



ÎMBUNĂȚĂȚIREA CADRULUI INSTITUȚIONAL PRIVIND CAUZELE CIVILE ȘI DE DREPTUL FAMILIEI DIN ROMÂNIA

Acordul de cooperare nr. 186 A 00 03 00103 00

EXAMINAREA CAUZELOR SOLUȚIONATE CIVILE ȘI DE DREPTUL FAMILIEI Rezumat al sesiunilor de lucru finale – septembrie 2007

În septembrie 2007, ABA/CEELI-România a organizat două sesiuni de lucru pentru a dezbate concluziile și recomandările formulate în rapoartele¹ referitoare la proiectul desfășurat cu sprijin financiar din partea Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) pe parcursul unui interval de nouă luni.

PRIMA SESIUNE DE LUCRU A AVUT LOC PE DATA DE 19 SEPTEMBRIE, cu reprezentanți ai Comisiei pentru Revizuirea Codului civil și a Codului de procedură civilă, ai Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) și ai Institutului Național al Magistraturii (INM) și s-a axat pe impactul operațional al modificărilor aduse codurilor. Pe parcursul sesiunii, au fost prezentate și discutate următoarele recomandări privind cadrul legislativ, împreună cu aspectele legate de implementarea acestora:

- 1) Stabilirea unei durate rezonabile a termenelor de amânare a cauzei în funcție de complexitatea expertizei.
- 2) Acordarea posibilității judecătorului să renunțe la rapoartele de expertiză, în anumite situații.
- 3) Îmbunătățirea pregătirii dosarelor cauzelor prin:
 - Acordarea posibilității instanței de judecată să încurajeze administrarea probelor în faza premergătoare procesului;
 - Stabilirea ședințelor de planificare a cauzelor;
 - Acordarea posibilității instanței de judecată să amâne audierea preliminară până în momentul în care documentația standard necesară cauzei este completă.
- 4) Acordarea posibilității instanțelor să amâne cauza din oficiu.
- 5) Reevaluarea eficacității sancțiunilor:
 - Să se stabilească dacă amenziile existente sunt suficient de disuasive;
 - Să se faciliteze aplicarea mai eficientă a sancțiunilor de către autoritățile fiscale.

Discuțiile s-au axat pe modul în care autoritățile responsabile (CSM, Ministerul Justiției etc.) ar putea planifica implementarea modificărilor din fiecare dintre aceste domenii.

Subiectului “experti” i s-a acordat o atenție deosebită pe parcursul discuțiilor. Participanții au menționat faptul că motivele de amânare datorate rapoartelor de expertiză sunt complexe însă

¹ Rapoartele (Faza I- Cauze de dreptul familiei; Faza a II-a – Cauze civile și Rezumatul) au fost publicate pe pagina de internet a CSM, la adresa: http://www.csm1909.ro/csm/linkuri/05_09_2007_11683_ro.pdf.

aceștia le-au atribuit în primul rând lipsei de experți în anumite domenii sau dificultăților întâmpinate de către experți în ceea ce privește obținerea datelor referitoare la situația juridică a terenurilor. CEELI a subliniat faptul că examinarea cauzelor în cadrul proiectului desfășurat nu s-a concentrat în special asupra cauzelor de restituire a proprietății, deoarece acestea ridică o serie de probleme singulare care nu sunt neapărat reprezentative pentru alte tipuri de cauze. Cu toate acestea, numărul insuficient de experți rămâne o problemă importantă care urmează a fi abordată de către CSM și Ministerul Justiției, prin consultare cu instituțiile specializate în instruirea viitorilor experți.

