

DOCUMENT
ANALITIC

SEPTEMBRIE

2014

Succesele și insuccesele în reformarea justiției din Republica Moldova: 2012 - iulie 2014

Sorina MACRINICI Pavel GRECU Vladislav GRIBINCEA Ion GUZUN Nadejda HRIPTIEVSCHI



CRJM

CENTRUL DE
RESURSE JURIDICE
DIN MOLDOVA

DOCUMENT ANALITIC

SUCCESELE ȘI INSUCCESELE ÎN REFORMAREA JUSTIȚIEI DIN REPUBLICA MOLDOVA

2012 - iulie 2014

Autori:

Sorina MACRINICI

Pavel GRECU

Vladislav GRIBINCEA

Ion GUZUN

Nadejda HRIPTIEVSCHI

Acest material a fost realizat de Centrul de Resurse Juridice din Moldova cu suportul Fundației Est-Europene, din resursele acordate de Guvernul Suediei prin intermediul Agenției Suedeze pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională (SIDA) și de către Ministerul Afacerilor Externe al Danemarcei/DANIDA. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației Est-Europene, Guvernului Suediei, SIDA sau Ministerului Afacerilor Externe al Danemarcei/DANIDA.



Chișinău, 2014

Document analitic: Succesele și insuccesele în reformarea justiției din Republica Moldova, 2012 - iulie 2014

Ediție apărută cu suportul Fundației Est-Europene, din resursele acordate de Guvernul Suediei prin intermediul Agenției Suedeze pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională (SIDA) și Ministerul Afacerilor Externe al Danemarcei/DANIDA.

Copyright © 2014 – Centrul de Resurse Juridice din Moldova

Echipa Centrului de Resurse Juridice din Moldova implicată în elaborarea studiului:

Sorina MACRINICI, Consilier juridic

Pavel GRECU, Consilier juridic

Vladislav GRIBINCEA, Președinte

Ion GUZUN, Consilier juridic

Nadejda HRIPTIEVSCHI, Directoare de program

Copertă, design și machetare: *Nicolae CUȘCHEVICI*

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Studiu privind succesele în reformarea justiției din Republica Moldova, 2012 - iulie 2014 / Centrul de Resurse Juridice din Moldova; red.: Vladislav GRIBINCEA [et al.]. – Chișinău: Imprint Star, 2014. – 92 p.

Apare cu suportul Fundației Est-Europene. – 70 ex.

ISBN 978-9975-3002-0-9.

347.9(478)

S 93

Conținut

Introducere	7
Abrevieri	9
Sumar	11
Inițierea reformei justiției	17
Organizarea sistemului judecătoresc și al procuraturii	19
1. Reforma procuraturii	19
2. Modificarea hărții judiciare	21
3. Noul mecanism de evaluare a performanțelor judecătorilor	23
4. Modificarea mecanismului de răspundere disciplinară a judecătorilor	26
5. Reforma instituției judecătorului de instrucție	28
6. Eficientizarea administrării instanțelor de judecată	30
7. Crearea funcției de secretar al instanței judecătorești și de asistent al judecătorului	33
8. Elaborarea și executarea bugetului sistemului judecătoresc	35
9. Ținerea statisticii judiciare	37
Consiliul Superior al Magistraturii	39
10. Alegerea membrilor Consiliului Superior al Magistraturii	39
11. Îmbunătățirea condițiilor tehnico-materiale ale Consiliului Superior al Magistraturii	40
12. Selectarea și promovarea judecătorilor	42
13. Autorizarea urmăririlor penale împotriva judecătorilor	44
Activitatea judecătorilor și a procurorilor	47
14. Schimbarea sistemului căilor ordinare de atac	47
15. Uniformizarea practicii judecătorești	50
16. Schimbarea regulilor privind motivarea hotărârilor judecătorești civile	51
17. Calitatea motivării hotărârilor judecătorești	54
18. Investigarea cauzelor de tortură, a deceselor și a violenței în familie	56

Garanțiile sociale ale judecătorilor și ale personalului care îi asistă	59
19. Remunerarea judecătorilor	59
20. Pensiile și indemnizațiile judecătorilor	62
21. Salarizarea funcționarilor publici din justiție	68
Combaterea corupției	71
22. Înăsprirea sancțiunilor pentru corupție	71
23. Introducerea testării integrității profesionale	72
24. Simplificarea imunității judecătorilor	76
25. Dificultățile în aplicarea măsurilor speciale de investigații	77
26. Alte măsuri anticorupție	79
Curtea Constituțională și reforma justiției	83
27. Lichidarea instanțelor economice	83
28. Reducerea pensiilor judecătorilor	85
29. Interpretarea prezumției legalității proprietății	87
30. Imunitatea judecătorilor	90

Introducere

Acest Studiu este prima cercetare de acest gen efectuată în Republica Moldova. El a fost gândit și elaborat de echipa Centrului de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) din mai multe considerente. În primul rând, ne-am propus să evidențiem cele mai importante schimbări, din punctul nostru de vedere, în domeniul justiției care au survenit din anul 2012, an în care a început implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016 (SRSJ). În al doilea rând, ne-am propus să analizăm echidistant și să prezentăm pe înțelesul tuturor principalele inițiative de reformare a justiției și impactul acestora. În al treilea rând, Studiul conține recomandări pentru îmbunătățirea legislației și a practicii, care sunt adresate în principal autorităților din Republica Moldova.

