

Council of Europe
European Commission



Conseil de l'Europe
Commission européenne

**PROGRAMUL COMUN AL CONSILIULUI EUROPEI ȘI COMISIEI EUROPENE
PRIVIND SPORIREA INDEPENDENȚEI, TRANSPARENȚEI ȘI EFICIENȚEI JUSTIȚIEI
ÎN REPUBLICA MOLDOVA**

RAPORT

**EVALUAREA NEVOILOR DE FORMARE ȘI A ACTIVITĂȚILOR DESFĂȘURATE DE
INSTITUTUL NAȚIONAL AL JUSTIȚIEI DIN REPUBLICA MOLDOVA**

IULIE 2008

realizat de:

DI Mihai SELEGEAN, Expert al Consiliului Europei, România

Directoratul General pentru Drepturile Omului și Afaceri Juridice (DG-HL)

Comentariile expertului nu reflectă în mod necesar punctul de vedere al Consiliului Europei sau al Autorităților în cadrul cărora expertul este angajat.

Acest document a fost produs cu asistența financiară a Uniunii Europene. Opiniile expuse în acest document nu pot fi considerate drept reflectând poziția oficială a Uniunii Europene.

EVALUAREA NEVOILOR DE FORMARE ȘI A ACTIVITĂȚILOR DESFĂȘURATE DE INSTITUTUL NAȚIONAL AL JUSTIȚIEI DIN REPUBLICA MOLDOVA

I. Introducere

Raportul de față a fost redactat în cadrul Programului comun al Consiliului Europei și Comisiei Europene privind sporirea independenței, transparenței și eficienței justiției în Republica Moldova.

Obiectivele raportului au constat în recomandarea unui sistem de evaluare a nevoilor de formare și a activităților desfășurate adaptat pentru Institutul Național al Justiției din Republica Moldova (în continuare, INJ).

În acest scop, în cadrul misiunii din perioada 23-25 martie 2008 au fost organizate întâlniri cu directorul INJ, șeful serviciului relații internaționale, reprezentanți ai Consiliului de Conducere și ai formatorilor INJ.

Această misiune precum și raportul subsecvent reprezintă o continuare a recomandărilor făcute INJ prin rapoarte anterioare¹. Astfel, INJ îi era recomandat să :

*„Experții pot să facă o evaluare a modului în care debutează procesul de învățământ în cadrul INJ, subliniind faptul că nu se poate trage o concluzie cu privire la succesul acestui demers câtă vreme programele nu au fost puse în practică (doar modul de desfășurare a activității de formare a audiențelor va fi cel care va arăta dacă programele analitice corespund cu adevărat nevoilor sistemului). Experții recomanda **crearea unui mecanism propriu al INJ care să permită evaluarea periodică a programului de formare inițială, inclusiv a pertinentei și relevanței programelor analitice. Un astfel de mecanism ar putea cuprinde evaluarea din perspectiva formatorilor, audiențelor și a conducătorilor instanțelor și parchetelor la care sunt repartizați audienții.**”*

Precum și:

*„In plus, experții reamintesc ca mai important decât simplul conținut al programelor analitice este procesul prin care, anual, este stabilit programul de formare inițială, inclusiv conținutul programelor analitice. **INJ are nevoie să-și creeze și dezvolte propriul proces care să includă, pe lângă evaluarea performanțelor programelor de formare inițială pentru anii anteriori, o evaluare cât mai fidelă a evoluției nevoilor sistemului judiciar.**”*

Raportul este structurat în patru capitole: Considerații introductive, Recomandări privind crearea unui sistem de evaluare a activităților desfășurate de INJ, Recomandări privind crearea unui mecanism de evaluare a nevoilor de formare ale sistemului judiciar din Moldova și Concluzii.

II Recomandări privind crearea unui sistem de evaluare a activităților desfășurate de INJ

II. 1. Considerații cu caracter general

De ce este utilă/necesară evaluarea?

În primul rând, a evalua înseamnă a-ți oferi privilegiul de a **evolua**. Într-adevăr, doar evaluând permanent activitățile și programele putem ști dacă instituția duce la îndeplinire ceea ce și-a propus, care sunt activitățile de succes, respectiv cele care trebuie îmbunătățite

¹ A se vedea Raportul privind Curricula INJ din 15 iulie 2007, Lavinia Lefterache, Mihai Selegean ;

sau chiar cele la care trebuie renunțat. Din acest punct de vedere, un mecanism de evaluare este un instrument indispensabil pentru un manager.

În plus, instituțiile responsabile cu formarea magistraților răspund pentru bugetul care le este alocat, precum și față de judecători și procurori, pentru serviciul pe care îl pun la dispoziția acestora. În acest context, evaluarea sistematică a activităților și programelor reprezintă o dovadă de **transparență și responsabilitate**.

În sfârșit, crearea unui mecanism de evaluare este un semn că instituția în cauză este preocupată de asigurarea unui **serviciu de calitate**. Trăim într-o cultură marcată de calitate, iar domeniul justiției nu este ocolit de această tendință. Cu atât mai mult, instituțiile responsabile cu formarea magistraților, care conduc mișcările de schimbare/reformă, e normal să fie preocupate cu dezvoltarea și menținerea unor standarde de calitate.

