V. Alistar, director executiv, Transparency International – România (aprox. 1h și <sup>1</sup>/<sub>4</sub>)

21 Octombrie:

- Interviu cu dl. M. Selegean, Director, INM și d-na L.Lefterache, director adj., INM (aprox.2 h)

21 Noiembrie:

- Discuții cu judecători din raza CA Oradea (aprox. 2 h)
- Discuții cu informaticieni/statisticieni de la CA Oradea (aprox. 1 și 1/4h)
- Discuții cu procurorii generali și proc.gen. adjuncți din raza Parchetului de pe lângă CA Oradea (cca 1h și 1/2)

22 Noiembrie:

- Discuții cu președinți și vice-președinți ai instanțelor din raza CA Timișoara (aprox. 2 h)
- Discuții cu magistrați și informaticieni de la instanțele din raza CA Timișoara (aprox. 1h și 3/4)
- Discuții cu reprezentanți ai conducerii parchetelor din raza CA Timișoara (aprox. 1 h și 1/2)

23 Noiembrie:

- Interviu cu d-na L.Andrei, vice-președinte TB și responsabil al implementării programului ECRIS. Au participat președintele TB și doi informaticieni (aprox. 1 h și 3/4)

24 Noiembrie:

- Întâlniri cu reprezentanți ai conducerii instanțelor din raza CA Constanța (aprox. 2 h)
- Întâlniri cu magistrați din raza CA Constanța (aprox. 1h)

25 Noiembrie:

- Interviu cu dl.Dan Lupașcu, judecător, președinte CSM (aprox. 1 h și 1/2)

28 Noiembrie:

- Timp de o zi, seminar referitor la evaluarea performanțelor magistraților în România. Au participat 70-80 de judecători, procurori și informaticieni/statisticieni din raza CA București și de la alte 5 curți de apel, situate cât mai aproape de București

29 Noiembrie:

- Interviu cu dl.L.Dăscălescu, vice-președinte, CSM (aprox 1h și 1/4)
- Interviu cu dl.I.Gâlcă, președinte CA Alba Iulia, membru CSM, coordonator al grupului de lucru privind stabilirea volumului optim de muncă

27 Ianuarie 2006:

- Interviu cu dl. procuror Deliorga, noul Vice-președinte al CSM (aprox. 1 oră)

30-31 Ianuarie:

- Interviuri cu reprezentanți ai conducerii instanțelor din raza Curții de Apel Brașov, cu grefieri, statisticieni, informaticieni
- Aplicarea sondajelor de opinie la Brașov

1-2 Februarie:

- Interviuri cu reprezentanți ai conducerii instanțelor din raza Curții de Apel Constanța, cu grefieri, statisticieni, informaticieni
- Aplicarea sondajelor de opinie la Constanța

3 Februarie:

- Ședința grupului de lucru



14 Februarie:

- Interviu cu dl. Gâlcă, noul președinte al CSM
- Interviuri cu statisticieni și informaticieni de la Curtea de Apel București
- Discuții cu d-na Laura Andrei, Vice-președinte al Tribunalului București și cu dl. Valentin Stoica, manager tehnic, Indaco Systems

15-16 Februarie:

- Interviuri cu reprezentanți ai conducerii instanțelor și parchetelor din raza Curții de Apel Suceava, cu greșeri, statisticieni, informaticieni
- Aplicarea sondajelor de opinie la Suceava

**Anexa 2: Ghidul interviului pentru discuțiile care au avut loc în luna octombrie 2005. Caracteristici ale sistemului de evaluare a performanțelor**

1) Evaluarea individuală:

- a) Cine este evaluat? Toți judecătorii și procurorii sau numai unii dintre ei? Este cineva evaluat în același mod?
- b) Cine realizează evaluarea (și are input pt aceasta)? Datele sunt colectate doar dintr-o singură sursă sau din mai multe? Cât de mult input are persoana evaluată în cadrul evaluării?
- c) Care este intervalul de timp? Cât de des sunt evaluați judecătorii și procurorii?
- d) Ce indicatori obiectivi se utilizează? Sunt măsurați acești indicatori?
- e) Există un input subiectiv/de impresie al evaluării?
- f) Utilizați aceleași categorii de evaluare pt fiecare, în mod individual sau decupați seturi de scopuri și obiective pt fiecare persoană?
- g) Evaluați performanța pe o scară absolută sau pe o anumită bază relativă?
- h) Diferiții indicatori și date vor fi colectați într-un singur rezumat statistic al întregii performanțe? Câte „grade” diferite de performanță utilizați?
- i) Cum se realizează distribuția actuală a rezultatelor evaluării?
- j) Cine are acces la rezultatele evaluărilor individuale?
- k) Cum poate să conteste persoana în cauză rezultatele evaluării?
- l) Ce cred judecătorii/procurorii despre sistemul actual de evaluare a performanțelor?
- m) Credeți că judecătorii/procurorii primesc feedback și altfel decât prin intermediul sistemelor oficiale de măsurare a performanțelor?

