



REFORMA JUSTIȚIEI IN REPUBLICA MOLDOVA: PROGRESE ȘI IMPEDIMENTE

Autorii:

Ion Guzun,

Consilier juridic,
Centrul de Resurse Juridice din Moldova

Sorina Macrinici

Consilier juridic,
Centrul de Resurse Juridice din Moldova





Introducere

În 2016, efortul de implementare a Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere UE-RM pentru anii 2015-2016 s-a dublat, în special prin lichidarea mai multor restanțe din anul 2015, totuși rata generală de realizare este relativ mică (sub pragul de 50%)¹. Restanțele au fost acumulate din cauza crizelor politice, capacității instituționale slabe a autorităților, dar și a unei voințe politice reduse. Astfel, multe din angajamentele asumate de către autorități riscă să nu fie executate chiar și în 2016.

Guvernul Republicii Moldova a adoptat Foia de Parcurs privind agenda de reforme prioritare², care prevede realizarea a peste 60 de acțiuni cheie, inclusiv acțiuni în domeniul justiției și luptei împotriva corupției. Documentul a fost elaborat în scopul îndeplinirii condiționalităților enunțate în Concluziile Consiliului UE privind Republica Moldova din 15 februarie 2015³ și nu a fost consultat cu societatea civilă.

Începând cu schimbarea guvernării în anul 2009, reforma justiției a figurat în topul priorităților din programele de guvernare. Totuși, Strategia de Reformă a Sectorului Justiției 2011-2016 (SRSJ) a fost adoptată abia la 25 noiembrie 2011 (Legea 231), peste mai mult de doi ani de la schimbarea guvernării. Planul

1 Conform unor estimări, rata de realizare a acțiunilor până la 31 martie 2016 era de 23,9% - <http://ipre.md/239-gradul-total-de-implementare-al-planului-national-de-actiuni-pentru-implementarea-acordului-de-asociere-rm-ue-pe-2015-2016/>. Conform estimărilor Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene rata de realizare a planului era 63%, <http://www.mfa.gov.md/agenda-de-asociere/>.

2 Foia de parcurs privind acțiunile prioritare pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE va fi discutată la Consiliul de Asociere de la Bruxelles, 11 martie 2016, disponibil la <http://www.gov.md/ro/content/foaia-de-parcurs-privind-actiunile-prioritare-pentru-implementarea-acordului-de-asociere-rm>.

3 Concluziile Consiliului Uniunii Europene privind Republica Moldova, disponibile la <http://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2016/02/15-fac-moldova-conclusions/>.

de acțiuni pentru implementarea SRSJ a fost adoptat tocmai la 16 februarie 2012 (Hotărârea nr. 6), iar publicarea acestuia în Monitorul Oficial a avut loc peste alte patru luni, la 5 iunie 2012. Din cauza intrării în vigoare tardive a Planului de Acțiuni pentru implementarea SRSJ, implementarea acesteia a început cu întârziere.

SRSJ are ca și obiectiv general edificarea unui sector al justiției accesibil, eficient, independent, transparent, profesionist și responsabil față de societate, care să corespundă standardelor europene, să asigure supremația legii și respectarea drepturilor omului și să contribuie la asigurarea încrederii societății în actul de justiție. SRSJ conține șapte capitole, care prevăd activități ce vizează sistemul judecătoresc, justiția penală, accesul la justiție și executarea hotărârilor judecătorești, integritatea actorilor sectorului justiției, rolul justiției în dezvoltarea economică, respectarea drepturilor omului în sectorul justiției și sectorul justiției bine coordonat, bine administrat și responsabil.

Estimările inițiale au arătat că implementarea SRSJ va costa peste EUR 100 mln. În anul 2012, au existat resurse bugetare extrem de limitate pentru implementarea acțiunilor din SRSJ. Aceasta a întârziat implementarea multor activități. Deși Uniunea Europeană a promis în anul 2011 EUR 50 mil, iar ulterior EUR 60 mil pentru a susține implementarea SRSJ, aceste surse au venit cu întârziere. Primul proiect UE de asistență tehnică a venit în Republica Moldova abia în primăvara anului 2013, iar prima tranșă a suportului bugetar a fost primită de Guvern abia în toamna anului 2013, adică peste doi ani de la adoptarea SRSJ. În 2015, mai mulți parteneri de dezvoltare și-au retras suportul bugetar în implementarea SRSJ.