În cadrul acestui Studiu au fost analizate 30 de subiecte. Acestea au fost selectate de echipa CRJM în baza efectului pe care le-au avut sau încă le vor avea asupra justiției din Republica Moldova. Studiul s-a referit în cea mai mare parte la activitatea judecătorilor și a procurorilor. Totuși, acesta analizează și alte aspecte conexe, cum ar fi combaterea corupției. Cele 30 de subiecte au fost structurate în șase capitole, și anume: organizarea sistemului judecătoresc și al procuraturii, Consiliul Superior al Magistraturii (CSM), activitatea judecătorilor și a procurorilor, garanțiile materiale și sociale ale judecătorilor, combaterea corupției și rolul Curții Constituționale (C.Const) în reforma justiției. Unele subiecte prezintă succese, iar altele sunt de fapt insuccese ale reformei. Am încercat totuși să analizăm critic fiecare subiect.

Prin prezentarea succeselor și insucceselor reformei ne-am propus să oferim persoanelor interesate o analiză documentată a reformei, pentru a înțelege mai bine direcția acesteia. Am gândit acest Studiu să fie util, în primul rând, autorităților competente de implementarea reformei justiției, care au în agenda zilnică o serie de inițiative și mai puțin timp pentru a analiza cele efectuate. Sperăm că recomandările formulate vor fi luate în calcul și vor putea fi implementate până la sfârșitul anului 2016, când expiră perioada SRSJ.

Unul din cele mai importante impedimente pentru oricare reformă sunt constrângerile bugetare. Justiția este rareori ținta unor investiții bugetare majore. Republica Moldova are o șansă unică de reformare a sectorului justiției până în anul 2016, dat fiind suportul financiar acordat, în primul rând, de Uniunea Europeană. Dacă autoritățile Republicii Moldova ratează această ocazie prin reforme superficiale, vom avea de suferit cu toții mulți ani înainte și vom pierde și credibilitatea în fața donatorilor străini.

Studiul este destinat și altor persoane interesate de mersul reformei justiției. Sperăm să fie utilă analiza subiectelor incluse în studiu pentru donatorii care susțin reforma justiției, pentru eventuale modificări de accent în dialogul cu autoritățile Republicii Moldova.

Sperăm că alți colegi din societatea civilă care sunt implicați în reforma justiției la fel să găsească util studiul în activitatea lor de monitorizare a autorităților publice. Nu în ultimul rând, sperăm studiul să fie util și pentru reprezentanții mass-media, care are un rol deosebit de important în formarea opiniei publice.

Acest studiu nu este un sfârșit, ci un început pentru CRJM. Planificăm să elaborăm un studiu similar către finele anului 2015.

Apariția acestui studiu a fost posibilă doar datorită asistenței externe. Aducem mulțumiri Fundației Est-Europene, Agenției Suedeze pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională/Sida și Ministerul Afacerilor Externe al Danemarcei/DANIDA pentru suportul financiar în elaborarea acestui studiu.

Abrevieri

C.Const.	Curtea Constituțională
CEDO	Convenția Europeană pentru Drepturile Omului
CNA	Centrul Național Anticorupție
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
CSP	Consiliul Superior al Procurorilor
CSJ	Curtea Supremă de Justiție
CtEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
DAJ	Departamentul de Administrare Judecătorească din cadrul Ministerului Justiției
Jl	judecător de instrucție
Legea nr. 153	Legea nr. 153 din 5 iulie 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative
Legea nr. 154	Legea nr. 154 din 5 iulie 2012 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor
Legea nr. 155	Legea nr. 155 din 5 iulie 2012 pentru modificarea și completarea Codului de procedură civilă al Republicii Moldova
Legea cu privire la CSM	Legea nr. 947 din 19 iulie 1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii
PIGD	Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor al instanțelor judecătorești
SIS	Serviciul de Informații și Securitate
SRSJ	Strategia de Reformă a Sectorului Justiției pentru anii 2011-2016, aprobată prin Legea nr. 231 din 25 noiembrie 2011
TIP	testarea integrității profesionale

