

### 3.4. Auditul performantei privind Sistemul Informațional (IT) al instanțelor de judecată: judecătorii, tribunale, curți de apel și Înalta Curte de Casație și Justiție

Curtea de Conturi a realizat la Ministerul Justiției și Înalta Curte de Casație și Justiție două misiuni de audit al performantei privind „Sistemul Informațional (IT) al instanțelor de judecată: Judecătorii, Tribunale, Curți de Apel și Înalta Curte de Casație și Justiție”.

Scurtă prezentare Ministerul Justiției (MJ) este organul de specialitate al administrației publice centrale care contribuie la buna funcționare a sistemului judiciar și la asigurarea condițiilor îndeplinirii justiției ca serviciu public, apărarea ordinii de drept și a drepturilor și libertăților cetățenești. Pentru realizarea obiectivelor din domeniul său de activitate, Ministerul Justiției îndeplinește următoarele funcții: de strategie, de reglementare și sinteză, de reprezentare, de autoritate de stat, de administrare. În domeniul informatizării pot fi amintite:

- elaborarea Strategiei de informatizare a sistemului judiciar, măsuri pentru actualizarea periodică și implementarea acesteia;
- implementarea programelor guvernamentale de informatizare în unitățile sistemului judiciar;
- coordonarea, îndrumarea și verificarea din punct de vedere tehnic, metodologic și profesional a activității informatice a instanțelor și unităților subordonate;
- emiterea normelor tehnice obligatorii pentru instanțele judecătorești și instituțiile subordonate ministerului.

Potrivit Regulamentului privind Organizarea și Funcționarea Administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție (ÎCCJ), domeniul informatizării este gestionat la nivelul Serviciului informatică juridică. Încă de la prima strategie de informatizare a sistemului judiciar (HG nr. 543/2005) s-au prevăzut obiective privind eficientizarea procedurilor judiciare, creșterea gradului de transparență, securizarea informațiilor cu caracter personal, eliminarea corupției, gestionarea eficientă a resurselor umane, financiare, materiale și au fost vizate, printre altele, aspecte legate de:

- creșterea calității actului de justiție și scurtarea timpului de rezolvare a cauzelor aflate pe rolul instanțelor;
- eliminarea treptată a gestionării datelor în format hârtie prin utilizarea formei electronice a dosarelor și a celorlalte documente specifice;

- creșterea gradului de pregătire în domeniul informatic al magistraților și personalului auxiliar, în scopul utilizării eficiente a noilor tehnologii;
- servicii electronice pentru cetățeni, avocați și alți specialiști implicați în actul de justiție;
- deschiderea către alte sisteme informatice pentru a prelua și a transmite informații de la/către acestea;
- eliminarea posibilităților de intervenție neautorizată asupra datelor din dosare etc.

Obiectivul general Evaluarea componentelor sistemului informatic al instanțelor de judecată – ECRIS, a instrumentelor, tehnologiilor informatice și infrastructurii existente, a încadrării în obiectivele stabilite de Strategia de informatizare.

Constatări:

- lipsa de eficacitate și economicitate a sumelor plătite către „Compaq”, pentru cele 5.506 licențe LLDS, necesare constituirii unei baze de date legislative, în cadrul programului PHARE RO9705-02, în condițiile în care, în prezent, instanțele de judecată utilizează produsele existente pe piață, renunțând aproape în totalitate la această componentă; deși funcțională, baza de date creată nu este actualizată după data de 30.04.2007, data la care s-a finalizat contractul încheiat cu SC „Indaco Systems” SRL;
- cu privire la aceste modalități de informare, cât și cheltuielile aferente, auditorii opinează următoarele:
  - cheltuielile pentru materiale și prestări de servicii, în speță cheltuielile legate de consumul de hârtie, servicii poștale și materiale consumabile, nu s-au redus urmarea informatizării sistemului judiciar întrucât, potrivit legislației în vigoare, evidența dosarului în format hârtie este obligatorie și, în fapt, volumul de activitate, pentru personalul implicat în gestionarea dosarelor (grefieri și magistrați), a crescut, aceștia gestionând atât informații pe format hârtie, cât și în format electronic;
  - informațiile care pot fi obținute prin cele două modalități electronice au conținut diferit, în sensul că, o parte din informațiile livrate de „Infochioșc” nu se regăsesc și pe portalul instanțelor de judecată/site-ul ÎCCJ (de ex.: circuitul intern al dosarelor și documentele atașate, numele magistraților și grefierilor, din cadrul completului de judecată, dosare componente) și invers, informații existente pe portal nu se regăsesc pe „Infochioșc” (de ex.: căi de atac), în vederea eficientizării cheltuielilor generate de achiziția celor două