Această analiză va prezenta câteva subiecte importante și reprezentative în implementarea SRSJ, și anume optimizarea hărții judecătorești, reforma procuraturii, transparența

și motivarea deciziilor CSM, bugetele instanțelor de judecată, repartizarea aleatorie a dosarelor, imunitatea judecătorilor, modul de numire și promovare a judecătorilor, noua procedură disciplinară, precum și măsurile anticorupție.

Reorganizarea hărții judecătorești

La 23 februarie 2016, CRJM a expediat o opinie asupra proiectului de Lege cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești⁴. CRJM a formulat câteva propuneri⁵ de îmbunătățire la proiectul de lege, în vederea asigurării principiului independenței și inamovibilității judecătorilor, precum și claritatea și previzibilitatea legii. Acestea se referea la transferul judecătorilor din judecătoriile contopite și la mandatul președinților și vicepreședinților instanțelor judecătorești. Prevederea referitoare la încetarea de drept a mandatului tuturor președinților și vicepreședinților nu este justificată și pune în pericol independența sistemului judecătoresc.

La 21 aprilie 2016, Parlamentul a adoptat în a doua lectură Legea cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești. Deși este o restanță încă din 2013, aceasta este una din cele mai importante reforme adoptate. Începând cu 1 ianuarie 2017, în țară vor exista 15 instanțe judecătorești de nivelul întâi (judecătorii), față de cele 44 existente în prezent. Noile instanțe judecătorești vor fi create prin comasarea judecătoriilor existente, astfel încât în fiecare judecătorie să fie cel puțin 9 judecători. La moment, în cel puțin 5 instanțe judecătorești activează unul sau doi judecători, iar în

4 Proiectul Legii nr. 68 din 29 februarie 2016 cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3090/language/ro-RO/Default.aspx>.

5 Opinie asupra proiectului de Lege cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești, aprobat la ședința Guvernului din 17 februarie 2016, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 2016, disponibilă la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/02/16-02-23-Opinie-CRJM-Lege-reorganiz-inst4.pdf>.

28 de judecătorii activează mai puțin de 6 judecători⁶.

Construcția sediilor se va efectua treptat, până la 31 decembrie 2027. Potrivit studiului de fezabilitate⁷, reorganizarea hărții judecătorești va costa MDL 1.18 miliarde. Optimizarea va genera anual economii nete de MDL 45,3 mln., iar recuperarea investițiilor va avea loc în 17 ani⁸.

Reforma Procuraturii

La 3 iulie 2014, Parlamentul a votat Concepția de reformă a Procuraturii⁹. La 23 mai 2015, Parlamentul a aprobat în prima lectură proiectul de lege (nr. 202), fără modificări majore. Proiectul de lege a fost avizat de Comisia de la Veneția în 2015¹⁰ și a fost îmbunătățit ulterior. Deși, potrivit estimărilor, proiectul de lege trebuia să fie votat în lectură finală până la sfârșitul lunii iulie 2015, acesta a fost votat tocmai la 25 februarie 2016. Acesta reduce competențe procuraturii și ale Procurorului General, sporește competențele Consiliului Superior al Procurorilor (CSP), reduce implicarea politicului în numirea Procurorului General, fortifică procuratura anticorupție, etc.

6 INFOGRAFIC. De ce avem nevoie de reorganizarea hărții judecătorești?, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, mai 2016, disponibil la http://crjm.org/infografic_optimizarea_hartii_judecatoresti/.

7 Studiul de fezabilitate privind optimizarea hărții instanțelor judecătorești din Republica Moldova, USAID, iulie 2015, disponibil la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/08/Moldova-Optimiz-instatelor.pdf>.

8 A se vedea „Studiul cu privire la optimizarea hărții judiciare din Republica Moldova”, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 2014, disponibil la http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/06/2014-Studiu-Optimiz-HartaJud-MD_ro-web.pdf.

9 Legea nr. 122 din 03.07.2014 privind aprobarea Concepției de Reformă a Procuraturii, disponibilă la <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=354695>.

10 Opinia Comună a Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept și a Oficiului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR/OSCE) cu privire la proiectul de lege cu privire la Procuratură, CDL-AD(2015)005, 23 martie 2015, disponibilă la [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)005-e).

Legea cu privire la Procuratură mai prevede că numărul procuraturilor va fi redus și va corespunde hărții judecătorești.

Noua Lege cu privire la Procuratură va intra în vigoare la 1 august 2016. Cu toate acestea, impactul noii legi va fi limitat dacă nu va fi modificată legislația conexasă (codurile de procedură, reglementările cu privire la statutul ofițerilor de urmărire penală, etc.). Proiectul de modificare a legislației conexe a fost definitivat de Grupul de lucru privind reforma procuraturii în iulie 2015. Nu este cert deocamdată când acesta va fi remis Parlamentului pentru adoptare.