2) Performanța necorespunzătoare (proastă)

- a) Care sunt consecințele unui rezultat necorespunzător al evaluării?
- b) Câți judecători/procurori au fost sancționați (avertizați etc.) ca urmare a unui rezultat negativ al evaluării?
- c) Cum îi sprijiniți pe cei neperformanți să obțină rezultate mai bune în viitor?
- d) Este posibil pentru un judecător/procuror care la un anumit moment a obținut rezultate necorespunzătoare la evaluare să promoveze la un moment ulterior, dacă și-a îmbunătățit performanța?

3) Performanță corespunzătoare (bună)

- a) Cum sunt recompensați judecătorii/procurorii, în mod individual, pe baza unor bune rezultate ale evaluării?
- b) Ce rol poate avea rezultatul evaluării cât privește promovările (la o instanță superioară în grad sau într-o funcție de conducere?)

#### 4) Analiza SWOT a performanței prezente

Cum considerați că performează judecătorii români cât privește caracteristicile de performanță care vor fi mai-jos enumerate? Care sunt punctele tari? Dar cele slabe? Aveți date prin care să confirmați? Care sunt oportunitățile de îmbunătățire (ce trebuie făcut pentru a încuraja îmbunătățirea performanței)? Care sunt obstacolele/pericolele majore? Care alte aspecte de performanță pot fi luate în considerare?

- a) Hotărâri judecătorești de înaltă calitate:
  - Expertiză: cunoașterea jurisprudenței
  - Pregătirea dosarului
  - Înscrieri
  - Jurisprudență unitară
  - Numărul căilor de atac. Rezultate: confirmate sau infirmate de instanță
- b) Interacțiunea personală a judecătorului cu participanții la proces
  - atitudine prietenoasă
  - încurajarea părților pentru a spune ceea ce au de spus
  - explicarea cauzei etc.

#### 5) Analiza SWOT a performanței procurorilor.

Care sunt punctele tari, punctele slabe, oportunitățile și pericolele cât privește performanța procurorului?

#### 6) Evaluarea performanței instanțelor/parchetelor

- a) Ce tip de evaluare utilizați pentru a măsura performanța întregii instanțe/parchet?
- b) Este evaluată și performanța președintelui/prim-procurorului și a managerului economic?
- c) Aveți în vedere punctele tari, cele slabe, oportunitățile și pericolele referitoare la:
  1. management
  2. alocarea cauzelor
  3. satisfacția în muncă a celui angajat
  4. condiții de muncă (starea clădirilor, facilități etc.)

#### 7) Evaluarea întregului sistem judiciar

- a) Ce indicatori aveți acum la nivelul sistemului?
- b) Care sunt așteptările celor mai importanți beneficiari externi ai serviciilor oferite de justiție (publicul român, în general, investitorii străini, politicienii, UE) privind modul de măsurare a performanței sistemului judiciar?

#### 8) Aspecte tehnice

Instanțele și CSM beneficiază de o tehnologie adecvată și au deprinderile de a măsura performanța?

### **Anexa 3: Ghidul interviurilor: Discuții cu judecători, procurori și informaticieni/statisticieni la Oradea, Timișoara și Constanța**

Scopul interviurilor/discuțiilor este acela de a obține informații cu privire la experiența și opiniile magistraților cât privește sistemul de evaluare a performanței lor profesionale. Interviurile vor avea în vedere următoarele:

1. Care sunt avantajele și dezavantajele majore ale vechiului sistem de evaluare?
2. Care considerați că sunt avantajele și dezavantajele importante ale noului sistem de evaluare?
3. Este nevoie în România de un sistem de evaluare individuală a activității judecătorilor și procurorilor? De ce este acesta necesar? Care sunt principalele obiective pe care acest sistem ar urma să le îndeplinească?
4. Care ar fi caracteristicile unui sistem „ideal” de evaluare?
  - a. Cine ar trebui să fie evaluat?
  - b. Cât de des ar trebui să aibă loc evaluarea?
  - c. Cine ar trebui să realizeze evaluarea? Ce izvoare/surse ar trebui utilizate?
  - d. Ce criterii trebuie utilizate?
  - e. Care ar trebui să fie balanța între elementele obiective și cele subiective, în cadrul unei evaluări?
  - f. Ce tip de măsurare ar trebui utilizată pentru performanțe?
  - g. Cu ce ar trebui să semene/cum ar trebui să arate procedura de evaluare?
  - h. Care ar fi consecințele obținerii unor calificative satisfăcătoare, bune sau nesatisfăcătoare?
5. Ce trebuie făcut/ce garanții trebuie adoptate, astfel încât să fim siguri că sistemul de evaluare nu va aduce atingeri independenței justiției?
6. Una dintre problemele pe care le-a generat vechiul sistem de evaluare, a fost aceea că mulți magistrați erau încadrați, prin aplicarea lui, în aceeași categorie (primind calificativul „foarte bine”). Constituie aceasta o problemă? Dacă da, care credeți că au fost cauzele? Ce poate fi făcut pentru a-i determina pe evaluatori să realizeze o mai bună distincție când îi evaluează pe magistrați?
7. Luând în considerare sistemul instanțelor în întregul său, ce puteți face pentru a „proba”(însemnând datele și argumentele pe care le puteți oferi) unei terțe persoane, din afara sistemului, că instanțele oferă o calitate înaltă (ori mai bună) a următoarelor aspecte/dimensiuni:
  - a. Imparțialitatea și integritatea judecătorilor

- b. Expertiza pe care o oferă judecătorii (nivelul de pregătire profesională și de specializare)
- c. Interacțiuni personale cu justițiabilii (în desfășurarea procesului; rolul activ)
- d. Asigurarea jurisprudenței unitare
- e. Celeritate, proceduri accelerate, termene rezonabile

**Anexa 4: Exercițiul grupurilor de lucru, destinat participanților la conferința cu privire la evaluarea performanțelor, București, 28 noiembrie 2005**

Exercițiu de grup: Grupul nr.....

*1. Vă rugăm să dezbateți fiecare dintre următoarele 9 afirmații și să încercați să stabiliți care problemă este importantă și/sau urgentă, care nu este urgentă, precum și cea care nu constituie, până la urmă, o problemă. Vă rugăm, de asemenea, să completați chestionarul marcând un X. Dacă nu există o părere unanimă a membrilor grupului, vă recomandăm să votați.*

	<i>Această problemă este serioasă și ar trebui rezolvată imediat</i>	<i>Aceasta ar putea constitui o problemă, dar nu este imperios necesar să fie rezolvată imediat</i>	<i>Aceasta nu este o problemă/ nu suntem de acord că ar fi o problemă</i>
1. Procedura de evaluare ar trebui să se focalizeze (mai mult decât este în prezent) pe identificarea metodelor de a stimula magistrații în autoperfecționare			
2. Indicatorii de performanță referitori la numărul de casări nu sunt utili/adecvați			
3. Evaluarea performanței nu trebuie niciodată să conducă la înlăturarea unui magistrat din sistem. Deci nu trebuie să se introducă cerința, pentru persoanele care au primit un			

calificativ necorespunzător la evaluare, de a promova un test pentru a rămâne în sistem			
4.Sistemul actual de evaluare are de suferit din cauza unei lipse de distincții între diferite categorii (aproape toată lumea primește același calificativ)			
5. Sistemul actual de evaluare are de suferit din cauza unei lipse de uniformitate (notele nu oferă comparații între o instanță și alta)			
6.Sistemul actual de evaluare are de suferit din cauza unei lipse de ghidurilor de evaluare/a pregătirii corespunzătoare a evaluatorilor			
7. Sistemul actual de evaluare are de suferit din cauza unei lipse a reacțiilor din partea persoanelor care beneficiază de justiție ca serviciu public (justițiabili etc.)			
8.Criteriile de evaluare trebuie să reflecte profilul magistratului			
9.Sistemul actual de statistică nu oferă decât o insuficientă			

măsurare a volumului de muncă/gradului de încărcare cu dosare			
---	--	--	--

2. Măsurați (acordând note) importanța a 11 posibile scopuri/obiective ale sistemului de evaluare, pornind de la cel mai important (marcat cu nota 1) până la cel mai puțin important (marcat cu nota 11).