Au fost dezbătute mai multe soluții, precum introducerea unor prevederi în Codul de procedură civilă care să permită îndeplinirea calității de expert de către profesioniști cu înaltă calificare – ca o opțiune pentru suplimentarea corpului de experți deja existent. Participanții au menționat că recomandările Ministerului Justiției privind problemele legate de experți au termen de finalizare la sfârșitul lunii octombrie (beneficiind de asistență din partea experților olandezi). De asemenea, aceștia au căzut în general de acord că, pe baza unui studiu viitor privind complexitatea cauzelor (care urmează a fi finalizat până la mijlocul lunii octombrie), va fi posibil să se elaboreze criterii privind complexitatea sarcinilor experților. La rândul său, acest lucru ar permite elaborarea de formulare standard pentru rapoartele de expertiză, precum și de instrucțiuni pentru judecători în vederea stabilirii onorariilor de expertiză.

Participanții au dezbătut utilitatea și caracterul practic al elaborării unor formulare tipizate și a unor proceduri pentru a asigura o bună pregătire a cauzei de către părți, precum și elaborarea unor instrucțiuni mai stricte privind pregătirea dosarelor cauzelor, având în vedere avantajele utilizării procedurii “ședințelor de programare” (fr. *mise en etat*). Se preconizează ca noul Cod de procedură civilă să separe procedura orală de cea scrisă, cum ar fi, de exemplu, acordarea unui termen de 60 de zile părților pentru a-și comunica reciproc documentele.

În ceea ce privește aplicarea sancțiunilor (amenzilor), participanții au centrat discuția asupra experților, fără a face însă comentarii cu privire la contribuția pe care o au avocații sau părțile la amânarea cauzelor. Aceștia au argumentat că nu ar trebui aplicate sancțiuni dacă experții prezintă motive întemeiate pentru întâzieri (precum lipsa resurselor necesare) și că, dată fiind valoarea lor nesemnificativă, amenzile nu au servit ca mijloc de constrângere. De asemenea, participanții au dezbătut problema plângerilor împotriva magistraților, cum ar fi cele înregistrate împotriva magistraților care dispun aplicarea amenzilor, și au propus mijloace variate pentru ca magistrații să se simtă protejați împotriva plângerilor abuzive.

CEELI a subliniat necesitatea abordării concrete și sistematice a problemelor legislative și operaționale menționate mai sus, afirmând că acestea nu vor fi soluționate prin simpla modificare a Codului de procedură și evidențiind faptul că discuțiile ar trebui să reunească toate părțile interesate (avocați, experți și reprezentanți ai instituțiilor implicate).

SESIUNEA DE LUCRU DIN DATA DE 21 SEPTEMBRIE a inclus personalul tehnic din cadrul Ministerului Justiției, reprezentanți și statisticieni din cadrul CSM și al INM, precum și personal IT pentru a explica principiile studiilor empirice și a discuta probleme legate de colectarea datelor de la instanțe și de implementarea tehnologiei în mediul judiciar. Anterior sesiunii de discuții, a fost examinat capitolul privind continuarea procesului de informatizare din cadrul planului de acțiune pentru îndeplinirea obiectivelor specificate de mecanismul de cooperare și verificare. Acest plan ambițios include achiziționarea de echipament în valoare de 13 milioane euro și implementarea unui sistem electronic de introducere a cererii de chemare în judecată, citare, comunicare a actelor judiciare și a hotărârilor, stocare digitală a evidențelor instanțelor, precum și îmbunătățiri aduse sistemului ECRIS. Au fost discutate următoarele teme cu caracter general:

Rapoartele și informațiile referitoare la managementul cauzelor – Rapoartele tipice de management pe care este util să le utilizeze în general instanțele pentru monitorizarea performanței, planificare și managementul cauzelor includ următoarele:

- ✓ Cauzele înregistrate și hotărârile pronunțate (cauze soluționate) pe instanțe și pe judecători;
- ✓ Hotărârile pronunțate pe tipuri de cauze, instanțe și judecători;
- ✓ Vechimea cauzelor soluționate;
- ✓ Cauze pentru care instanța nu a stabilit un termen ulterior;
- ✓ Cauze aflate pe rol, împărțite pe categorii;
- ✓ Raport privind vechimea cauzelor (pe categorii relevante);
- ✓ Raport privind cauzele rămase în nelucrare;
- ✓ Intervalul de timp între termene (intervale de timp intermediare);
- ✓ Numărul termenelor / ședințelor de judecată (asigură exactitatea datelor ședințelor);
- ✓ (pentru un nivel de informatizare mai avansat) Durata proceselor (numărul ședințelor de judecată).