Cheltuielile pentru implementarea SRSJ.

Estimările inițiale au arătat că implementarea SRSJ va costa peste EUR 100 mln. În anul 2012, au existat resurse bugetare extrem de limitate pentru implementarea acțiunilor din SRSJ. Aceasta a întârziat implementarea multor activități. Uniunea Europeană a promis EUR 60 mln. pentru a susține implementarea SRSJ, iar prima tranșă a suportului bugetar a fost primită de Guvern abia în toamna anului 2013. În 2015, mai mulți parteneri de dezvoltare și-au retras suportul bugetar în implementarea SRSJ, deoarece erau foarte multe întârzieri la implementarea acțiunilor și implementarea unor reforme autentice.

Pe parcursul a trei ani de implementare a SRSJ (2013-2015) au fost valorificate 62% din bugetul alocat, celelalte 38% urmând a fi valorificate în 2016. Cea mai mare parte din cheltuieli reprezintă investiții capitale în infrastructura instanțelor judecătorești (MDL 257 mln.), a penitenciarelor (MDL 179,2 mln), a procuraturilor (MDL 25,8 mln.), a Institutului Național de Justiție (MDL 15,6 mln), cheltuielile ce țin de majorarea salariilor judecătorilor (MDL 136 mln.) și introducerea funcției de asistent judiciar (MDL 122,3 mln.)¹¹.

¹¹ Raport anual privind gradul de implementare al SRSJ

Unul din obstacolele finanțării acțiunilor de reformă în 2015 a fost faptul că instituțiile responsabile din sector au activat în primele patru luni ale anului în baza unui buget provizoriu. Astfel, începând cu luna iulie 2015 achizițiile publice pentru contractarea de lucrări și servicii au fost efectiv stopate. În anul 2016 este o situație similară. Bugetul de stat pentru anul 2016 încă nu a fost adoptat de Parlament la 1 iunie 2016.

Transparența activității CSM

Art. 24 alin. (1) a Legii cu privire la CSM, stabilește că hotărârile se adoptă cu votul deschis al majorității membrilor săi, cu excepția cazului prevăzut la art.19 alin.(4). În acest sens, CSM nu are o practică constantă despre indicarea numărului de voturi în hotărârile adoptate, chiar și în cazul propunerilor repetate pentru numirea sau promovarea unui judecător, pentru care legea cere votul a două treimi din membrii CSM¹². Adoptarea deciziilor prin „deliberări” chiar și la chestiuni care nu implică discutarea unor subiecte confidențiale sau date cu caracter personal, cum ar fi expunerea asupra avizelor la proiectele de lege. CRJM a recomandat încă în 2013¹³ și 2015 renunțarea la luarea deciziilor „în deliberare” de CSM. Adoptarea hotărârilor în deliberare afectează serios transparența organului de autoadministrare judecătorească.

¹² pentru anii 2011 - 2016. Perioada de raportare: ianuarie-decembrie 2015, disponibil la http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/rapoarte/2016/Raport_SRSJ_Ro_2016_v9_format_electronic.pdf.

¹³ CRJM solicită șefului statului verificarea informațiilor cu privire la un candidat propus pentru funcția de judecător și verificarea procedurii de adoptare a hotărârii CSM, disponibil la http://crjm.org/aplel_hotararii-csm_bargrin/.

¹⁴ Raport de monitorizare „Transparența și eficiența Consiliului Superior al Magistraturii din Republica Moldova: 2010 – 2012”, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 2013, disponibil la http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/04/Raport_Transparența_si_eficiența_CCSM_2010_2012.pdf.

Deși Legea cu privire la CSM obligă ca toate hotărârile să fie publicate, mai mult de 15 hotărâri nu au fost publicate pe pagina web pentru anul 2015. Pentru perioada anterioară, pe pagina web la fel nu sunt publicate mai multe hotărâri și câteva acte normative adoptate de CSM. În anul 2015 Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) a publicat un document analitic¹⁴, care recomandă respectarea legii cu privire la CSM și publicarea pe pagina web a CSM a proiectelor de hotărâri și a materialelor care urmează a fi supuse examinării, a actelor de control ale Inspecției Judiciare, dar și a declarațiilor de interes personal ale judecătorilor, ș.a. CSM trebuie să asigure transparența activității sale.