sisteme, apare necesitatea unificării acestor categorii de informații, care pot fi accesate atât prin intermediul terminalelor „Infochioșc”, din cadrul instanțelor de judecată, inclusiv ÎCCJ, cât și de pe portalul instanțelor de judecată/site-ul ÎCCJ;

- modalitățile de obținere a informațiilor electronice („Infochioșc” și portal/site-ul ÎCCJ), conțin doar o mică parte din informațiile existente la dosar, situație în care, o bună informare presupune apelarea, în continuare, la forma clasică de informare – arhivă; în acest context, economicitatea cheltuielilor, necesitate de informarea justițiabililor și creșterea gradului de transparență a actului de justiție, prin intermediul suportului electronic, reprezintă deziderate ce nu au fost atinse, accesul public la o parte a informațiilor conținute în dosare efectuându-se, în continuare, prin efectuarea de cheltuieli legate de deplasarea la arhivele instanțelor, fără a contribui la reducerea birocrăției și factorilor de stres.

- pornind de la constatările anterioare, din care rezultă un consum mare de resurse materiale și umane pentru gestionarea dosarului în format hârtie, se constată că, prin dezvoltarea viitoare a softului aferent managementului dosarelor, se poate trece treptat spre implementarea și utilizarea unui mecanism care să permită justițiabililor sesizarea ÎCCJ și a instanțelor de judecată, prin investirea acestora cu ajutorul dosarului în format electronic. Prin mecanisme de autentificare și certificare de tip semnătură electronică (mecanism legal în funcțiune), se realizează modalitatea ce permite recunoașterea reciprocă atât de instanță, cât și de justițiabili;

- din punct de vedere al funcționării sistemului informatic, s-a constatat absența unor proceduri de avertizare, care să vină în sprijinul utilizatorilor interni, din cadrul instanțelor, pentru a evita unele carențe pe care le prezintă mecanismul de înregistrare a dosarelor, atribuirea electronică a numărului unic de dosar și repartizarea aleatorie a primului termen, astfel:

- permite unui justițiabil să investească instanța cu mai multe dosare, având același obiect, consecințele acestui mod de lucru conducând la existența unor riscuri în activitatea jurisdicțională, în sensul că apare posibilitatea „dirijării” doar a unuia dintre multiplele dosare cu care a fost investită instanța în aceeași speță, urmată de renunțarea la celelalte, cu ocazia primului termen. Prin aceste dosare, „construite” artificial, se denaturează statistica oficială a dosarelor, pe total, pe tipuri de cauze și pe judecător etc.;

- permite acordarea primului termen de judecată, diferit semnificativ pentru

același gen de speță.