Sumar

Începând cu schimbarea guvernării în anul 2009, reforma justiției a figurat în topul priorităților din programele de guvernare ale tuturor celor trei guverne de la Chișinău. Deși conține inițiative ambițioase, SRSJ a fost adoptată abia în noiembrie 2011, peste mai mult de doi ani de la schimbarea guvernării. Din cauza intrării în vigoare întârziate a planului de acțiuni pentru implementarea SRSJ, implementarea efectivă a acesteia a început abia în iunie 2012. Pe de altă parte, se pare că în implementarea SRSJ autoritățile moldovenești au contat prea puțin pe resursele proprii și prea mult pe asistența externă. În anul 2012, au existat resurse bugetare extrem de limitate pentru implementarea acțiunilor din SRSJ. Aceasta a întârziat implementarea multor activități. Uniunea Europeană a început să susțină financiar implementarea SRSJ abia în anul 2013, iar până atunci principalul susținător al reformei a fost SUA.

Procuratura din Republica Moldova seamănă mult cu o procuratură de tip sovietic, cu competențe largi și vag scrise în lege și cu subordonare ierarhică pronunțată. În țară există multe procuraturi cu un număr mic de procurori, iar personalul care asistă procurorii este insuficient. Pe de altă parte, numărul procurorilor ierarhic superiori este foarte mare. De asemenea, competențele prea largi ale procuraturii nu îi permit să se concentreze pe principala sarcină a unei procuraturi de tip european – justiția penală. Chiar dacă politicienii au declarat public în mod constant că susțin reformarea procuraturii, peste mai mult de 20 de ani de la independență procuratura încă nu a fost reformată. În 2013, a fost creat un Grup de lucru pentru a elabora Concepția de reformă a procuraturii și proiectul de modificare a legislației pentru implementarea acestei Concepții. Concepția și proiectul de lege au fost elaborate în noiembrie 2013, însă Parlamentul a adoptat Concepția abia în iulie 2014, iar proiectul de lege nici nu a fost pus în discuție. Reforma procuraturii este în întârziere și reprezintă, probabil, principala restanță în implementarea SRSJ. Din cauza acestei restanțe, au fost pierduți EUR 1.8 mil. din suportul bugetar oferit de către Uniunea Europeană pentru reformarea justiției.

Instanțele judecătorești cu un număr mic de judecători sunt scumpe în întreținere și nu asigură un mediu adecvat pentru creșterea profesională a judecătorilor. Din cele 44 de judecătării din Republica Moldova, 29 au mai puțin de 7 judecători, iar sarcina de muncă a judecătorilor din diferite judecătării variază de câteva ori. Modificarea hărții judiciare este primul domeniu de intervenție prevăzut și de SRSJ. În 2014, la solicitarea Ministerului Justiției, CRJM a elaborat Studiul cu privire la optimizarea hărții judiciare din Republica Moldova. Studiul recomandă regândirea hărții judiciare prin comasarea și lichidarea mai

multor judecătorii și curți de apel în vederea creșterii calității actului de justiție și administrării eficiente a fondurilor publice. Se pare că Guvernul încă nu a decis cum va optimiza harta judecătorească. Totuși, în vara anului 2014, Guvernul a inițiat lichidarea unei curți de apel, aparent pentru combaterea corupției. Lichidarea instanțelor judecătorești ca o metodă de luptă cu corupția din sistemul judecătoresc nu este o măsură adecvată. Optimizarea hărții judecătorești poate fi implementată doar prin acțiuni sistemice și de durată.

În anul 2012, a fost introdus un nou sistem de evaluare a performanțelor judecătorilor, cu scopul de a contribui la ridicarea profesionalismului judecătorilor. Introducerea acestui sistem este un pas pozitiv. În același timp, sistemul de evaluare a performanțelor judecătorilor a fost introdus cu unele carențe serioase, care ar putea diminua intențiile inițiale. Volumul de muncă al Colegiului de evaluare este foarte mare, ceea ce afectează calitatea acesteia, iar unele criterii puse la baza evaluării sunt greu de cuantificat în mod obiectiv.

Peste mai mult de doi ani de discuții, în anul 2014, în urma asumării răspunderii Guvernului, a fost adoptată o nouă lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor. Legea conține o serie de inovații pozitive, însă mecanismul de investigare a abaterilor disciplinare este foarte încurcat, ceea ce poate bloca activitatea Colegiului responsabil de examinarea cauzelor disciplinare. Deși a fost obținută opinia Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR cu privire la acest proiect de lege, niciuna din recomandările acestora nu a fost acceptată.