Numirea și promovarea judecătorilor

La sfârșitul anului 2015, erau 41 de posturi vacante de judecător în sistemul judecătorec. Această vacanță a fost practic la același nivel pentru anii anteriori. În anul 2015, CSM a anunțat 18 concursuri pentru posturile vacante de judecător, în anul 2014 CSM a anunțat 27 concursuri, iar în 2013 CSM a anunțat 13 asemenea concursuri. CSM nu a reușit să suplinească toate locurile vacante, în special pentru instanțele unde activează mai puțin de șase judecători.

În perioada ianuarie 2015 – martie 2016, CSCJ a adoptat 23 hotărâri cu privire la admiterea la concursul de numire, prin promovare, în funcția de judecător la curțile de apel sau CSJ¹⁵. În mai multe cazuri CSM a propus Președintelui țării sau Parlamentului numirea candidaților cu un punctaj mai mic obținut la Colegiul pentru Selecția și

¹⁴ Document analitic „Organizarea ședințelor și transparența Consiliului Superior al Magistraturii – provocări și perspective”, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, iunie 2015, disponibil la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/06/CRJM-DA-CSM-2015.pdf>.

¹⁵ Raportul de monitorizare a activității CSM pentru perioada ianuarie 2015 – martie 2016, disponibil la <http://crjm.org/lansarea-raportului-de-monitorizare-a-activitatii-consiliului-superior-al-magistraturii/>.

Cariera Judecătorilor (CSCJ), fără însă a-și motiva hotărârile respective, așa cum prevede legislația. În cel puțin două cazuri în anul 2015 și în cel puțin două cazuri în 2016, candidații cu un punctaj mai mic au fost propuși de către CSM și desemnați de Președintele RM sau Parlament în funcția de judecător în instanțe ierarhic superioare. Aceeași situație a fost constatată și pentru perioada 2013 - 2014, când în cel puțin șase cazuri, candidații cu un punctaj mai mic au fost propuși de către CSM și desemnați de Președintele RM sau Parlament în funcția de judecător în instanțe ierarhic superioare¹⁶. Asemenea promovări au fost criticate dur inclusiv de judecători¹⁷.

În perioada 2010-2014, judecători din mai multe instanțe judecătorești au emis ordonanțe de recunoaștere a unor datorii impresionante a unor companii rusești. Conform unei investigații jurnalistice, asemenea ordonanțe au fost emise de 20 judecători¹⁸, iar valoarea totală a litigiilor a fost de peste USD 18 miliarde, de 3 ori mai mult decât produsul intern brut al Moldovei în anul 2015. În 2014, CSJ a analizat practica judecătorească cu privire la acest subiect și a constatat mai multe abateri comise de judecători. Constatările au fost aduse la cunoștința procurorilor, Centrului Național Anticorupție și CSM. Prin Hotărârea nr. 470/16 din 27 mai 2014, CSM a luat act de această informație, însă nu a dispus nicio investigație suplimentară și nici proceduri disciplinare. Ulterior, cel

¹⁶ Documentul de politici „Selectarea și cariera judecătorilor – dublări de responsabilități sau garanții suplimentare?”, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, ianuarie 2016, disponibil la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/01/CRJM-DPP-Selectie-si-carierea.pdf>.

¹⁷ Săgeți în curtea justiției; Mai mulți magistrați au criticat dur sistemul, la Adunarea Generală a Judecătorilor: „CSM s-a transformat în arma secretă a guvernării!”, disponibil la <http://www.jurnal.md/ro/justitie/2016/3/11/sageți-in-curtea-justitiei-mai-multi-magistrati-au-criticat-dur-sistemul-la-adunarea-generală-a-judecătorilor-csm-s-a-transformat-in-arma-secreta-a-guvernării/>.

¹⁸ „Spălătorii de miliarde”, disponibil la <http://ziarulnational.md/spalatorii-de-miliarde/>.



puțin trei judecători care au examinat aceste dosare au fost ulterior promovați la funcții administrative sau la curțile de apel¹⁹.

Conform legislației, Președintele țării poate refuza numirea, promovarea, reconfirmarea sau transferul unui judecător, dar este obligat să-și motiveze refuzul. În asemenea cazuri, CSM poate propune repetat numirea aceleiași persoane, cu votul a două treimi a membrilor săi. Președintele de mai multe ori a refuzat numirea în funcție, motivând circumstanțe cum ar fi discreditarea justiției, deținerea averilor nejustificate, existența problemelor de integritate, ș.a. O investigație jurnalistică²⁰ a relatat că președinții Republicii Moldova au refuzat confirmarea în funcție a aproape 80 de judecători propuși de CSM în perioada 2005 - 2015. În pofida argumentelor expuse, CSM a lăsat în funcție sau chiar a promovat nu mai puțin de 55 de judecători.