La momentul discuției din data de 21 septembrie, nu a fost posibil să obținem o listă a rezultatelor rapoartelor înregistrate în sistemul ECRIS. Participanții au menționat că noul program urmează să includă și posibilitatea de a urmări intervalele de timp dintre termenele de judecată de pe parcursul unei cauze, lucru ce ar fi extrem de util pentru managementul circuitului dosarelor. Aceștia au fost îndemnați să determine tipurile de rapoarte care ar fi utile atât pentru managementul cauzelor în instanță cât și pentru raportare statistică la nivel național. Proiectul sistemului de management al cauzelor ar trebui să faciliteze identificarea datelor, elementelor sau informațiilor esențiale pentru rapoarte și statistici.

Stabilirea nivelului de complexitate al cauzelor aplicând diferite metodologii de analiză unor date obiective (*Weighted Caseload*) – Determinarea complexității cauzelor constituie o problemă pentru instanțele românești. Se preconizează că examinarea complexității cauzelor va ajuta instanțele să estimeze mai bine timpul necesar pentru soluționarea fiecărei cauze și, în același timp, va facilita o repartizare mai echitabilă a cauzelor pe judecători și determinarea necesarului de resurse judiciare. Au fost prezentate mai detaliat metodologiile utilizate pentru determinarea nivelului relativ al complexității cauzelor, care urmează a fi folosit pentru calcularea necesităților de resurse judiciare. Elementele unui studiu tipic privind stabilirea nivelului de complexitate al cauzelor include definirea „anului judecătoresc”², efectuarea unui studiu care să înregistreze timpul necesar îndeplinirii unor sarcini specifice legate de fiecare tip de cauză și validarea rezultatelor acestuia cu ajutorul utilizării unui studiu Delphi.³

Atunci când se folosește o astfel de metodă pentru a identifica necesarul de resurse judiciare întregul proces implică de regulă examinarea factorilor secundari, cum ar fi personalul auxiliar, logistica și alte impedimente ce ar putea interveni pe parcursul activității judiciare. Acest aspect a fost discutat cu participanții. Această metodă a fost diferențiată de cea utilizată pentru a măsura complexitatea cauzelor în scopul asigurării unui management diferențiat al acestora. Participanții s-au arătat preocupați în primul rând de faptul că un asemenea studiu

² „Anul judecătoresc” reprezintă numărul de zile aflate la dispoziția judecătorului pentru a desfășura activități judiciare, obținut prin scăderea din anul calendaristic a zilelor libere, a sărbătorilor, a concediului (de odihnă, medical), a perioadelor de formare profesională, a timpului acordat îndeplinirii activităților administrative etc.

³ La fel ca în cazul utilizării unui grup de opinie, un studiu Delphi solicită factorilor implicați opiniile și perspectivele acestora (inclusiv cele de natură tehnică) asupra unei varietăți de subiecte, diferența constând în faptul că în cazul studiului Delphi nu sunt necesare întâlnirile față în față. În contextul sistemului judiciar, judecătorii sunt în general solicitați prin e-mail, fax sau teleconferințe să participe la discuții structurate privind evaluarea duratei de soluționare a diferitelor tipuri de cauze, pe baza experienței acumulate.

trebuie să ia în considerare nu numai timpul petrecut de judecători în sala de judecată ci și timpul petrecut de aceștia pentru studiul dosarelor și redactarea hotărârilor. Un studiu curpinzător care înregistrează timpul alocat fiecărei etape aferente fiecărui tip de cauză ar trebui să țină cont de timpul petrecut atât în sala de judecată cât și în afara acesteia (necesitatea studierii dosarului la fiecare termen de judecată, audieri, documentare asupra doctrinei și jurisprudenței, verificarea încheierilor de ședință ale grefierului la fiecare termen, redactarea hotărârii etc.)