- la ÎCCJ, după constituirea Secției a II-a civilă (S2C), dosarele repartizate în cadrul acesteia, comparativ cu dosare conținând spețe identice, repartizate la Secția I-a civilă (S1C), au primit un prim termen mult mai lung, aspect care se concretizează și printr-un deficit de imagine la adresa ÎCCJ și care poate naște suspiciuni privind acest aspect;

- unele informații, deosebit de importante pentru procesul de judecată, cum ar fi părțile, nu se regăsesc pe portalul instanțelor, cu toate că sistemul informatic permite înregistrarea acestora, cu ocazia investirii instanței. O situație privind asemenea cazuri arată că, în ultimii ani, la nivelul instanțelor de judecată, numărul dosarelor fără părți a cunoscut valori semnificative: 15.896 din totalul de 5.006.890 (0,32 %) dosare în anul 2009, 12.806, din totalul de 5.767.129 (0,22 %) dosare, în anul 2010, respectiv 7.410, din totalul de 6.950.912 (0,11 %) dosare, în anul 2011. La nivelul instanțelor, au fost identificate valori superioare acestor cifre: 2.796 dosare fără părți, din totalul de 278.610 (1%) dosare, existente pe rolul Tribunalului București, în anul 2010 sau 1.438 dosare, din totalul de 98.463 (1,46%) dosare, existente la Tribunalul Suceava, în anul 2011;

De remarcat faptul că asemenea informații există în bazele de date ale sistemului ECRIS, la nivelul instanțelor, inclusiv pe „Infochioșc”, dar nu se preiau la replicarea informațiilor pe portal, și nici nu se analizează și remediază ulterior, astfel că, atunci când se face selecția, după criteriul „parte”, informația este denaturată, deoarece numărul de dosare apare ca fiind mai mic, iar dacă persoana respectivă este parte într-un singur dosar, apare că nu figurează cu nici un proces;

- lipsa unei proceduri a sistemului ECRIS, de blocare a investirii aceleiași instanțe cu aceeași cauză și de transmitere automată a soluției la instanța inițială îngreunează rezolvarea unor situații în care același justițiabil sesizează ÎCCJ cu aceeași speță de mai multe ori, uneori existând chiar în același dosar două soluții diferite. Nu există implementat un mecanism care să sesizeze și să atenționeze, cu privire la investirea Instanței Supreme cu cauze imposibile (de ex.: recurs la hotărâri privind strămutarea) sau, în cazul unor procesmani, care încarcă nejustificat volumul de muncă al magistraților. În acest context este utilă găsirea unor soluții tehnice, oferite de aplicația informatică, care să contribuie la diminuarea acestor practici și, implicit, a cheltuielilor suplimentare pe care le implică;

- circuitul dosarelor, a căror parcurs include, în afara instanțelor de judecată, și ÎCCJ, nu poate fi urmărit în întregime deoarece datele existente pe site-ul Curții Supreme nu sunt replicate pe portalul instanțelor de judecată. Soluția actuală poate fi îmbunătățită prin unificarea celor două sisteme informatice (al instanțelor și al ÎCCJ), inclusiv replicarea pe un portal comun (unificat) al instanțelor de judecată, având aceeași interfață grafică. În felul acesta pot fi eliminate costuri suplimentare și unele inadvertențe, pe care actualul sistem nu le pune în evidență, legate de transmiterea dosarului electronic, pentru strămutare sau pentru conflict de interese, de la instanțele judecătorești la ÎCCJ și a transmiterii, în sens invers, prin modalități electronice, a soluției date de ÎCCJ la instanțele de fond, unde sunt înregistrate dosarele care fac obiectul strămutării;

- neaccesarea, de către magistrați, a unor informații din bazele de date ale sistemelor informatice, existente în alte instituții, în baza prevederilor art. 86/2 din Codul de procedură civilă, nu a contribuit la reducerea termenelor, ușurarea muncii magistraților etc.; operaționalizarea schimbului de date presupune și adaptarea sistemului informatic al MJ și ÎCCJ, în sensul că, în cererea de sesizare a instanței să fie inserate inclusiv codul numeric personal (CNP) sau codul unic de identificare/identificare fiscală (CUI/CIF); prin crearea de legături (link-uri) între bazele de date, pot fi evitate situații posibile, precum sesizarea instanței de către o persoană juridică dizolvată, citarea la adrese greșite sau inexistente, iar prin asigurarea accesării directe, se evită costurile suplimentare legate de solicitarea de informații (fiscale, cadastrale, sociale) de la deținători. Practic, prin utilizarea actualului sistem informatic și interconectarea acestuia cu alte sisteme informatice, de la alte instituții, se creează cadrul asistării magistratului prin mecanismele informatice. Abia în anul 2012 ÎCCJ a semnat un protocol cu Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date, cât și cu Serviciul de Telecomunicații Speciale, prin operaționalizarea acestuia putându-se evita situații de genul celei constatate la Secția penală unde, deși există doi grefieri, desemnați pentru consultarea bazelor de date de la evidența populației, în cazul unui dosar se solicitau date de stare civilă (CNP), de la o judecătorie, în mod clasic, prin adresă scrisă, chiar și după semnarea protocolului, cu implicațiile conexe legate de cheltuieli poștale și consum de timp.