Procedurile disciplinare

La 21 iulie 2014, Guvernul și-a asumat răspunderea pentru Legea nr. 178 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2015. Anterior, în martie 2014, Comisia de la Veneția și ODIHR au formulat recomandări pentru îmbunătățirea acestei legi,²¹ însă niciuna dintre acestea nu a fost acceptată. Legea prevede lista actualizată a abaterilor și sancțiunilor disciplinare și extinderea termenului pentru tragerea la răspunderea disciplinară de la 1 an/6 luni la 2 ani. Componenta Colegiului Disciplinar a fost

19 Buletin informativ nr. 8 (Octombrie - Decembrie 2015), disponibil la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/05/CRJM-Newsletter-nr-8-ro.pdf>.
20 „Judecătorii cu nouă vieți”, disponibil la <http://anticoruptie.md/ro/investigatii/justitie/judecatorii-cu-no-ua-vieti->.

21 Opinia Comună a Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) și a Oficiului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR/OSCE) cu privire la proiectul de lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor a Republicii Moldova, 24 martie 2014, disponibilă la [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)006-e).

schimbată, reducând numărul membrilor de la 10 la 9, cu 5 judecători și 4 reprezentanți ai societății civile.

În același timp, noua lege are carențe care reduce substanțial din eficiența sistemului de răspundere disciplinară a judecătorilor. Noul mecanism este mult prea complicat și formalist de tragere la răspundere disciplinară. O sesizare privind abaterile disciplinare ale judecătorilor poate trece prin cinci organe și fiecare din acestea poate să anuleze decizia organului care a examinat anterior cauza disciplinară. Potrivit datelor oficiale, 72% din toate sesizările depuse în anul 2015 au fost respinse de Inspekția Judiciară ca vădit neîntemeiate.²² În primul an de implementare a Legii nr. 178, rata de intentare a procedurilor disciplinare în anul 2015 a scăzut cu aproape 27% în comparație cu anul 2014, deși cercul subiecților care depun sesizări s-a extins. Mai mult, rata de sancționare a judecătorilor a scăzut de patru ori²³.

Imunitatea judecătorilor

SRSJ prevede reformarea instituției imunității judecătorilor pentru a se asigura exclusiv imunitatea funcțională. La 5 iulie 2012, a fost adoptată Legea nr. 153 care a permis urmărirea penală și atragerea la răspundere penală a judecătorilor fără acordul CSM, însă doar la inițiativa Procurorului General și pentru suspiciuni de corupere pasivă și trafic de influență. La 5 septembrie 2013, Curtea Constituțională a admis sesizarea CSJ și a declarat neconstituțională legislația care permitea reținerea, aducerea silită, arestarea și percheziția judecătorului fără acordul CSM în cazul infracțiunilor de corupere pasivă și trafic de influență, precum și prevederea care

22 Raportul anual de activitate al Inspekției Judiciare pe anul 2015, pag. 12, disponibil la http://csm.md/files/Inspekția_Judecatoreasca/Raport_inspekția2015.pdf.

23 Evaluarea necesităților de îmbunătățire a cadrului legal privind răspunderea disciplinară a judecătorului, Centrul de Resurse Juridice din Moldova 2016, pag. 10, disponibilă la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/03/2016-02-DDP-Legea-178-CRJM-web.pdf>.

exclusea tragerea judecătorului la răspundere contravențională doar de către instanța de judecată. Curtea Constituțională a menținut posibilitatea de a porni urmărirea penală împotriva judecătorului de către Procurorul General fără acordul CSM.²⁴

Art. 19 al Legii nr. 544 cu privire la statutul judecătorului care reglementează imunitatea judecătorilor a fost modificat ulterior de două ori. Modificările permit inițierea urmăririi penale atât de către Procurorul General, cât și de prim-adjunctul acestuia, inclusiv de un adjunct în cazul lipsei acestuia, dar cu acordul CSM. Acordul CSM nu va mai fi necesar la pornirea urmăririi penale în cazul infracțiunilor de spălare a banilor și îmbogățirea ilicită. Pe lângă infracțiunile de corupere pasivă și trafic de influență, precum și în cazul infracțiunilor flagrante; se introduce posibilitatea de a reține, aduce silit, aresta și percheziționa judecătorul fără acordul CSM. *De facto*, proiectul lărgeste imunitatea judecătorului. Societatea civilă a criticat această inițiativă.²⁵ În mod obișnuit, marea majoritate a sancțiunilor contravenționale sunt aplicate de către organe administrative, și nu de către judecători. Aceasta poate determina un blocaj procesual și determina o impunitate implicită.