1. Claritatea obiectivelor
2. Comunicarea obiectivelor și valorilor organizaționale
3. Stimularea pregătirii și autoperfecționării
4. Posibilitatea de a oferi repere
5. Planificarea pregătirii profesionale
6. Oferirea de grade/categorii necesare pentru a fi promovați cei cu rezultatele profesionale cele mai bune
7. Recunoașterea celor mai buni performeri
8. Sancționarea (mergând până la îndepărtarea din sistem) a celor lipsiți de performanțe profesionale
9. Îmbunătățirea modului în care se compară între ele performanțele profesionale individuale
10. Transparență în acțiunile prompte
11. Legitimitate durabilă

3. Discutați despre cum ar trebui să stabiliți un sistem de evaluare care să servească trei dintre scopurile/obiectivele pe care le-ați considerat ca fiind cele mai importante.

*Discuțiile vor avea următoarele puncte de reper:*

Participanții vor purta „pălării” imaginare, pe timpul discuțiilor. Fiecare pălărie va reprezenta un rol aparte și o perspectivă diferită cu privire la subiectul discuției.

La debut, participanții vor alege o persoană, care va fi coordonatorul discuțiilor. Coordonatorul va purta o pălărie imaginară albă, tot timpul. Cel cu pălărie albă va decide când discuțiile trebuie să treacă de la un o etapă la alta (când participanții trebuie să schimbe pălăriile între ei, spre ex.) și trebuie să-l oprească de îndată pe cel care își depășește rolul (sau trece în rolul altuia).

Pasul nr.1: Cel cu pălărie albă, prezintă îndatoririle

Pasul nr.2: Participanții își vor pune pălăriile verzi. Când poartă pălăriile verzi, au permisiunea

de a aduce orice fel de idei în dezbateri, nu contează cât de „nebunești” sau nerealiste ar putea părea. Este de important să se genereze cât mai multe tipuri de soluții la o problemă. NU este permis să fie criticată o anumită idee sau un aspect considerat negativ.

Pasul nr.3: Participanții vor trece la pălăriile galbene. Când le poartă, participanții vor trebui să identifice posibilele merite și beneficii ale oricăror soluții potențiale. NU este permis să se puncteze vreun neajuns.

Pasul nr.4: Participanții vor purta pălăriile negre. Când le poartă, participanții vor trebui să identifice oricare posibile neajunsuri sau puncte negative/slabe ori riscuri ale oricărei potențiale soluții.

Pasul nr.5: Participanții vor trece la pălăriile roșii. Când poartă aceste pălării, participanții vor trebui să explice sentimentele/presimțirile referitoare la diferitele soluții, fără să explice de ce.

Pasul nr.6: Fiecare va purta pălăria albastră, în scopul însumării concluziilor întâlnirii. Pălăria albastră reprezintă atât scopul cât și privirea generală.

*4. Un reprezentant al grupului va prezenta rezultatele discuțiilor (1-3), în plen. Maxim 10 minute.*

#### **Anexa 5:**

#### **Sondaj de opinie pentru justiciabili/utilizatori ai justiției ca serviciu public**

*Bună ziua și bine ați venit la sediul instanței noastre!*

*Vă rugăm să ne ajutați să vă oferim servicii de o mai bună calitate. În acest scop, vă adresăm rugămintea de a fi de acord ca, timp de câteva minute, înainte de a părăsi sediul instanței, să ne împărtășiți câteva aspecte din experiența dvs.*

#### **A1. La ce instanță ați mers astăzi, în această clădire?**

Judecătoria	
Tribunal	
Curte de Apel	

#### **A3. Care este rolul sau poziția dvs. în acest proces?**

Sunteți una dintre părți	
Sunteți avocat	
Sunteți martor	
Sunteți procuror	
Sunteți interpret	
Altă situație (vă rugăm să indicați care):	

#### **A5. Cât de des ați venit la această instanță în ultimul an?**

O dată sau de două ori	
De 3 până la 5 ori	
De 6 până la 10 ori	
Mai mult de 10 ori	

**A2. Care a fost principalul motiv pentru care ați venit astăzi la instanță**

Pentru un proces civil/familie/minori etc.	
Pentru un proces penal	
Alt motiv (vă rugăm să precizați):	

**A4. Care este vârsta dvs.?**

Mai puțin de 20 de ani	
20 - 29 de ani	
30 - 39 de ani	
40 - 49 de ani	
50 - 59 de ani	
60 - 69 de ani	
Peste 70 de ani	

**A6. Dacă ați avut calitatea de parte în proces (sau de avocat), vă rugăm să indicați dacă:**

Procesul s-a soluționat în favoarea dvs.(ați câștigat)	
Procesul s-a soluționat în defavoarea dvs.(ați pierdut)	
Procesul s-a soluționat parțial în favoarea dvs. și parțial în defavoarea dvs.	
Nu s-a pronunțat încă o hotărâre în cauza dvs.	