Înregistrarea ședințelor de judecată – Implementarea unui sistem de înregistrare a ședințelor de judecată este inclusă în planul general IT pentru finele anului 2007. Participanții au fost îndemnați să analizeze stabilirea unor instanțe pilot pentru identificarea problemelor potențiale înainte de implementarea finală. Lucrând cu aceste instanțe pilot, CSM ar avea posibilitatea să elaboreze politici operaționale, să evalueze costurile necesare pregătirii instanței, să determine necesitățile de instruire și să estimeze impactul pe care îl va avea pregătirea înregistrării și transcrierii asupra personalului. Domnul Ștefănescu a menționat că, din păcate, planul și finanțarea proiectului nu au prevăzut stabilirea de instanțe pilot, astfel că acesta va trebui implementat pe întreg teritoriul țării. În orice caz, instanțele vor trebui să analizeze multe dintre aspectele de mai jos:

- Înregistrarea video versus audio; echipament independent, conectat la computer și opțiuni de conectare la rețea
- Evaluarea spațiilor în care vor fi instalate aceste echipamente, a computerelor, a voltajului și caracteristicilor acustice
- Regulamentul de ordine interioară și procedurile de utilizare
 - Pregătirea transcrierilor (frecvență, priorități etc.)
 - Formatul transcrierilor
 - Accesul la transcrieri (al părților, publicului)
 - Taxele pentru transcrieri
 - Contestarea acurateței textului transcris
 - Înregistrarea în instanța de apel
- Calificările pentru personalul care face înregistrările și transcrierile
- Impactul asupra personalului al cerințelor legate de planificarea sarcinilor de serviciu
- Infrastructura tehnică
- Stocarea, accesul și condițiile de păstrare (arhivare și indexare)
- Instruire pentru personalul auxiliar, judecători etc.
- Planul de implementare, inclusiv reinstruirea și revizuirea termenilor de utilizare
- Întreținerea (taxele de licență, modernizările viitoare ale sistemului)

Înregistrarea electronică a cauzelor – Sesiunea s-a încheiat cu o recapitulare a unei discuții anterioare purtate cu domnul Ștefănescu privind planurile viitoare de introducere a sistemului de înregistrare electronică a cauzelor la instanțe. Grupul a fost informat că înregistrarea electronică poate implica o serie de funcții, inclusiv introducerea cauzei, notificarea și citarea părților, schimbul de documente între părți și accesul la hotărârile și dispozițiile instanței. Participanții au fost îndemnați să obțină mai multe informații de la instanțele din Finlanda, Marea Britanie și instanțele federale din Statele Unite ale Americii care au implementat deja unele aspecte ale sistemului de înregistrare electronică. Aceștia au fost încurajați să înceapă înregistrarea electronică cu un număr limitat sau cu un tip specific de cauze, în special cu genul de cauze care implică comunicarea de documente voluminoase. Acesta pare a fi și planul specialiștilor participanți la seminar, deoarece ei prevăd folosirea procedurii înregistrării electronice la început numai pentru cauzele comerciale. Au fost evidențiate unele dintre experiențele însușite din eforturile anterioare, inclusiv reticența avocaților de a utiliza sistemul de înregistrare electronică,

nevoia de proceduri și reguli noi, asigurarea securității și a copiilor de siguranță ale programelor sistemului (*system backups*), precum și gestionarea excepțiilor de la acest proces.

Integrarea sistemelor – Planul privind tehnologia informației prevede de asemenea integrarea sistemului de evidență și de management al cauzelor, precum și interconectarea între instanțe și alte instituții. Rămâne de văzut dacă intervalul de timp și amplitudinea acestui plan sunt realiste. Participanții la cea de a doua sesiune au declarat în general că ei anticipează multe dintre aspectele ce trebuie avute în vedere la implementarea a ceea ce este fără îndoială un plan extrem de ambițios.