Măsurile anticorupție

În ultimii ani, Parlamentul a adoptat mai multe măsuri destinate luptei cu corupția, care sunt redate mai jos.

Salarizarea judecătorilor. Legea nr. 328 din 23 decembrie 2013 cu privire la salarizarea judecătorilor a modificat modul de calculare

24 Curtea Constituțională, Hotărârea nr.22 din 5 septembrie 2013 privind controlul constituționalității unor prevederi privind imunitatea judecătorului, disponibilă la <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=468&l=ro>.

25 Opinia comună a 18 organizații, 18 iunie 2015, pag. 25, disponibilă la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/06/2015-06-18-Opinie-propuneri-CRSJ.pdf>.

a salariilor judecătorilor²⁶, raportându-l la mărimea salariului mediu pe economie adoptat de Guvern.²⁷ Parlamentul a stabilit mărirea graduală a salariilor, acestea fiind achitate în proporție de 80% între 1 ianuarie 2014 și 1 aprilie 2015, de 90% între 1 aprilie 2015 și 1 aprilie 2016, urmând să fie achitate în quantum deplin după această ultimă dată.

Începând cu 1 ianuarie 2014, în afară de salarii, judecătorii mai beneficiază anual de ajutor material care corespunde cuantumului unui salariu lunar și de premii unice, care să nu depășească pe parcursul unui an un salariu lunar. Judecătorii care au fost sancționați disciplinar nu pot primi premii pe parcursul aceluși an.²⁸ Din lege nu rezultă foarte clar care este destinația ajutorului material. De asemenea, acordarea bonusurilor este descurajată de Comisia de la Veneția, care consideră că acestea conțin un element de discreție care trebuie să fie exclus.²⁹

Testarea integrității profesionale. Legea nr. 325 privind testarea integrității profesionale a fost adoptată la 23 decembrie 2013 în scopul combaterii corupției în instituțiile de stat. La 15 decembrie 2014, Comisia de la Veneția a constatat că Legea nr. 325 nu corespunde standardelor europene.³⁰ La 16 aprilie 2015, Curtea Constituțională a declarat

26 Salariile judecătorilor din cadrul judecătorilor variază între 3 și 3.5 salarii medii pe economie, a judecătorilor Curților de Apel - între 4 și 4.3 salarii medii pe economie, a judecătorilor CSJ - între 4.8 și 5 salarii medii pe economie, a președintelui CSM - 5 salarii medii pe economie.
27 Potrivit Hotărârii Guvernului nr. 879 din 23 decembrie 2016, salariul mediu lunar pe economie, prognozat pentru anul 2016 este de MDL 5,050.

28 Art. 6 al Legii nr. 328 privind salarizarea judecătorilor din 23 decembrie 2013.

29 Comisia de la Veneția, Raport privind independența sistemului judiciar, Partea I: Independența judecătorilor, CDL-AD(2010)004, 12-13 martie 2010, para. 46, disponibilă la [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2010\)004.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2010)004.aspx).

30 Comisia de la Veneția, opinia nr. 789/2014, CDL-AD(2014)039, 15 decembrie 2014, disponibilă la [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)039-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)039-e).

neconstituționale principalele prevederi ale acestei legi.³¹ La 26 mai 2016, Parlamentul a adoptat legea și urmează să o transmită Președintelui țării pentru promulgare (proiectul nr. 434).

Noua lege modifică conceptul Legii nr. 325 și prevede evaluarea integrității instituțiilor publice, pe lângă testarea integrității profesionale individuale. Totuși, aceasta nu soluționează câteva probleme esențiale ridicate de Comisia de la Veneția și Curtea Constituțională. Ea nu prevede un control judiciar adecvat al testării integrității, nu este cerută existența unei bănuieli rezonabile veritabile pentru începerea testării instituției și a agentului public, și nici nu există garanții că testorii nu vor provoca persoanele testate la comiterea actelor de corupție. De asemenea, noul sistem creează premise pentru influențarea nelimitată de către CNA a oricărei entități publice. Legea împuternicește CNA să efectueze controale asupra entităților publice și să conteste refuzul de demitere a conducătorului entității supuse evaluării, adică să influențeze în mod direct concedierea oricărui conducător al instituțiilor publice din țară. Organizațiile societății civile au contestat această inițiativă³².