De altfel, necesitatea evaluării permanente a activităților și programelor a fost subliniată deja, inclusiv în domeniul formării judiciare, în documente ale **Consiliului Europei**²: „*pentru a ameliora în mod continuu calitatea formării judiciare, instituția responsabilă cu formarea magistraților ar trebui să controleze cu regularitate programele și metodele*”

Ce măsurăm/evaluăm?

Răspunsul la această întrebare este strâns legat de răspunsurile identificate la întrebarea precedentă. Astfel, pentru că dorim să știm dacă serviciul pus la dispoziția magistraturii este unul de calitate, este normal să evaluăm **toate programele și metodele** care constituie serviciul în discuție: programul de formare inițială, programul de formare continuă, programul de formare a grefierilor, examenul de admitere la INJ, performanța formatorilor INJ etc.

De asemenea, evaluarea este necesară și pentru a verifica dacă facem ceea ce ne-am propus. Așadar, este nevoie să verificăm în ce măsură sunt **îndeplinite obiectivele** stabilite prin strategia **INJ** și planul managerial subsecvent. Vor fi analizate, din acest punct de vedere chestiuni ce țin de organizarea școlii, obiectivele pe termen scurt și mediu, existența unui profil al magistratului și concordanța dintre acesta și probele examenului de admitere la INJ sau disciplinele din planul de învățământ etc.

În sfârșit, este necesară instituirea unui mecanism de măsurare a **eficienței economice a serviciului public** desfășurat, a modului de cheltuire a fondurilor publice puse la dispoziția INJ.

Succesul unei școli de magistratură nu depinde doar de modul de pregătire a fiecărei acțiuni de formare (ingineria pedagogică), ci și de un set de condiții prealabile ce țin de statutul instituției, de modalitatea de organizare a acesteia, de bugetul alocat, de existența unui plan strategic și a unei viziuni pedagogice etc. O componentă a unui sistem de evaluare va trebui deci să poarte și asupra elementelor ce țin de **ingineria de pilotaj** (scopul și obiectivele instituției de formare, alegerea metodelor pedagogice) sau de **ingineria de formare** (arhitectura programelor de formare).

În plus, întrucât formarea magistraților nu este un scop în sine, ci un mijloc de asigurare a unei justiții de calitate, ar trebui evaluate **rezultatele formării**. În ce măsură programele de formare puse la dispoziția judecătorilor, procurorilor și celorlalți funcționari din justiție reușesc să conducă la îmbunătățirea justiției ca serviciu public. Un astfel de demers presupune, fără îndoială, existența unui sistem de măsurare a calității în justiție și, în cadrul acestui sistem identificarea acelor parametri a căror evoluție poate fi influențată prin formarea magistraților. Evoluția acestor parametri va putea fi un indicator al gradului de

² A se vedea Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni, Opinia nr. 4 (2003) par. 38 et 42;

atingere a rezultatelor formării. În plus, în cazul formării inițiale, evaluarea rezultatelor formării poate urma și un demers de tip școlar.

Cum măsurăm?

Există multe **tipuri și metode de evaluare**. Astfel, se poate evalua nivelul la un anumit moment sau progresul înregistrat într-o anumită perioadă de timp, există evaluare „la cald” (de îndată ce activitatea evaluată a luat sfârșit) sau „la rece” (permițând un anumit recul în timp prin raportare la activitatea evaluată), există evaluări subiective (de percepție) și obiective (prin raportare la anumite standarde predeterminate); se poate recurge la evaluarea sumativă (la sfârșitul procesului) sau la cea formativă (în timpul procesului, pentru a verifica dacă direcția e cea bună); putem vorbi despre evaluare comparativă (prin raportare la alte tipuri de evaluări), autoevaluare etc.

Nu toate aceste forme și metode de evaluare sunt aplicabile în domeniul justiției. Există anumite particularități ale profesiei de magistrat care limitează alegerea: de exemplu, caracterul independent se opune unei evaluări de tip școlar (cel puțin în cazul formării continue)³.

Alegerea modalității de evaluare depinde în mod esențial de **obiectivele stabilite și urmărite**. Astfel, de exemplu, programul de formare inițială va fi evaluat în mod diferit în funcție de principalele obiective pe care le urmărește (accentuarea componentei practice sau sociale sau europene). De aceea, este esențial ca, înainte de începerea evaluării, INJ să stabilească pentru fiecare program sau activitate importantă o listă de obiective (3-5) și să adapteze sistemul de evaluare pe care îl va pune în practică la obiectivele astfel identificate. În acest context, este de apreciat adoptarea, începând cu 2007, de către Consiliul INJ, a unei strategii a școlii.

În sfârșit, orice sistem preocupat de calitate este dator să se intereseze de **gradul de satisfacție al „clienților săi”**. Este așadar evident că din sistemul de evaluare a activității INJ nu vor putea lipsi chestionarele adresate audienților de justiție, judecătorilor și procurorilor participanți la formare continuă, dar și, mai general, opiniile colectate dinspre Consiliul Superior al Magistraturii (în continuare, CSM)/Procuratura Generală (în continuare, PG) sau asociații profesionale ale magistraților ca beneficiari ai serviciului pus la dispoziție de INJ.