ÎN CONCLUZIE, prin organizarea celor două sesiuni, CEELI a încercat să transmită două mesaje:

- Modificările aduse Codului de procedură civilă menite să contribuie la reducerea amânărilor inutile trebuie să fie însoțite de un efort riguros, inter-instituțional, care să anticipeze schimbările operaționale și de altă natură ce vor rezulta din modificările procedurale. Experiențele însușite de alte țări – inclusiv cele din sistemul de drept continental, precum Italia – demonstrează că modificările procedurale nu generează rezultatele anticipate atunci când nu se face o astfel de planificare prealabilă. În unele dintre publicațiile sale, Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ)⁴ evidențiază tocmai aceste aspecte.
- Experiența arată de asemenea că introducerea unor practici sofisticate de management al cauzelor, a unor sisteme integrate (inclusiv înregistrarea ședințelor de judecată și înregistrarea electronică a cauzelor), a unor metodologii de examinare a nivelului de complexitate al cauzelor etc. necesită investiții considerabile de timp, gândire și testare. Prin intermediul prezentărilor făcute de un expert internațional în proiectarea sistemelor, CEELI a încercat să scoată în evidență o parte dintre problemele care trebuie abordate în mod imperativ de către cei responsabili de implementarea acestui proiect ambițios în România.

⁴ Vezi de asemenea: *Compendium of “best practices” on time management of judicial proceedings* (Compendiul “celor mai bune practici” privind managementul timpului procedurilor judecătorești - Strasbourg, 8 decembrie 2006- CEPEJ(2006)13).

ANEXA A – LISTA PARTICIPANȚILOR

19 SEPTEMBRIE 2007

Ministerul Justiției – Membrii Comisiei pentru elaborarea noului Cod de procedură civilă

Violeta BELEGANTE MJ, Direcția pentru Legislație
Iulian GÂLCĂ Judecător, membru CSM
Cristina IRIMIA Judecător asistent - MJ, Direcția pentru Legislație

Consiliul Superior al Magistraturii

Marius SEGA Judecător, Direcția pentru Legislație a CSM

Institutul Național al Magistraturii

Francisca VASILE Judecător, formator INM în domeniul familiei și minorilor

ABA/CEELI

Ramona-Elena CHERCIU Consilier juridic
Madeleine CROHN Director CEELI România
Andreea POPESCU Consilier juridic
Nial RAAEN Expert în administrarea instanțelor

21 SEPTEMBRIE 2007

Ministerul Justiției

Cosmin BONCU Specialist IT, Direcția IT a MJ
Mugurel Nicolin CHIVU Manager public, MJ, Direcția pentru Programe Europene
Răzvan CRĂCIUNESCU Specialist IT, Direcția IT a MJ
Adrian ENE Specialist IT, Direcția IT a MJ
Ionuț STAN Specialist IT, Direcția IT a MJ
George ȘTEFĂNESCU Consilier juridic, Direcția IT a MJ

Consiliul Superior al Magistraturii

Georgeta ION Biroul IT
Cristi IONIȚĂ Șeful Biroului Statistică

Institutul Național al Magistraturii

George MERFU Specialist IT
Simona ȚIȚEICA Șeful Direcției pentru Politici Publice a INM

Judecătoria Sector 4 București

Mariana FELDIOREANU Judecător, vicepreședinte al Judecătoriei Sectorului 4

ABA/CEELI

Ramona-Elena CHERCIU Consilier juridic
Madeleine CROHN Director CEELI România
Nial RAAEN Expert în administrarea instanțelor

ANEXA B – LISTA ASPECTELOR LEGISLATIVE ȘI OPERAȚIONALE DISCUTATE (19.09.2007)