Înăsprirea sancțiunilor pentru fapte de corupție. La 23 decembrie 2013, Parlamentul a votat Legea nr. 326³³ prin care a mărit sancțiunile pentru fapte de corupție atât în sectorul public, cât și în cel privat. Astfel, au fost mărite substanțial cuantumul amenzii penale, dar și perioada de timp în care persoana condamnată pentru aceste infracțiuni este

31 Hotărârea Curții Constituționale nr. 7 din 16 aprilie 2015, disponibilă la <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=532&l=ro>.

32 Crearea Judecătoriei Anticorupție și Curții de Apel de Circumscripție Chișinău nu ar avea efectele așteptate de autorități, disponibilă la <http://crjm.org/jud-anticoruptie-si-c-apel-chisinau-nu-ar-avea-efectele-asteptate/>.

33 Legea nr. 326 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, disponibilă la <http://lex.justice.md/md/351753/>.

privată de dreptul de a mai ocupa funcții publice. Totuși, nu a fost prevăzută interdicția pe viață de a ocupa funcții publice în cazul comiterii acestor infracțiuni.

Verificarea cu poligraful a candidaților la funcția de judecător și procuror. Legea nr. 326 din 23 decembrie 2013 a introdus testarea cu poligraful ca și o condiție suplimentară pentru candidarea la funcția de judecător și procuror. Dispozițiile finale și tranzitorii ale Legii nr. 326 indică că aceste prevederi vor intra în vigoare după crearea condițiilor necesare pentru aplicarea testării la poligraf a candidaților la funcția de judecător sau de procuror, dar nu mai târziu de 1 ianuarie 2015. La data de 1 iunie 2016, această prevedere încă nu se implementa. Potrivit notei informative la proiectul Legii nr. 326, crearea condițiilor necesare pentru testarea cu poligraful include și asigurarea părții tehnice, cum ar fi achiziționarea poligrafului și instruirea poligrafologilor. Din lipsa de personal și echipament, testarea cu poligraful a candidaților la funcția de judecător sau procuror (anual circa 30-40) ar fi posibilă de efectuat și în alte instituții care dețin deja acest utilaj și personal instruit potrivit programului de testare și întrebărilor întocmite cu participarea CSM și CSP.

Comunicarea ex-parte. Potrivit Legii nr. 326 din 23 decembrie 2013, judecătorii nu au dreptul să comunice cu participanții la proces sau cu alte persoane, inclusiv cu persoane cu funcții de demnitate publică, în privința unui dosar examinat de judecător, cu excepția comunicării prevăzute de regulile de procedură (comunicarea *ex-parte*). În cazul în care o comunicare legală cu privire la dosarul în examinare a avut loc în afara ședințelor de judecată, judecătorul este obligat să o redacteze în scris și să o anexeze obligatoriu la dosar³⁴. Mai mult, judecătorul este obligat să informeze în scris CSM despre aceasta în

34 Art. 8 alin. (3¹) al Legii nr. 544 cu privire la statutul judecătorului.

aceeași zi despre asemenea cazuri³⁵. Ulterior, în dependență de caz, CSM va notifica Procuratura Generală ori va informa instituția la care este angajată persoana care a admis comunicarea interzisă cu judecătorul. CSM va sesiza Colegiul disciplinar, în cazul în care comunicarea *ex-parte* a avut loc iar judecătorul nu a informat CSM despre aceasta. CSM nu a publicat vreo informație privind situațiile de comunicare *ex-parte*.

Confiscarea extinsă și îmbogățirea ilicită. Legea nr. 326 a introdus o măsură suplimentară care permite confiscarea extinsă a bunurilor provenite din diferite activități infracționale (art. 106¹ Cod penal), precum și a unei noi componente de infracțiune – îmbogățirea ilicită (art. 330² Cod penal). Acestea prevăd incriminarea și confiscarea averii funcționarilor publici care nu putea fi obținută decât ilicit. Prevederea potrivit căreia în cazul confiscării extinse, va fi nevoi de a demonstra că bunurile respective provin din activități infracționale va pune în dificultate statul (partea acuzării), deoarece probarea faptului că bunurile provin din activități infracționale va fi extrem de dificilă, practic imposibilă, având în vedere interpretarea dată de Curtea Constituțională art. 46 alin. (3) din Constituție privind prezumția caracterului licit al proprietăților³⁶.