Judecătorii de instrucție (JI) sunt judecători specializați care autorizează demersurile procurorului privind efectuarea acțiunilor de urmărire penală, măsurilor speciale de investigații și aplicarea măsurilor procesuale de constrângere (de ex. percheziția, interceptarea convorbirilor telefonice, punerea bunurilor sub sechestru, arestarea preventivă, etc.), precum și examinează plângerile împotriva acțiunilor organelor de urmărire penală. Există o percepție generală că, din cauza că JI sunt foști procurori sau ofițeri de urmărire penală, aceștia acționează prea favorabil în raport cu acuzarea. Activitatea acestora a fost deseori obiectul criticii Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO). În 2012, instituția JI a fost reformată. Cu toate acestea, cadrul legislativ și practica CSM pot submina reforma respectivă.

Prin Legea nr. 153 din 5 iulie 2012, competențele CSM au fost consolidate în ceea ce privește administrarea sistemului judecătoresc. Una din modificările importante constă în atribuirea competenței CSM de a stabili numărul de judecători în instanțe, reieșind din numărul total de funcții de judecător per sistem. În 2013, CSM a stabilit drept prioritate respectarea principiului distribuirii aleatorii a dosarelor. CSM a înăsprit regulile privind distribuirea aleatorie a dosarelor. Pe parcursul anului 2013, CSM a efectuat mai multe modificări privind utilizarea Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD). În anul 2013, nerespectarea dispozițiilor privind distribuirea aleatorie a dosarelor a fost invocată în două proceduri disciplinare intentate împotriva judecătorilor.

În anul 2012, au fost adoptate modificări legislative menite să îmbunătățească sistemul de administrare a instanțelor de judecată și calitatea activității judecătorilor. În instanțele judecătorești au fost create funcții de șef al secretariatului instanței, iar începând cu anul 2013, fiecare judecător este asistat de un asistent judiciar. În 2014, fiecare judecător din

judecătoria era asistat de două persoane: un grefier și un asistent. La acest capitol, judecătorii din Republica Moldova pot fi doar invidiați de judecătorii din alte țări europene.

Până în anul 2013, proiectul bugetelor instanțelor judecătorești era elaborat de către președinții de instanțe și transmis Departamentului de Administrare Judecătorească al Ministerului Justiției (DAJ), fapt care a nemulțumit CSM. Începând cu anul 2014, DAJ nu mai este implicat în gestionarea bugetelor instanțelor judecătorești, iar această atribuție a fost preluată de CSM. Pe de altă parte, anii 2012-2014 au fost marcați prin creșterea considerabilă a alocațiilor bugetare pentru sistemul judecătoresc. În anul 2013, bugetul instanțelor de judecată a crescut cu 57% față de anul 2012, iar în anul 2014 - cu 44% față de 2013. Pe lângă creșterea spectaculoasă a bugetului instanțelor judecătorești, sistemul justiției beneficiază de asistență externă considerabilă.

Generarea datelor statistice exacte și depline cu privire la justiția penală constituie o problemă în Republica Moldova, deoarece în țară nu există un sistem integrat de evidență a acestor date. Ținerea statisticii cu privire la urmărirea penală este, în mod tradițional, pusă în seama Ministerului Afacerilor Interne (MAI). Totuși, datele MAI nu includ informații cu privire la urmărirea penală efectuate de către alte organe. Mai mult, MAI acumulează informațiile doar până la finalizarea urmăririi penale, adică nu are informații cu privire la soarta dosarelor penale transmise pentru examinare în instanța de judecată. SRSJ prevede uniformizarea modalității de colectare și analiză a datelor statistice ce țin de justiția penală. Spre regret, în septembrie 2014, această activitate încă nu era implementată. Până în anul 2013, Rapoartele statistice cu privire la activitatea instanțelor judecătorești erau prezentate și stocate pe hârtie la DAJ. Deși PIGD conține un modul statistic performant, până în 2013, acesta nu genera date credibile, deoarece doar câteva instanțe judecătorești introduceau în PIGD informația despre toate dosarele.

Ca urmare a modificărilor legislative din anul 2012, CSM a introdus criterii clare pentru evaluarea activității judecătorilor și departajarea candidaților care doresc să devină judecători sau a judecătorilor ce doresc promovare. Cu toate acestea, CSM nu se simte obligat să urmeze punctajul acordat de Colegiul de selecție. În mai multe hotărâri, CSM nu a indicat motivul sau criteriile care au stat la baza numirii în funcție sau promovării unui judecător, deși acesta a propus pentru numire în funcție sau promovare alți candidați decât cei care au acumulat cel mai înalt punctaj. O astfel de practică erodează încrederea judecătorilor în CSM.