- alte inadvertențe constatate la ÎCCJ în cadrul testelor de detaliu efectuate:

- în cazul unui dosar identificat s-a constatat că, atât pe site, cât și în sistemul

ECRIS, solutia prevede că se „admite cererea”, iar solutia pe scurt (detalii) că „respinge cererea”, creând astfel confuzie pentru justițiabili;

- baza de date de productie a sistemului ECRIS, replicată pe site, contine încă exemple cu date de test. De mentionat că, pe parcursul misiunii de audit, o parte din aceste anomalii au fost corectate;

- căutarea unei părți în dosar este dependentă de diacritice și, mai mult, rezultatul căutării pe site, atunci când acesta funcționează, are rezultate imprevizibile. Există totodată riscul, pentru cei care nu sunt familiarizați cu aceste aspecte, ca atunci când se face o căutare a unei părți, având un nume care contine diacritice, rezultatul căutării să fie nul, adică persoana respectivă nu ar fi parte în nici un dosar. În ceea ce privește site-ul [www.scj.ro](http://www.scj.ro) se constată o instabilitate sporită a sistemului, legată atât de căutări după diverse criterii, cât și de accesarea în sine a paginii web a Instanței Supreme. În acest fel eficiența sistemului ECRIS este diminuată substanțial toate acestea având și un pronunțat impact negativ recepționat la nivelul justițiabililor – utilizatori externi ai site-ului ÎCCJ;

- din aceeași categorie, dar având legătură directă cu modul în care se introduc datele în sistem, inclusiv cu calitatea datelor continute în bazele de date ale sistemului, menționăm cazul unor persoane care se regăsesc sub diverse prenume, apropiate de cel real, dar cu diferențe minore (o literă), funcție de erorile de introducere. Astfel de situații pot fi evitate doar prin acordarea unei atenții sporite la introducerea datelor, mecanismul de corectare a datelor deja existente fiind unul dificil, mai ales în absența eidentierii, în zona de identificare a părților, a codului numeric personal pentru persoanele fizice și a codului unic de identificare, pentru persoanele juridice, informație care poate ajuta, prin interconectarea cu bazele de date de la Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date (DEPABD) sau cele de la Oficiul Național al Registrului Comerțului (ONRC), la corectare rapidă a acestor anomalii;

- din analiza contractelor care au concurat la realizarea acestui sistem s-a constatat că nu sunt prevăzute date și indicatori care să măsoare performanța sistemului referitoare, spre exemplu, la reducerea de personal, reducerea de cheltuieli materiale, reducerea timpului de soluționare a unui dosar, reducerea timpilor de acces, gradul de utilizare (număr de accesări în unitatea de timp), astfel încât echipa de audit nu a putut verifica astfel de date;

- dotarea tehnică, atât din punct de vedere hardware, software și al

infrastructurii de comunicații, corespunde funcției și obiectivelor sistemului judiciar, dar există încă echipamente, uzate fizic și moral, din categoria stațiilor de lucru și a imprimantelor achiziționate, în cadrul primelor programe PHARE sau din surse proprii;

- schimbările legislative frecvente, unele cu impact major asupra structurii sistemului informatic ECRIS, au condus la dese adaptări și modificări în structura acestuia. Componentele sistemului au devenit mai laborioase, uneori insuficient testate, având repercusiuni nedorite asupra calității și operativității instruirii utilizatorilor și asupra activității curente, în general.