Aspecte legislative	Aspecte operaționale
<p>1. Stabilirea unei durate rezonabile a termenelor de amânare a cauzei în funcție de complexitatea expertizei.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Clasificarea nivelurilor ori tipurilor de complexitate a rapoartelor de expertiză în colaborare cu reprezentanți ai experților; • Determinarea elementelor esențiale și a gradului de efort necesar pentru finalizarea fiecărui tip de expertiză; crearea de formulare tipizate, acolo unde acest lucru este aplicabil din punct de vedere practic; • Introducerea de instrucțiuni care să ofere judecătorului flexibilitate în ceea ce privește amânarea cauzelor pe baza timpului estimat pentru întocmirea raportului de expertiză și nu a intervalelor fixe pentru termene; • Crearea unei “grile” în vederea stabilirii onorariilor pe care justițiabilul le are de achitat în funcție de complexitatea expertizei și de calificarea expertului; publicarea limitelor minime și maxime recomandate; • Identificarea modificărilor ce trebuie aduse programului ECRIS pentru ca acesta să poată efectua o programare flexibilă a termenelor; • Organizarea unor sesiuni de formare pentru instanțe și informarea comunității experților.
<p>2. Posibilitatea ca judecătorul să respingă rapoarte de expertiză, în anumite situații.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Efectuarea de studii comparative cu privire la utilizarea experților în alte țări; • Determinarea și publicarea factorilor sau criteriilor pe baza cărora se poate renunța la un raport de expertiză; • Organizarea unor sesiuni de formare pentru judecători și avocați.
<p>3. Îmbunătățirea pregătirii cauzelor prin acordarea posibilității instanței de judecată:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Să încurajeze administrarea probelor în faza premergătoare procesului; • Să utilizeze prima ședință de judecată ca ședință de programare; • Să amâne prima ședință de judecată până la completarea dosarului cu documentele standard necesare acestei faze a procesului. 	<ul style="list-style-type: none"> • Redactarea unor ghiduri referitoare la administrarea probelor și la ședințele de programare, care să cuprindă informații privind intervalul de timp, formularele și sancțiunile; a se avea în vedere timpul necesar justițiabililor pentru a obține informații sau documente de la instituțiile publice; • Acolo unde este posibil, stabilirea elementelor/documentelor minime pe care trebuie să le prezinte justițiabilii la înregistrarea cererii de chemare în judecată, pentru fiecare tip de cauză;

	<ul style="list-style-type: none"> • Stabilirea unor liste-tip cu documentele necesare la înregistrarea cauzelor, în vederea verificării dosarelor de către personalul instanței și judecători; • Redactarea de materiale informative destinate justițiabililor (broșuri redactate într-un limbaj accesibil acestora); • Organizarea unor sesiuni de formare a judecătorilor, personalului administrativ al instanței și a avocaților;
<p>4. Eliminarea obligativității de a amâna cauzele în ședință publică.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificarea împrejurărilor care nu necesită prezența părților pentru amânarea cauzei; • Stabilirea unei politici de acordare uzuală de termene de amânare de către judecători, fără prezența părților; • Stabilirea procedurii de monitorizare a termenelor de amânare, utilizând datele furnizate de programul ECRIS acolo unde este posibil acest lucru; • Organizarea unor sesiuni de formare a judecătorilor și informarea avocaților.
<p>5. Reevaluarea eficienței sancțiunilor existente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Să se stabilească dacă amenziile existente sunt suficient de disuasive; • Să se faciliteze aplicarea mai eficientă a sancțiunilor de către autoritățile fiscale, (spre exemplu, înlocuirea CNP-ului cu adresa). 	<p>CSM:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crearea unei baze de date pentru plângeri, în vederea evaluării caracterului acestora; publicarea rezultatelor; • Examinarea posibilității ca CSM să dezvolte un sistem pro-activ de abordare a problemelor legate de percepția judecătorilor asupra plângerilor îndreptate împotriva lor; <p>CSM / MJ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Întâlniri cu conducerea barourilor pentru a discuta aspecte legate de sancțiuni și plângeri, precum și de standardele temporale; • (Pe termen lung) Pe bază de documentare, redactarea de obiective și stabilirea de standarde temporale privind managementul cauzelor, solicitând opinii din partea barourilor; • Organizarea unor sesiuni de formare pentru judecători și avocați; • Stabilirea unor sisteme de măsurare și raportare, inclusiv prin intermediul programului ECRIS și instruirea personalului responsabil în această materie.