Judecătorii din Republica Moldova nu pot fi urmăriți penal, reținuți, arestați sau percheziționați fără acordul CSM. La 5 iulie 2012, a fost adoptată legislația care permite urmărirea penală și tragerea la răspundere penală a judecătorilor fără acordul CSM, doar la inițiativa Procurorului General și doar pentru suspiciuni de corupție pasivă și trafic de influență. În celelalte cazuri, acordul CSM este necesar. Deși legea stabilește că CSM trebuie să examineze demersul Procurorului General în cel mult cinci zile, demersul privind judecătoria Eugeniu CLIM, Aureliu COLENCO, Valeriu HARMANIUC și Ala NOGAI așteaptă să fie examinat de câteva săptămâni.

Până în anul 2012, sistemul căilor de atac din justiția Republicii Moldova era unul complicat. Acesta conținea multe excepții potrivit cărora unele cauze penale și civile erau

examinare în fond de curțile de apel. În rezultat, activitatea curților de apel era îngreunată, iar în rândul practicienilor apăreau confuzii cu privire la competența de examinare a unor cauze, în special a celor de contencios administrativ. În anul 2012, au fost introduse modificări în CPP și CPC potrivit cărora toate cauzele sunt examinate în prima instanță în judecătoria. Cu toate acestea, multe legi speciale, care prevăd dreptul curților de apel să examineze cauzele ca instanță de fond, nu au fost modificate. Mai mult, în loc să fie îngustată competența CSJ în cauzele civile, modificările legislative din anul 2012 au lărgit-o.

SRSJ prevede crearea unui mecanism care ar garanta uniformizarea practicii judiciare și respectarea principiului securității raporturilor juridice. Modificările din 2012 permit CSJ să unifice eficient practica judecătorească. În anii 2012-2014, CSJ a fost destul de activ în emiterea recomandărilor pentru judecători, menite să uniformizeze practica judecătorească. Cu toate acestea, recomandările nu se respectă mereu. Uneori, chiar și CSJ se abate de la propriile recomandări.

Motivarea insuficientă a hotărârilor judecătorești, indiferent de instanță, a fost și rămâne, probabil, alături de corupție, cea mai serioasă problemă a sistemului judecătoresc moldovenesc. Amploarea acestei probleme rezultă chiar din dosarele pierdute de Republica Moldova la CtEDO. Volumul hotărârilor judecătorești a crescut în ultimul timp. Totuși, deseori, cea mai mare parte a hotărârii o reprezintă expunerea pozițiilor părților. Motivele pe care judecătorii își întemeiază soluția, de obicei, sunt expuse laconic și fără a atinge toate chestiunile esențiale pentru cauză. CSJ a tolerat sau chiar a generat astfel de practici. Totuși, în ultimii doi ani, CSJ a început să motiveze mai bine hotărârile sale, deși numărul hotărârilor CSJ motivate insuficient este încă foarte mare.

Până în anul 2013, judecătorii din Republica Moldova aveau cel mai mic salariu din țările membre ale Consiliului European. Combaterea corupției în justiție nu poate avea loc fără a oferi funcționarilor publici venituri care să le permită un trai decent. Salariile judecătorilor au fost mărite în două etape, în 2013 și 2014, cu mai mult de 100%. Salariul lor va mai crește cu câte 10% în 2015 și 2016. Judecătorii mai beneficiază anual de ajutor material în mărimea unui salariu lunar și de premii unice, care să nu depășească pe parcursul unui an un salariu lunar. Acordarea premiilor pentru judecători este descurajată de Comisia de la Veneția.

Până în anul 2013, judecătorii aveau salarii mici, însă beneficiau de pensii și indemnizații considerabile. La atingerea vârstei de 50 de ani judecătorul dobânda dreptul la o pensie specială în mărime de la 55% la 80% din salariul mediu lunar al judecătorului în exercițiu, care era plătită indiferent dacă judecătorul demisionează sau continuă să-și exercite funcția. Mai mult, pensia dată urma să fie recalculată în caz de creștere a salariului judecătorilor. De asemenea, Legea cu privire la statutul judecătorului mai prevedea dreptul judecătorului la o indemnizație unică de concediere, egală cu salariul său mediu lunar înmulțit cu numărul de ani lucrați în calitate de judecător. Deși salariile judecătorilor au crescut în 2014, majoritatea beneficiilor judecătorilor au fost menținute. A fost redusă cu 50% doar indemnizația de concediere a judecătorului. Reducerea acestei indemnizații a determinat 39 de judecători să depună cereri de demisie până la intrarea în vigoare a legii care reducea indemnizația. Exodul masiv al judecătorilor a pus în pericol activitatea unor instanțe de judecată mici din

care au plecat câte 2-3 judecători (ex. Judecătoriile Briceni și Rezina). De asemenea, a fost blocată integral activitatea Curții de Apel Comrat.