**B1. Cât de mulțumit sunteți în ceea ce privește?**

	Foarte mulțumit	Parțial mulțumit	Nemulțumit	Foarte nemulțumit	Nu am o opinie
Funcționarea acestei instanțe					
Personalul și funcționarii instanței (grefieri, arhivari etc.)					
Modul în care instanța gestionează dosarele și circuitul acestora					

**B2. Dacă ați intrat astăzi în sala de ședință, vă rugăm să indicați în ce măsură sunteți mulțumit, apreciind comportamentul judecătorului(ilor), prin următoarele:**

	Foarte mulțumit	Parțial mulțumit	Nemulțumit	Foarte nemulțumit	Nu am o opinie
Judecătorul(ii) s-au comportat respectuos față de toată lumea					
Judecătorul(ii) s-au comportat de o manieră imparțială și neutră					
A fost ușor de înțeles ce a(au) spus/întrebat judecătorul(ii)					
Judecătorul(ii) cunoșteau bine dosarul					
Judecătorul(ii) au demonstrat că sunt profesioniști și cunosc prevederile legale					

**B3. Vă rugăm să indicați în ce măsură sunteți de acord cu următoarele aprecieri privind instanța, în ansamblul său:**

	Foarte mulțumit	Parțial mulțumit	Nemulțumit	Foarte nemulțumit	Nu am o opinie
Dosarele sunt soluționate cu celeritate (rapid)					
Personalul instanței este amabil și dovedește profesionalism în exercitarea atribuțiilor sale					
Clădirea instanței oferă spațiu adecvat pentru desfășurarea tuturor activităților, este curată și					

aspectuoasă					
-------------	--	--	--	--	--

**B4: Vă rugăm să ne oferiți câteva sugestii cu privire la măsurile pe care ar trebui să le luăm pentru a îmbunătăți performanțele acestei instanțe:**

*Vă mulțumim pentru ajutor!*

**Anexa 6: Autoevaluare a performanței instanței și a satisfacției în muncă a judecătorilor și personalului auxiliar**

**A1. Care este profesia dvs.?**

Judecător	
Grefier	
Alta (precizați care)	

**A2. Care este vârsta dvs.?**

Sub 30 de ani	
Între 31 și 40 de ani	
Între 41 și 50 de ani	
Peste 50 de ani	

**B1. Cât de mulțumit/ă sunteți de munca dvs., la acest moment?**

	Foarte mulțumit	Parțial mulțumit	Nemulțumit	Foarte nemulțumit	Nu am o opinie

**B2. Vă rugăm să indicați în ce mod următoarele persoane sau factori influențează gradul de satisfacție în muncă pe care îl aveți:**

	Efect excelent	Efect pozitiv	Efect neutru	Efect negativ	Efect puternic negativ	Nu știu/nu am o opinie
Președintele instanței						
Superiorul dvs. ierarhic						
Colegii dvs.						
Cei care se află în subordinea dvs.						
Justițiabilii/utilizatorii justiției ca serviciu public						
Imaginea publică pe care o are instanța						
Conținutul, provocările etc. muncii dvs.						
Salarizarea muncii dvs.						
Perspectivile de promovare pe care le aveți						
Capacitatea dvs. de a stabili un echilibru între munca dvs. și familia dvs.						
Cursurile de pregătire profesională de care beneficiați						
Facilitățile/condițiile de lucru pe care le oferă instanța						
Nivelul de informatizare și noile tehnologii de care beneficiați						

**Vă rugăm să indicați dacă sunteți de acord sau nu cu următoarele afirmații:**

<b>C1. Conducere și planificare strategică</b>	Total de acord	De acord	Nu sunt de acord	Puternic dezacord	Nu știu/nu am o opinie
Conducerea instanței are o viziune clară (către ce ne					