Menționăm că, pe parcursul misiunii de audit al performanței, s-au luat măsuri pentru remedierea unor anomalii din cele prezentate anterior. A fost eliminată o bună parte din datele de test existente în baza de date de producție a ÎCCJ și, prin schimbarea server-ului care deservește site-ul [www.scj.ro](http://www.scj.ro), s-au îmbunătățit timpii de acces la informații.

Concluzia generală este că sistemul informatic al instanțelor de judecată ECRIS este funcțional și perfectibil, modulele acestuia acoperă partea preponderentă a activității instanțelor de judecată, rezolvă într-o bună măsură sarcinile specifice, se află în exploatare și în același timp în dezvoltare, dar inexistența unui sistem complex de indicatori cantitativi și calitativi nu a permis evaluarea procentuală a gradului de implementare și utilizare a acestuia și nici a performanței lui efective.

Au fost evidențiate o serie de disfuncționalități legate de modul de funcționare a sistemului informatic evaluat, reieșind că acesta nu beneficiază de suficiente proceduri pentru validarea și corelarea datelor și nici de mecanisme de alertare și suport pentru personalul utilizator și factorii de decizie. Totuși, prin implementarea sistemului informatic ECRIS s-a obținut, în bună măsură:

- standardizarea activităților și procedurilor de lucru;
- transparență în actul de justiție prin publicare automată a informațiilor despre dosare pe portalul instanțelor de judecată și pe site-ul ÎCCJ;
- creșterea încrederii în actul de justiție legată de repartizarea aleatorie a dosarelor, prin eliminarea factorului uman și, într-o bună măsură, a suspiciunii privind repartizarea preferențială a cauzelor;
- prevenirea pierderii ori înlocuirii informației prin stocarea conținutului electronic al documentelor;
- creșterea calității muncii, a pregătirii profesionale;

- uniformizarea practicii judiciare a instanțelor și reducerea birocrăției;
- securitate sporită a datelor;
- rapoarte și statistici;
- regăsirea rapidă a informațiilor.

#### Recomandări:

- analiza/studierea posibilității investirii de către unele categorii de justițiabili (avocați și case de avocatură, entități individuale și colective care utilizează mecanisme de autentificare și certificare prin semnătură electronică etc.) a instanțelor de judecată, inclusiv a ÎCCJ, cu dosarul în format electronic pornind și de la prevederea legală de recunoaștere a semnăturii electronice. În felul acesta se diminuează termenele, se reduc cheltuielile de procesare/scanare, se diminuează volumul de muncă al grefierilor, se poate face economie de echipamente, de personal, de timp, de hârtie, de toner (consumabile). Prin investirea dosarului electronic, se diminuează și munca magistraților, tinzându-se ca, în final, dosarul să fie în totalitate electronic, inclusiv în contextul transferului acestuia la instanțele de control judiciar;
- studierea posibilității introducerii unei noi arhitecturi, centralizate, a sistemului informatic care gestionează dosarele tuturor instanțelor, aceasta presupunând și soluția hardware aferentă. În felul acesta se elimină circuitul/transferul dosarelor, instanțele de control judiciar având acces direct la dosarele ce urmează a fi soluționate. Se îmbunătățește astfel activitatea de elaborare a statisticilor și apare posibilitatea îmbunătățirii calității activității inspecției judiciare, economie de personal specializat și o mai bună posibilitate de administrare a echipamentelor, inclusiv prin redistribuire;
- perfecționarea, din punct de vedere informatic, a mecanismului de înregistrare și repartizare a dosarului, astfel încât să se prevină investirea instanțelor civile de către aceeași persoană cu aceeași cauză/obiect/materie juridică, chiar la aceeași secție. Îmbunătățirea mecanismului de validare/control a distribuiri aleatorii, dându-se posibilitatea avertizării și blocării temporare, până la luarea deciziei aferente din partea conducerii instanței, asupra unor situații prin care aceeași persoană a mai investit în aceeași cauză;
- analiza posibilității perfecționării mecanismului informatic de repartizare a dosarelor în cadrul celor două secții civile ale ÎCCJ, astfel încât să se evite situația actuală care conduce la atribuirea pentru dosare având același obiect, repartizate în aceeași perioadă, a primului termen în mod diferențiat, cu



perioade de timp aproape duble în cazul Secției a II-a față de Secția I-a;