La 23 decembrie 2013, Parlamentul a votat Legea nr. 326 prin care a mărit sancțiunile penale pentru fapte de corupție. Deși infrațiunile de corupție sunt pedepsite mai aspru, limitarea interdicției pentru funcționari de a ocupa funcții publice ar putea reduce semnificativ efectul acestor prevederi. Înăsprirea sancțiunilor pentru fapte de corupție adoptate în decembrie 2013 este binevenită. Totuși, interdicția de a ocupa funcții publice pentru funcționarii condamnați pentru corupție pentru maxim 15 ani este prea blândă și aceasta ar fi trebuit să fie mai mare sau chiar pe viață.

Legea privind testarea integrității profesionale a fost adoptată la 23 decembrie 2013 în scopul combaterii corupției în structurile de stat. Deși textul legii a suferit modificări pozitive în Parlament, anumite prevederi ale acesteia pot să diminueze semnificativ, dacă nu să contravină chiar, scopului adoptării acesteia. Astfel, sub incidența acestei legi nu cad deputații și membrii Guvernului.

Judecătorii din Republica Moldova nu pot fi urmăriți penal, reținuți, arestați sau percheziționați fără acordul CSM. Procurorii și Ministerul Justiției susțin că prin aceasta este îngreunată combaterea corupției în rândul judecătorilor. La 5 iulie 2012, au fost adoptată legislația care permite urmărirea penală și atragerea la răspundere penală a judecătorilor fără acordul CSM, doar la inițiativa Procurorului General și doar pentru suspiciuni de corupție pasivă și trafic de influență. CSJ a contestat această legislație la C.Const. La 5 septembrie 2013, C.Const. a declarat constituționale aceste prevederi, cu excepția legislației care permitea reținerea, aducerea silită, arestarea și percheziția judecătorului fără implicarea Procurorului General. În iulie 2014, Guvernul a propus Parlamentului ca măsurile de constrângere împotriva judecătorilor să fie efectuate doar cu acordul Procurorului General sau a prim-adjunctului Procurorului General. De asemenea, la infrațiunile pentru care nu este nevoie de acordul CSM au mai fost adăugate spălarea banilor și îmbogățirea ilicită. În urma angajării răspunderii Guvernului la 21 iulie 2014, inițiativa a devenit lege, care a intrat în vigoare la 8 august 2014.

Lupta cu corupția ar fi un concept iluzoriu fără un mecanism eficient de investigare a cazurilor particulare de corupție. Investigarea cauzelor de corupție este un proces anevoios și delicat, fiind complicată mai ales colectarea probelor. În asemenea cauze probele pot fi obținute, deseori, doar prin măsuri speciale de investigație, cu precădere, prin intermediul interceptării și înregistrării comunicărilor. La 28 iunie 2013, prin Legea nr. 158, în vigoare din 19 iulie 2013, Parlamentul a exclus posibilitatea procurorului de a intercepta suspexții fără a-i informa despre aceasta. În astfel de circumstanțe, măsurile speciale de investigație nu au niciun sens. La 29 aprilie 2014, Parlamentul a adoptat Legea nr. 39, în vigoare din 27 iunie 2014, prin care a restabilit situația de până la 28 iunie 2013.

Pe lângă înăsprirea sancțiunilor pentru corupție, testarea integrității profesionale și simplificarea imunității judecătorilor, au mai fost introduse și alte măsuri anticorupție, cum ar fi limitarea comunicării ex-parte a judecătorilor, verificarea cu poligraful a candidaților la funcția de judecător și procuror, confiscarea extinsă și îmbogățirea ilicită. Deși introducerea acestor măsuri este salutară, acestea conțin curențe care pot determina ineficiența lor. Spre exemplu, textul actual al Codului penal practic face imposibilă aplicarea eficientă a confiscării extinse.

C.Const. a examinat constituționalitatea mai multor inițiative prevăzute pentru implementarea SRSJ. Activitatea C.Const. din ultimii ani poate fi criticată de unii și lăudată de alții. Este totuși incontestabil că, începând cu anul 2011, aceasta a devenit mult mai proactivă, mai ales atunci când este vorba de interesele judecătorilor. Având în vedere importanța unor hotărâri a C.Const. pentru reforma justiției și combaterea corupției, în acest studiu au fost analizate în detaliu patru hotărâri ale C.Const., cea prin care a fost declarată neconstituțională lichidarea judecătoriilor specializate, cea în care a fost examinată reducerea pensiilor judecătorilor, cea cu privire la interpretarea prezumției legalității proprietății și cea cu privire la imunitatea judecătorilor.

Lista subiectelor care meritau analiza în acest studiu este mai mare de 30. Acestea ar putea fi analizate în următorul studiu, care va fi elaborat de CRJM în 2015.