îndreptăm) și o perspectivă asupra misiunii și obiectivelor activității instanței, și a comunicat întregului personal aceste aspecte					
Conducerea instanței a stabilit, la toate nivelurile de activitate, obiective cuantificabile și scopuri clare					
Conducerea instanței încurajează tot personalul (judecători, grefieri, personal auxiliar) să formuleze sugestii de îmbunătățire a activității					
Conducerea instanței motivează întregul personal să aibă un randament maxim					
Conducerea instanței stimulează/încurajează delegarea de competențe și responsabilități, în condițiile legii					
Conducerea instanței discută în mod regulat cu tot personalul aspectele referitoare la performanțele individuale/rezultatele în muncă					
Conducerea instanței ia măsuri pentru ca performanța în muncă/eforturile depuse să fie recunoscute					
Conducerea instanței știe să stabilească în mod eficient prioritățile, mai ales dacă resursele de care dispune instanța sunt limitate					
Conducerea instanței reprezintă un model pentru personalul instanței, inclusiv sub aspect etic					
Conducerea instanței își îndeplinește atribuțiunile legate de îmbunătățirea					

imaginii publice a instanței					
<b>C2. Cât privește gestiunea resurselor umane</b>	<b>Total de acord</b>	<b>De acord</b>	<b>Nu sunt de acord</b>	<b>Puternic dezacord</b>	<b>Nu știu/ nu am o opinie</b>
Sarcinile și responsabilitățile fiecăruia (judecători, personal auxiliar etc.) sunt clar definite					
Condiții bune de lucru sunt asigurate tuturor					
Nu există diferențe pe criterii de vârstă, religie, sex ș.a., în sensul că sunt asigurate condiții egale de muncă și promovare profesională pentru toți					
Sunt asigurate programe adecvate de pregătire profesională pentru toți					
<b>C3. Resurse</b>	<b>Total de acord</b>	<b>De acord</b>	<b>Nu sunt de acord</b>	<b>Puternic dezacord</b>	<b>Nu știu/ nu am o opinie</b>
Gestiunea financiară a instanței este eficientă					
Sistemul informatic este un sprijin eficient în munca zilnică					
Logistica, mobilierul, echipamentele etc sunt utilizate eficient și întreținute corect					
<b>C4. Procesul muncii</b>	<b>Total de acord</b>	<b>De acord</b>	<b>Nu sunt de acord</b>	<b>Puternic dezacord</b>	<b>Nu știu/ nu am o opinie</b>
Volumul de muncă/repartizarea muncii etc. este gestionat/ă în mod rapid și eficient					
Procesele-cheie ale muncii (conținutul acesteia), dar și aspectele de rutină și administrative sunt analizate în mod regulat și se iau măsuri pentru îmbunătățirea lor					

<b>C5. Rezultatele activității</b>	<b>Total de acord</b>	<b>De acord</b>	<b>Nu sunt de acord</b>	<b>Puternic dezacord</b>	<b>Nu știu/nu am o opinie</b>
Instanța își atinge obiectivele și scopurile pe care și le-a propus în activitatea sa					
Calitatea actului de justiție (inclusiv a hotărârilor judecătorești) la această instanță este ridicată					
Justițiabilii/beneficiarii justiției ca serviciu public sunt tratați în mod corect și deschis					
Justițiabilii/beneficiarii justiției ca serviciu public sunt satisfăcuți de performanțele justiției ca serviciu public, la această instanță					
Instanța se bucură de o imagine pozitivă pe plan local					

D1. Ce măsuri ar trebui luate pentru ca instanța să-și îmbunătățească performanța?  
(Rugăm specificați)

#### **Anexa 7: Informații despre expertul internațional (autor al raportului)**

DLJ.Wittrup are o experiență de peste 10 ani în analiza și dezvoltarea sistemelor de măsurare a performanțelor și în alocarea resurselor în sectorul public. Timp de 5 ani a lucrat în calitate de consilier executiv în cadrul instituției daneze similare CSM (Administrația Instanțelor din Danemarca/Consiliul Judiciar) și, de asemenea, a fost consilier special în cadrul Ministerului danez al Educației. Acum activează în calitate de consultant independent. Începând cu 1998, predă cursuri de administrație publică la universitățile din Copenhaga și Aarhus. Din anul 2000 a fost implicat în diferite misiuni internaționale de acordare de consultanță.

Adrese de contact:

Porcelaenshaven 2B, 2000 Frederiksberg, Danemarca

e-mail: [wittrup@it.dk](mailto:wittrup@it.dk) sau [jwittrup@webspeed.dk](mailto:jwittrup@webspeed.dk)

tel: +45 60 89 71 38