Cine măsoară? Cui se adresează evaluarea?

Fără îndoială că sistemul de evaluare a performanței INJ va trebui să fie, în principal, unul intern și destinat să fie folosit de către conducerea INJ (director, director adjunct, consiliul de conducere). Însă, este recomandabil ca măcar în parte sistemul să fie bazat pe evaluări externe (de exemplu, examenul de absolvire al INJ să fie organizat de un juriu extern școlii sau măsurarea rezultatelor formării prin raportare la anumiți parametrii din cadrul unui sistem de măsurare a calității în justiție – în condițiile în care un astfel de sistem ar fi pus în aplicare de o altă instituție decât INJ, de exemplu, CSM).

De asemenea, unele din datele culese odată cu punerea în aplicare a sistemului de evaluare a activității INJ ar putea fi folosite ca dare de seamă față de CSM/PG/asociații profesionale ale magistraților pentru calitatea serviciului pus la dispoziția magistraturii sau față de Parlament pentru execuția bugetară. Având în vedere statutul de independență de care se bucură INJ în cadrul sistemului justiției din Moldova, credem că astfel de evaluări ale propriei activități puse la dispoziția celorlalte instituții din sistem pentru care INJ furnizează un serviciu de formare judiciară sunt cu atât mai importante și îi conferă legitimitate și credibilitate.

³ A se vedea Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CJCE), Opinia nr. 4 (2003) par. 39 et 42;

Când măsurăm?

Ținând cont de principala misiune a evaluării – aceea de a permite ameliorarea programelor și a activităților – evaluarea ar trebui, în principiu să aibă loc **înainte de adoptarea programelor** anuale de formare inițială și continuă. Evaluarea programelor de formare inițială și continuă presupune însă centralizarea evaluărilor intermediare, parțiale sau punctuale care vizează derularea respectivelor programe de formare judiciară. Vor trebui deci puse în aplicare astfel de evaluări (intermediare, parțiale, punctuale).

Apoi, astfel cum am arătat deja, urmărind și analiza atingerii obiectivelor strategice, respectiv analiza execuției bugetare, evaluări corespunzătoare ar trebui desfășurate **la sfârșitul fiecărui an calendaristic**, odată cu adoptarea unui nou plan anual de activități (pe baza strategiei INJ) și înainte de începutul unui nou an bugetar.

În sfârșit, unele constatări sunt mai ușor de făcut printr-o **evaluare „la rece”**, permițând un anumit recul temporal prin raportare la activitatea supusă analizei. Performanța programelor de formare inițială și continuă va putea fi, de exemplu, cuantificată prin:

- chestionarea președinților de instanță sau procurorilor șefi din instanțele și parchetele unde au fost repartizați absolvenții INJ, la 6 luni sau 1 an de la repartitie;
- Analizarea rezultatelor evaluărilor individuale ale magistraților,
- Studierea rezultatelor obținute de magistrații care au solicitat promovarea la un nivel superior de jurisdicție sau accederea într-o funcție de conducere etc.

Alte chestiuni legate de evaluare.

Sistemul de evaluare trebuie să rămână unul **simplic**, nu foarte costisitor, care să nu consume nici resurse de timp sau umane disproporționate prin raportare la beneficiile pe care la aduce. În plus, sistemul de evaluare trebuie adaptat la dimensiunea și nevoile școlii și ale magistraturii din Moldova.

Înainte de începerea procesului de evaluare, este foarte importantă **stabilirea de obiective** iar, pentru fiecare obiectiv identificat, a unor măsuri de aducere la îndeplinire, a unor indicatori de succes, metode de evaluare și persoane sau departamente responsabile. Obiectivele strategice ale INJ au fost stabilite⁴. În aplicarea acestora INJ ar trebui să se doteze cu un plan de acțiune (pe care să îl înnoiască anual) care să definească, pe lângă măsurile de implementare considerate necesare, și indicatori de succes și metode de evaluare a acestuia. De asemenea, INJ va trebui să decidă cine colectează datele, cu ce regularitate, în ce mod sunt strânse aceste date și care e structura bazei de date care le va integra, cine va verifica modalitatea de introducere a datelor în baza de date, cine va avea acces la aceste date etc.

Alegerea indicatorilor de succes trebuie făcută cu atenție, întrucât sistemul tinde să se adapteze la ceea ce i se cere. Exemplul clasic în acest sens vine din sistemele de evaluare individuală a performanței magistraților și cere ca orice criteriu ce vizează celeritatea să fie dublat de unul ce analizează calitatea (pentru a evita sacrificarea acesteia din urmă de către magistrați în încercarea acestora de a respecta termenele stabilite).

Valorificarea rezultatelor evaluării.