Inițierea reformei justiției

Vladislav GRIBINCEA

Începând cu schimbarea guvernării în anul 2009, reforma justiției a figurat în topul priorităților din programele de guvernare ale tuturor celor trei guverne. Cu toate acestea, până în anul 2011, acțiunile autorităților moldovenești în domeniul reformării justiției creau impresia că complexitatea problemei nu era înțeleasă până la sfârșit sau că o reformă veritabilă nu se dorește. Inițiativele din anul 2010 erau răzlețe și, aparent, necoroborate între ele, iar ministrul Justiției de atunci era mai degrabă adeptul unor măsuri rapide și fragmentate, focusate în principal pe eliminarea din sistem a unor judecători și implementarea unor reforme care nu puteau genera rezistență politică sporită. Astfel, la 4 martie 2010 și 5 iulie 2011, Parlamentul a încercat demiterea președintelui de atunci al CSJ, însă C.Const. a invalidat aceste decizii pe motiv că încalcă independența justiției. Până în primăvara anului 2011, au fost adoptate modificări legislative care au schimbat considerabil activitatea avocaturii și a executorilor judecătorești. Cu toate acestea, dl Tănase, ministrul Justiției de atunci, nu susținea ideea elaborării unui document strategic de reformare a justiției. Probabil, el era conștient de riscurile pe care le implică reformele profunde și de durată, mai ales atunci când guvernarea este de coaliție.

Odată cu schimbarea ministrului Justiției în mai 2011, a demarat activitatea de elaborare a SRSJ. Proiectul strategiei a fost definitivat în vara anului 2011. Acest document ambițios stabilește șapte direcții de bază – sistemul judecătoresc, justiția penală, accesul la justiție și executarea justiției, consolidarea integrității actorilor din sectorul justiției prin promovarea măsurilor anticorupție și standardelor etice profesionale, contribuirea justiției la creșterea economică, respectarea drepturilor omului în sectorul de justiție și asigurarea unui sector al justiției bine coordonat, bine administrat și responsabil. La 20 septembrie 2011, SRSJ a fost votată de Guvern și transmisă pentru adoptare Parlamentului. Strategia a fost votată în lectură finală de către Parlament la 25 noiembrie 2011 (Legea nr. 231) cu votul tuturor fracțiunilor. Cu toate acestea, deși SRSJ reprezenta un document de importanță primordială, ea a fost publicată în Monitorul Oficial abia la 6 ianuarie 2012.

SRSJ este un document mai degrabă general, iar implementarea cu succes a acesteia necesita adoptarea unui plan detaliat de acțiuni. A fost luată decizia că acest plan de acțiuni va fi adoptat prin hotărâre de Parlament. Planul de acțiuni pentru implementarea SRSJ a fost elaborat de Ministerul Justiției și transmis Guvernului în toamna anului 2011. La 13 decembrie 2011, Guvernul l-a aprobat și l-a transmis Parlamentului pentru adoptare. Parlamentul a adoptat Planul de acțiuni tocmai peste trei luni, la 16 februarie 2012

(Hotărârea nr. 6), iar publicarea Planului de acțiuni în Monitorul Oficial a avut loc peste alte patru luni, la 5 iunie 2012. Până la publicarea Planului de acțiuni în Monitorul Oficial, puține din acțiunile care trebuiau implementate potrivit SRSJ au fost implementate. Din cauza adoptării și publicării întârziate a Planului de acțiuni, acțiunile prevăzute de SRSJ nu au fost implementate timp de cinci luni.

Procesul de adoptare a inițiativelor legislative pentru implementarea SRSJ din vara anului 2012 a scos la iveală animozitățile din cadrul alianței de guvernare legate de reforma sistemului judecătoresc și a procuraturii, dar și o indulgență sporită a Ministerului Justiției față de aceste animozități. Deși Parlamentul a adoptat în anul 2012 modificările la legislația privind organizarea judecătorească (Legea nr. 153 din 5 iulie 2012), Codul de procedură civilă (CPC) (Legea nr. 155 din 5 iulie 2012) și Codul de procedură penală (CPP) (Legea nr. 66, din 5 aprilie 2012), Parlamentul a introdus în proiectele de legi venite de la Guvern schimbări esențiale, care nu erau compatibile cu logica modificărilor propuse de Guvern. Astfel, propunerea cu privire la excluderea dreptului procurorilor de a compărea în proceduri a fost respinsă; în loc să se îngusteze temeiurile pentru recurs în cauzele civile, acestea au fost lărgite; în loc să se soluționeze problema termenilor de atac în procedurile civile prin excluderea dreptului judecătorilor de a pronunța dispozitivul hotărârii, a fost exclusă în general obligația judecătorilor din prima instanță de a motiva hotărârile judecătorești¹.