- studierea posibilității unificării celor două sisteme informatice (MJ și ÎCCJ), inclusiv a interfeței grafice, în sensul replicării datelor pe un portal comun, al tuturor instanțelor de judecată, acest fapt putând contribui într-o mai bună măsură la urmărirea de către cei în drept a fluxului dosarelor și a desfășurării actului de justiție;

- unificarea categoriilor de informații pentru cele două modalități electronice de informare, astfel încât să contribuie la o mai bună informare a justițiabilului. De exemplu, posibilitatea utilizării de diacritice și de evidențiere a căilor de atac pe „Infochioșc” și completarea informațiilor privind dosarele componente, documentele atașate, componența completelor și circuitul extern al dosarului pe portalul instanțelor/siteul [www.scj.ro](http://www.scj.ro);

- analiza posibilității informării justițiabililor, prin preluarea pe portal/site a unor date cu caracter public: data redactării soluției, data comunicării, eventual chiar soluția în întregime (cu depersonalizările de rigoare), atunci când aceasta rămâne definitivă prin neapelare, nerecurare etc.;

- intensificarea acțiunilor privind interconectarea bazelor de date ale MJ și ÎCCJ, inclusiv a instanțelor de judecată, cu bazele de date ale altor instituții. În acest sens trebuie avută în vedere necesitatea introducerii și utilizării în dosare a codurilor numerice personale (CNP) și a celor unice de înregistrare/de identificare fiscală (CUI/CIF) ale părților și realizarea unor protocoale de schimb de date cu instituțiile deținătoare de informații în format electronic, utile procesului de desfășurare a actului de justiție (Ministerul Administrației și Internelor, Oficiul Național al Registrului Comerțului, Agenția Națională de Administrare Fiscală, Casa Națională de Pensii Publice, Agenția Națională de Ocupare a Forței de Muncă etc.). Acest fapt va conduce la luarea hotărârilor de către magistrat în condiții de eficiență maximă, prin reducerea cheltuielilor, pe de o parte, precum și a termenelor, pe de altă parte;

- depunerea de diligențe în vederea realizării unui mecanism care să permită calcularea și afișarea automată a duratei procesului ca diferență între data sesizării instanței de fond și data soluției și comunicării acesteia de la ultima instanță de control judiciar (după rămânerea definitivă și irevocabilă a soluției în dosar);

- elaborarea unui sistem de indicatori de performanță ai sistemului, pe fiecare locație și tip de instanță, împreună cu monitorizarea riguroasă a acestora

pentru o evaluare corectă și fundamentată a impactului utilizării sistemului ECRIS și a îmbunătățirii calității activității personalului din cadrul instanțelor de judecată. Concomitent cu depunerea diligențelor necesare pentru evaluare periodică a serviciilor electronice puse la dispoziția justițiabililor, se recomandă crearea unei proceduri de evaluare continuă a interesului justițiabililor și a gradului de utilizare a serviciilor oferite prin intermediul portalului instanțelor de judecată și a aplicației ECRIS „Infochioșc”.

Pe lângă recomandările formulate, pentru valorificarea constatărilor înscrise în Raportul de audit al performanței, Curtea de Conturi a emis decizie prin care au fost dispuse măsurile pe care Ministerul Justiției și Înalta Curte de Casație și Justiție trebuie să le ducă la îndeplinire în vederea înlăturării neregulilor constatate.