Principalele decizii de viitor privind programele de formare inițială și continuă, recrutarea formatorilor sau arhitectura examenului de admitere la INJ, dar și cele privind adoptarea obiectivelor strategice, construcția bugetară etc. ar trebui luate pe baza

⁴ Consiliul INJ a aprobat, la 25 decembrie 2006, Strategia de formare inițială și continuă a judecătorilor și procurorilor;

rezultatelor sistemului de evaluare pe care INJ îl va pune în aplicare. În plus, toate datele culese pe baza evaluărilor făcute ar trebui introduse într-o **bază de date** care să poată produce diverse raportări și care să permită observarea evoluției în timp.

O parte din aceste **date** (de exemplu, cele privitoare la evaluarea formatorilor sau a audienților) vor avea **caracter personal**. În consecință, INJ va trebui să îndeplinească cerințele impuse de legislația din Moldova pentru a deveni operator de date cu caracter personal.

Concluzii

Având în vedere toate considerațiile de mai sus propunem adoptarea de către INJ a unui sistem de evaluare cu următoarele caracteristici:

- **să vizeze principalele activități și programe desfășurate de INJ,**
- **să combine evaluări subiective și obiective, la rece și la cald, interne și exterioare INJ,**
- **să fie ușor de pus în practică și să nu presupună costuri disproporționate.**

II. 2. Recomandări privind crearea unui sistem de evaluare a activităților și programelor INJ

a) Evaluarea îndeplinirii obiectivelor strategice ale INJ

Astfel cum am arătat deja, INJ a adoptat la sfârșitul lui 2006 strategia privind formarea inițială și continuă a judecătorilor și procurorilor. Pornind de la obiectivele strategice astfel identificate, credem că INJ ar trebui să adopte anual, prin decizie a Consiliului INJ, un plan de acțiune pentru punerea în aplicare a acestor obiective. Un astfel de plan de acțiune ar putea detalia chestiuni cum ar fi:

- măsuri de implementare,
- termene,
- persoane/departamente responsabile,
- resurse necesare,
- indicatori de succes,
- metode de evaluare a succesului.

Verificarea stadiului îndeplinirii măsurilor propuse prin acest plan de acțiune ar trebui făcută cu regularitate în cursul anului de referință (cel puțin o dată pe lună).

Anual, prin centralizarea rezultatelor evaluărilor lunare, INJ ar trebui să verifice stadiul îndeplinirii măsurilor propuse și, în funcție de constatările rezultate în urma acestei evaluări, să propună Consiliului INJ planul de acțiune pentru anul următor.

Centralizarea rezultatelor evaluărilor anuale privind stadiul aducerii la îndeplinire a planurilor anuale de acțiune reprezintă o bună bază pentru actualizarea – o dată la 3 ani – a strategiei INJ.

Cu titlu de exemplu, planul de acțiune 2005-2008 pentru Institutul Național al Magistraturii din România (în continuare, INM) se găsește pe internet la adresa www.inm-lex.ro.

În plus, având în vedere că INJ beneficiază de fonduri publice, este recomandabil ca o parte a analizei efectuate anual să vizeze **fondurile** puse la dispoziția INJ precum și **execuția bugetară** la sfârșitul anului.

În sfârșit, sinteza evaluărilor privitoare la îndeplinirea obiectivelor strategice, programele de formare inițială și continuă, examenul de admitere la INJ și modalitatea de cheltuire a fondurilor alocate ar putea fi incluse într-un **raport anual de activitate**. Un

asemenea raport de activitate pus la dispoziția Consiliului INJ dar și a altor instituții din sistemul judiciar (CSM, Ministerul Justiției, asociații profesionale ale magistraților) ar fi de natură să sporească legitimitatea, credibilitatea și încrederea în INJ.

b) Evaluarea programului de formare inițială

Crearea unui sistem de evaluare adaptat nevoilor INJ depinde în mare măsură de obiectivele strategice identificate pentru fiecare domeniu în parte. De aici recomandarea deja făcută INJ de a alege – pentru fiecare program sau activitate importante – cele mai importante **3-5 obiective** din planul strategic al INJ și de a dezvolta pentru fiecare o listă de măsuri de implementare, indicatori de succes, termene etc. Pe baza obiectivelor identificate, va fi organizat sistemul de evaluare astfel încât să colecteze în mod sistematic date relevante despre indicatorii de succes corespunzători.

De exemplu, presupunând că printre obiectivele selectate pentru domeniul formare inițială se va număra și accentuarea caracterului european al formării oferite audienților de justiție, una din posibilele măsuri de implementare va fi organizarea anuală de stagii de pregătire sau vizite de studiu la Curtea Europeană a Drepturilor Omului sau în alte instituții responsabile cu formarea magistraților din state membre ale Consiliului Europei. iar indicatorul de succes va fi reprezentat de numărul de audienți de justiție care au beneficiat anual de astfel de stagii. Sistemul de evaluare va trebui constituit astfel încât să fie colectate anual date despre participarea la stagii a audienților de justiție.

Selecția celor mai importante 3-5 obiective strategice pentru fiecare domeniu de activitate al INJ și dezvoltarea pentru fiecare obiectiv ales a măsurilor de implementare și a indicatorilor de succes corespunzători nu poate fi făcută decât de către INJ.