Concluzii

Acordul de Asociere RM – UE, dar și SRSJ a adus cele mai multe schimbări în asigurarea sectorului justiției cu condiții propice pentru funcționare, și anume au fost mărite salariile judecătorilor și ai funcționarilor care îi asistă; au fost introduși asistenții judiciari care asistă fiecare judecător din țară, iar judecătorii

35 Art. 15 alin. (2) al Legii nr. 544 cu privire la statutul judecătorului.

36 Hotărârea Curții Constituționale nr. 21 din 20 octombrie 2011 privind interpretarea articolului 46 alin. (3) din Constituție, disponibilă la <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=19&l=ro>.

CSJ dispun de câte trei asistenți fiecare; a fost acordată mai multă independență CSM; bugetele instanțelor judecătorești a crescut de 3 ori în ultimii 3 ani, ș.a. În același timp, imunitatea judecătorilor a fost lărgită în procedurile contravenționale. Hotărârile CSM, îndeosebi cele privind numirea și promovarea judecătorilor, nu sunt motivate suficient și lasă impresia că sunt adoptate pentru anumite categorii de persoane. În schimb, măsurile menite să responsabilizeze sistemul judecătoresc nu sunt prea eficiente. Noua Lege a răspunderii disciplinare a judecătorilor prevede o procedură prea complicată și în practică a dus la scăderea numărului de judecători sancționați. Deși măsurile anticorupție adoptate sunt pozitive și necesare, nu este clar dacă vor fi aplicate în practică. Până acum CSM nu a informat publicul despre comunicările *ex-parte* făcute de judecători și numărul de proceduri disciplinare pornite împotriva judecătorilor pentru neexecutarea acestei obligații. Verificarea cu poligraful a candidaților la funcția de judecător și procuror necesită investiții foarte mari financiare și umane și încă nu a fost aplicată. Confiscarea extinsă poate rămâne o literă moartă prin obligarea autorităților să demonstreze și să constate că bunurile supuse confiscării extinse provin din activități infracționale pentru care aceasta se aplică. Nu există date dacă Procuratura a pornit cauze penale privind infracțiunea de îmbogățire ilicită.

Despre Autori:

Ion Guzun este co-fondator al Centrului de Resurse Juridice din Moldova și, din ianuarie 2011, este Consilier juridic în cadrul organizației. În perioada 2005 – 2009 el a activat în cadrul PNUD Moldova. Între 2009 și 2010 a fost coordonator de proiecte în cadrul Asociației Obștești „Institutul pentru Drepturile Omului din Moldova”. Din 2009 activitatea profesională s-a focusat pe



combaterea relelor tratamente în Moldova. A contribuit la o serie de rapoarte din domeniul drepturilor omului în Moldova și transmiterea acestora către instituțiile ONU și Uniunii Europene. Din 2009 activează în calitate de expert pentru o serie de organizații cum ar fi Consiliul Europei, Misiunea OSCE în Moldova, Fundația Soros-Moldova, PNUD Moldova, UNICEF Moldova, ș.a. Din iulie 2011 până în iunie 2013 a fost membru al Mecanismului Național pentru Prevenirea Torturii iar din noiembrie 2011 - avocat stagiar în cadrul Biroului Asociați de Avocați „Avocații Publici”. Din iunie 2013 este avocat licențiat. Este absolvent al Universității de Stat din Moldova, Facultatea de Drept, în 2005. Deține titlul de magistru în drept privat la aceeași universitate, din 2006.

Sorina Macrinici este avocată și cercetătoare specializată în domeniul reformei sectorului justiției din Moldova și combaterii discriminării. În cadrul Centrului de Resurse Juridice din Moldova, dânsa este consilier juridic, iar activitatea se axează pe reforma sectorului justiției din Moldova, reforma instituției judecătorului de instrucție, combaterea discriminării în câmpul muncii, în domeniul educației și al asistenței sociale. Deține titlul de magistru în dreptul internațional al drepturilor omului acordat de Universitatea Notre Dame din Indiana, SUA



Asociația pentru Politică Externă (APE) este o organizație non-guvernamentală activitatea căreia este dedicată susținerii procesului de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană, promovării reformelor democratice și a soluționării politice a problemei transnistrene în contextual integrării europene a țării.

Asociația pentru Politică Externă (APE)
Str. Sciusev, 64, Chișinău, MD-2012
Republica Moldova
Tel.: +373 22 22.44.30; +373 22 21.09.86
Fax: +373 22 21.09.86
E-mail: office@ape.md
www.ape.md
www.europa.md

**Această publicație a fost realizată în cadrul proiectului APE "Moldova reality check", realizat cu suportul Black Sea Trust for Regional Cooperation, German Marshall Fund of the United States. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Black Sea Trust for Regional Cooperation, German Marshall Fund of the United States.*