Cu titlu de exemplu și având în vedere similaritățile de reglementare, organizare și context dintre INJ din Moldova și INM din România, în anexele 1 și 2 se găsesc:

- Obiectivele strategice selectate de INM pentru procesul de formare inițială precum și indicatorii de succes și documentele din care vor fi selectate date care să permită evaluarea îndeplinirii obiectivelor,
- Lista măsurilor de implementare puse în aplicare la INM, în perioada 2004-2008, corespunzătoare obiectivelor ce țin de formarea inițială.

În orice caz, oricare ar fi obiectivele selectate, sistemul de evaluare este preferabil să strângă date din **perspective diferite**:

- A audienților de justiție,
- A formatorilor INJ,
- A magistraților de la instanțele și parchetele unde au fost repartizați absolvenții INJ.

De asemenea, este recomandabil ca sistemul de evaluare **să combine evaluările subiective** (prin care se colectează opiniile audienților de justiție, formatorilor și magistraților) **cu cele obiective** (ce urmează a fi selectate de INJ în funcție de obiectivele strategice identificate – de exemplu, numărul de audienți care au beneficiat de stagii de pregătire la instanțe sau instituții judiciare din Europa sau media evaluărilor individuale ale magistraților care au absolvit INJ cu ocazia primei evaluări a activității acestora etc.)

Opiniile audienților, formatorilor și a magistraților cu privire la programul de formare inițială al INJ ar putea fi colectate prin intermediul unor întâlniri (cu caracter regulat) și al chestionarelor.

Dacă organizarea unor întâlniri cu persoanele interesate pentru discutarea programului de formare inițială nu ridică probleme deosebite și este mai puțin susceptibilă de standardizare, succesul colectării unor informații relevante pe calea chestionarelor presupune respectarea anumitor constrângeri, mai ales în cazul audienților de justiție:

- Completarea chestionarelor precum și colectarea ulterioară a datelor trebuie să aibă un **caracter anonim**; formularele completate sunt adresate administrației școlii și nu vor fi văzute ca atare de formatori; aceștia vor avea acces doar la sinteza acestor evaluări făcută de administrația școlii (în condiții care respectă regulile de procesare a datelor cu caracter personal) doar după ce procesul de notare a performanței audienților de justiție s-a încheiat;

- Completarea chestionarelor trebuie făcută cât mai aproape de finalul activității evaluate dar înainte de comunicarea către audienții de justiție a evaluării pe care formatorii le-au făcut-o,

- Trebuie încurajată o **cultură a încrederii și a responsabilității** în legătură cu procesul completării formularelor (trebuie explicat audienților de justiție că deciziile de viitor privitoare la programul de formare inițială se iau inclusiv pe baza evaluării pe care ei o fac și că, pentru buna funcționare a acestui mecanism, e nevoie de o evaluare onestă și critică din partea lor; că, pe de altă parte, nu vor exista nici un fel de consecințe nefavorabile pentru audienți care să decurgă din modul în care au fost completate chestionarele).

În ceea ce privește conținutul chestionarelor, acesta urmează a fi stabilit în concret de INJ pe baza obiectivelor privitoare la formarea inițială ce vor fi selectate. În orice caz, câteva recomandări pot fi făcute încă din acest moment:

- Chestionarul ar trebui să aibă mai multe capitole care să investigheze chestiuni diferite (în funcție și de categoria țintă căreia i se adresează), cum ar fi:

- o **Arhitectura** programului de formare inițială (proporția între formare la INJ și stagii profesionale; în cadrul formării la INJ, proporția între prelegeri și dezbateri; în cadrul perioadei de stagiu, proporția între stagii la instanțe. Parchete și alte instituții din sistemul judiciar etc.),

- o **Obiectivele** programului de formare inițială (de exemplu, presupunând că unul din obiectivele urmărite va fi asigurarea unei formări practice a audienților de justiție, aceștia ar putea fi întrebați care sunt disciplinele studiate care repetă ceea ce s-a învățat în facultate etc.),

- o **Metodele pedagogice** folosite (audienții ar putea fi întrebați care sunt, în opinia lor, metodele de studiu cele mai eficiente: prelegerea, dezbateră, analiza de caz, observarea, procesul simulat etc.),

- o **Modalitatea de evaluare** a performanței audienților de justiție (audienții ar putea fi întrebați care sunt, în opinia lor, modalitățile de examinare cele mai adecvate: examenul scris, examenul oral, analiza de caz, rezolvarea unui dosar de instanță sau parchet etc.),

- o **Condițiile materiale** puse la dispoziția audienților (bursă, resursele bibliotecii, cantină, acces la internet etc.),

- o **Performanța formatorilor** (este recomandabil ca datele astfel culese să fie introduse într-o bază de date, iar deciziile privitoare la selecția formatorilor, nevoile acestora de formare sau continuarea colaborării cu aceștia să fie luate inclusiv prin prisma acestor date; în plus, având în vedere că, cel puțin în parte, formatorii INJ vor interveni și în programul de formare continuă, este de preferat să fie folosită aceeași scală de evaluare a performanței acestora în cadrul sistemelor de evaluare a celor două programe; categoriile date pe care INM le strânge cu caracter sistematic privitor la performanța formatorilor săi se găsesc, cu titlu de exemplu, în anexele 3 pentru formare inițială și 4 pentru formare continuă).

- Din motive de eficiență, majoritatea întrebărilor ar trebui să fie închise; cu toate acestea, pentru unele întrebări, ar putea fi prevăzută posibilitatea detalierii și explicării răspunsului, mai ales atunci când calificativul ales denotă o apreciere critică;

- De asemenea, din motive de eficiență, chestionarul nu ar trebui să depășească 6-8 pagini,

- Chestionarele destinate unor categorii diferite (audienți, formatori, magistrați) ar trebui să aibă măcar în parte rubrici comune, pentru a crește calitatea informației colectate.

Cu titlu de exemplu, în anexele 5-7 se găsesc formularele utilizate la INM și adresate celor 3 categorii de public țintă indicate mai sus.

În plus, în cazul formării inițiale, se poate face ușor evaluarea rezultatelor formării, prin analiza performanței audienților de justiție. Este însă esențial ca evaluarea performanței audienților de justiție să nu se rezume la evaluarea cunoștințelor dobândite ci să vizeze toate tipurile de cunoaștere: **cunoștințe, competențe și atitudini**. De asemenea, evaluarea trebuie să acopere toate etapele din programul de formare inițială, inclusiv perioadele petrecute în stagii.

c) Evaluarea programului de formare continuă

Considerațiile de mai sus privitoare la stabilirea obiectivelor specifice formării inițiale înainte de începerea evaluării și adaptarea acestui proces la obiectivele pe care INJ le va fi identificat sunt valabile și în ceea ce privește formarea continuă.

Sunt în egală măsură aplicabile formării continue, cu precizările care vor fi făcute mai jos, și recomandările privitoare la:

- evaluarea formării din perspective diferite,
- combinarea criteriilor subiective cu cele obiective
- construirea chestionarelor de evaluare.

Cu titlu de exemplu și având în vedere similaritățile de reglementare, organizare și context dintre INJ din Moldova și INM din România, în anexele 8 și 9 se găsesc:

- Obiectivele strategice selectate de INM pentru procesul de formare continuă precum și indicatorii de succes și documentele din care vor fi selectate date care să permită evaluarea îndeplinirii obiectivelor,
- Chestionarele folosite de INM pentru evaluarea formării continue,

iar în anexa 2, lista măsurilor de implementare puse în aplicare la INM, în perioada 2004-2008, corespunzătoare obiectivelor ce țin de formarea continuă,

Câteva din **elementele specifice formării continue** și care vor afecta sistemul de evaluare sunt:

- De regulă participanții se schimbă după fiecare sesiune de formare astfel încât este necesară evaluarea (de exemplu prin distribuirea unor chestionare) după fiecare sesiune de formare,
- Nu se aplică evaluarea de tip școlar a rezultatelor formării, ca în cazul formării inițiale⁵; una din modalitățile indirecte prin care s-ar putea face evaluarea rezultatelor formării continue este cea descrisă mai sus (paginile 4-5 din prezentul raport, în cadrul capitolului „cine măsoară/cui se adresează evaluarea”), odată cu instituirea în sistemul judiciar al Republicii Moldova a unui sistem de măsurare a calității în justiție;
- Chestiunea asigurării în condiții eficiente și echitabile a accesului la formare este esențială pentru orice program de formare continuă, cu atât mai mult când există obligația legală a magistraților de a participa la formare continuă; în acest context, devină evidentă necesitatea creării unei baze de date cu istoricul participării magistraților la formare continuă; rapoartele ce se pot obține prin interogarea unei astfel de baze de date vor putea constitui tot atâtea criterii obiective de evaluare a programului de formare continuă (raport între obligația legală de formare la nivelul întregului sistem judiciar și numărul de locuri în formare oferite de INJ, număr de zile de formare oferite în fiecare domeniu de formare, număr de magistrați participanți la formare continuă în funcție de gradul de jurisdicție, instanță, vechime în magistratură, specializare etc., sesiunile de formare cele mai (puțin) apreciate etc.

Examenul de admitere la INJ

⁵ A se vedea Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CJCE), Opinia nr. 4 (2003) par. 39 et 42;

Evaluarea examenului de admitere la INJ poate fi făcută din multiple perspective. Ca și în cazul programelor de formare inițială și continuă, pentru determinarea sistemului de evaluare este esențială definirea de către INJ a obiectivelor specifice.

Cu titlu de exemplu și având în vedere similaritățile de reglementare, organizare și context dintre INJ din Moldova și Institutul Național al Magistraturii din România, în anexa 10 se găsesc:

- Obiectivele strategice selectate de INM în privința organizării de concursuri și examene precum și indicatorii de succes și documentele din care vor fi selectate date care să permită evaluarea îndeplinirii obiectivelor,

iar în anexa 2, Lista măsurilor de implementare puse în aplicare de INM, în perioada 2004-2008, corespunzătoare obiectivelor ce țin de organizarea de concursuri și examene.

În orice caz, principalul obiectiv al oricărui examen de admitere în profesie este acela de a selecta din totalul candidaților pe cei care sunt cei mai potriviți pentru profesia în cauză. Examenul de admitere în magistratură în Moldova nu poate face abstracție, astfel încât este recomandabil ca INJ să măsoare cu regularitate îndeplinirea acestui obiectiv prin **compararea coeficientului de corelare** între rezultatele/ierarhia de la examenul de admitere cu cele de la absolvirea INJ și/sau cu cele de la prima evaluare individuală a magistraților care au absolvit INJ.

Mai pot fi evaluate **caracterul obiectiv** (menținerea aceluiași grad de dificultate al examenului de la un an la altul⁶) sau **echitatea** examenului de admitere. Pentru toate acestea, este necesară constituirea unei baze de date în care să fie strânse rezultatele de la admitere precum și achiziționarea unor instrumente de analiză statistică a datelor astfel colectate.

III. Recomandări privind crearea unui mecanism de evaluare a nevoilor de formare ale sistemului judiciar din Moldova

Punând la dispoziția sistemului judiciar din Moldova un serviciu public, INJ trebuie să se asigure că formarea oferită este adaptată nevoilor sistemului. În plus, întrucât nevoile sistemului sunt în continuă schimbare, e necesar să fie repetat exercițiul cu regularitate, cel puțin odată cu crearea fiecărui program anual de formare inițială sau continuă.

Pentru a putea identifica anual nevoile de formare ale sistemului judiciar, INJ ar trebui:

- Să consulte cât mai multe „puncte de observare” asupra sistemului judiciar,
- Să ofere magistraților posibilitatea de a influența deciziile legate de formarea judiciară,
- Să combine puncte de vedere (subiective) cu date statistice (obiective),
- Să valorifice experiența dobândită prin punerea în aplicare a programelor de formare a judecătorilor și procurorilor în anii anteriori.

Înainte de a analiza pe rând punctele de mai sus, o precizare este necesară. Experiența tuturor sistemelor judiciare ne arată că de obicei nu există o corespondență justă între resursele financiare, umane și logistice aflate la dispoziția instituțiilor responsabile cu formarea judiciară, pe de o parte, și nevoile de formare ale magistraturii, pe de altă parte. Prin forța lucrurilor, primele vor fi întotdeauna limitate. Așadar, atunci când sunt confruntate cu crearea programelor de formare, instituțiile responsabile vor trebui să identifice în primul rând o ierarhie a nevoilor de formare, urmând ca alocarea resurselor, în cadrul programului de formare, să se facă în funcție de ierarhia astfel stabilită. Abia într-o a doua etapă, și în

⁶ Pentru a dovedi că admiterea în magistratură nu este o chestiune conjuncturală;

funcție de urgențele identificate în materie de formare, vor fi stabilite temele concrete ce vor fi abordate în cadrul sesiunilor de formare.

În consecință, analiza nevoilor de formare a sistemului judiciar ar trebui făcută pe cele **două paliere**:

- Identificarea domeniilor prioritare de formare,
- Stabilirea pentru fiecare astfel de domeniu a temelor ce vor fi abordate în mod concret în cadrul sesiunilor de formare.

- În ceea ce privește **consultarea „punctelor de observare” asupra sistemului judiciar**, este în interesul INJ să obțină un punct de vedere/aviz de la toate instituțiile sau organismele din justiție unde se cristalizează o imagine de ansamblu asupra problemelor sistemului judiciar. Astfel de puncte de observare, ce merită consultate ar putea fi:

- Consiliul Superior al Magistraturii,
- Ministerul Justiției,
- Parchetul General,
- Agentul Guvernamental pentru Curtea Europeană a Drepturilor Omului,
- Partenerii magistraților – asociații profesionale ale avocaților, grefierilor, notarilor, executorilor judecătorești,
- Organizații neguvernamentale implicate în domeniul justiției etc.

Nivelul de reflecție și de implicare al tuturor acestor instituții sau asociații care ar putea fi consultate nu va fi similar. Însă răspunsurile primite vor fi utile cel puțin pentru a putea stabili ierarhia priorităților în materie de formare judiciară.

- Este neîndoielnic că primii consultați în vederea stabilirii programelor de formare judiciară vor fi chiar **judecătorii și procurorii**. Consultarea acestora poate fi făcută în modalități diferite și la momente diferite:

- Includerea în fișele de evaluare completate la sfârșitul fiecărei acțiuni de formare a unei întrebări referitoare la domenii și teme pe care și le-ar dori abordate în viitor,
- Chestionare adresate instanțelor și parchetelor în vederea identificării domeniilor prioritare și a temelor concrete de formare propuse de magistrați,
- Întâlniri cu reprezentanți ai CSM și ai asociațiilor profesionale ale magistraților și cu formatori ai INJ pentru a discuta pe marginea sintezei răspunsurilor primite de la instanțe și parchete,
- Punerea în discuție publică, prin afișare pe site-ul INJ, a proiectelor programelor de formare inițială și continuă și indicarea unei adrese de email unde pot fi transmise punctele de vedere critice cu privire la respectivele proiecte,
- Stabilirea temelor ce urmează a fi abordate în concret în cadrul unei anumite sesiuni de formare, prin consultarea judecătorilor și procurorilor care au fost desemnați să participe la respectiva acțiune de formare (în special în cazul sesiunilor de formare care urmăresc unificarea practicii judiciare într-un anumit domeniu de drept).

- Pentru a crește calitatea analizei referitoare la nevoile de formare ale sistemului judiciar, toate aceste **puncte de vedere (subiective)**, obținute prin consultarea magistraților, a partenerilor acestora din sistemul justiției și a societății civile, ar trebui confruntate cu **date (obiective)** privitoare la tipul de contencios și dinamica acestuia precum și la problemele cu care se confruntă sistemul judiciar. Ar putea fi astfel consultate:

- Statistica judiciară (pentru a observa evoluția numărului și a tipurilor de cauze aflate pe rolul instanțelor și parchetelor din Moldova,
- Sintezele privitoare la practica de casare și cele privitoare la motivele de achitare sau de retrimiteră a cauzei la parchet în vederea refacerii sau completării urmăririi penale,

- Analiza tipului de contencios aflat pe rolul Curții Europene a Drepturilor Omului în cauze împotriva Moldovei,
- Rapoartele întocmite de CSM sau CSJ privind practica neunitară,
- Sinteza rapoartelor internaționale privitoare la sistemul judiciar din Moldova etc.

• Un important punct de plecare în construcția programelor de formare inițială și continuă îl reprezintă **evaluarea calității programelor** puse în aplicare în **anii anteriori**. Chestiunea fiind tratată mai sus în capitolul 2 al acestui raport, ne vom limita la a scoate în evidență că evaluarea performanței programelor de formare din anii anteriori poate oferi date cu privire la acțiunile de formare care au fost cele mai apreciate/cele mai puțin apreciate de participanți.

În plus, reamintim că una dintre funcțiile unui program de formare continuă este aceea de a permite judecătorilor și procurorilor să se mențină la zi cu **modificărilor legislative** intervenite. Analiza acestora precum și a proiectelor de acte normative care, odată adoptate, vor influența considerabil activitatea magistraturii face parte în egală măsură din procesul de evaluare a nevoilor de formare ale sistemului judiciar.

În sfârșit, ținând cont că formarea judiciară nu este un scop în sine și că destinatarii ultimei ai actului de justiție sunt cetățenii, recomandăm ca evaluarea nevoilor de formare ale sistemului judiciar să includă și **analiza percepției publicului asupra funcționării justiției** ca serviciu public. În consecință, în măsura în care nu există sondaje de opinie efectuate cu regularitate de diferite instituții cu privire la funcționarea justiției, ar fi de dorit ca, măcar odată la 3 ani (având în vedere și costurile unui astfel de demers), INJ (sau CSM, MJ) să comande un astfel de sondaj realizat atât pe publicul larg cât și la ieșirea din instanțe. Nemulțumirile cetățenilor în general și ale justițiabililor în special, privitoare la modul de funcționare a justiției vor putea reprezenta tot atâtea priorități pentru INJ în construirea programelor de formare a judecătorilor și procurorilor.

IV Concluzii

IV.1. În ceea ce privește **evaluarea activităților INJ**, recomandările vizează:

- Crearea unui sistem de evaluare sistematică a: îndeplinirii obiectivelor strategice, a programelor de formare inițială și continuă, a formatorilor, examenului de admitere la INJ precum și a resurselor financiare puse la dispoziția INJ;
- Pentru aceasta, INJ va trebui să identifice pentru fiecare domeniu supus evaluării 3-5 obiective și să stabilească pentru fiecare obiectiv identificat măsuri de implementare, termene, persoane sau departamente responsabile și indicatori de succes; datele ce urmează a fi colectate în cadrul sistemului de evaluare vor fi adaptate obiectivelor stabilite și indicatorilor de succes corespunzători;
- Pentru a crește calitatea și acuratețea evaluării făcute, combinarea, în cadrul sistemului de evaluare, a criteriilor subiective și obiective, a evaluărilor făcute la cald cu cele la rece, precum și concentrarea perspectivelor diferite asupra programelor și activităților desfășurate.

IV.2. Construirea programelor de formare profesională a magistraților ar trebui să fie precedată de:

- Consultarea magistraților (judecători, procurori, asociații profesionale), partenerilor acestora din sistemul justiției (grefieri, avocați, notari, executori judecătorești), instituțiilor din sistemul judiciar (CSM, MJ, CSJ), a societății civile,
- Analiza statisticii judiciare, a tipului de contencios european împotriva Moldovei, a problemelor sistemului judiciar astfel cum rezultă acestea din rapoartele privind practica de

casare sau practica neunitară sau din rapoarte internaționale privitoare la funcționarea justiției din Moldova,

- Evaluarea modului de punere în aplicare a programelor de formare din anii anteriori,
- Cercetarea modului în care este percepută funcționarea justiției de către cetățeni.

Mihai SELEGEAN

29 IULIE 2008