O reformă veritabilă a justiției costă scump. Estimările inițiale au arătat că implementarea SRSJ va costa peste EUR 100 mln. Se pare că autoritățile moldovenești au contat prea puțin pe resursele proprii și prea mult pe asistența externă în implementarea SRSJ. 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. Chiar dacă SRSJ este trasată pentru perioada 2011-2016, 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. Până atunci, principalii susținători ai reformei justiției din Moldova au fost USAID și Ambasada SUA la Chișinău, însă resursele acestora nu au fost suficiente pentru acoperirea tuturor activităților prevăzute de SRSJ.

¹ Judecătorul este obligat să motiveze hotărârea dacă este depus apel, la primirea unei solicitări exprese în acest sens de la părți sau în cazul în care hotărârea trebuie executată peste hotare.

Organizarea sistemului judecătoresc și al procuraturii

Organizarea mai puțin reușită al sistemului judecătoresc și al procuraturii din Republica Moldova afectează atât calitatea lucrului judecătorilor și procurorilor, cât și viteza cu care sunt instrumentate cauzele. Spre regret, multe din reformele introduse de-a lungul anilor au introdus incertitudine în ceea ce privește modul de examinare a cauzelor. În acest capitol vor fi prezentate aspectele ce țin de reformarea procuraturii, eficientizarea activității instanțelor de judecată, mecanismele de evaluare și răspundere disciplinară a judecătorilor, finanțarea justiției și statistica judiciară.

1. Reforma procuraturii

Vladislav GRIBINCEA

Procuratura din Republica Moldova seamănă mult cu o procuratură de tip sovietic, cu competențe largi și vag scrise în lege și subordonare ierarhică pronunțată. În țară există multe procuraturi cu un număr mic de procurori, iar personalul care asistă procurorii este insuficient. Pe de altă parte, numărul procurorilor ierarhic superiori este foarte mare. Astfel, din cei 771 de procurori din țară, la 1 ianuarie 2013, 152 activau în cadrul Procuraturii Generale. Numărul mare de procuraturi cu un număr redus de procurori, numărul mare de procurori ierarhic superiori și numărul redus de personal care asistă procurorii afectează serios activitatea procurorilor. Pe de altă parte, competențele prea largi ale procuraturii nu îi permit să se concentreze pe principala sarcină a unei procuraturi de tip european – justiția penală.

Chiar dacă politicienii au declarat public în mod constant că susțin reformarea procuraturii, faptele acestora dovedesc contrariul. Reforma procuraturii reprezintă principala restanță a Guvernului față de Consiliul Europei, restanță care datează încă de la aderarea Republicii Moldova la Consiliul Europei în anul 1995. După anul 1995, autoritățile de la Chișinău au adoptat două legi noi cu privire la procuratură, în anii 2003 și 2008. Totuși, aceste modificări legislative nu au dus la o îmbunătățire simțitoare a încrederii în procurori și a calității lucrului acestora. Având în vedere situația din procuratură, SRSJ își propune:

- a) revizuirea procedurii de numire a Procurorului General;
- b) sporirea independenței procesuale a procurorilor;
- c) îmbunătățirea mecanismelor de selectare și promovare a procurorilor;
- d) asigurarea specializării procurorilor;
- e) îmbunătățirea regulilor privind răspunderea procurorilor;
- f) fortificarea capacităților Consiliului Superior al Procurorilor (CSP) etc.

În pofida faptului că SRSJ prevede începerea reformei procuraturii încă în anul 2011, până în iulie 2013, nu au fost întreprinse acțiuni semnificative pentru reformarea procuraturii. După schimbarea Procurorului General, la 11 iulie 2013, printr-un ordin comun al ministrului Justiției și Procurorului General (nr. 307/46), a fost creat un Grup de lucru care avea sarcina să elaboreze Concepția de reformă a procuraturii și proiectul de modificare a legislației pentru implementarea acestei Concepții. Grupul de lucru a fost compus din reprezentanți ai procuraturii, Ministerului Justiției și societății civile. Se pare că reprezentanții Parlamentului nu au dorit să fie incluși în acest Grup de lucru.

În septembrie 2013, Grupul de lucru a elaborat proiectul Concepției și l-a transmis Procurorului General și ministrului Justiției. Acesta a fost supus dezbaterii publice în noiembrie 2013. Concepția propune limitarea competențelor procuraturii, consolidarea independenței procurorilor, fortificarea rolului organelor de autoadministrare a procurorilor, îmbunătățirea procedurilor de numire, evaluare și tragere la răspundere a procurorilor etc. Proiectul de lege pentru implementarea Concepției a fost definitivat de Grupul comun de lucru la sfârșitul lunii noiembrie 2013. Aparent din motive politice, Concepția și proiectul de lege nu au fost expediate Guvernului, ci direct parlamentarilor.

Aparent, până în toamna anului 2013, nu s-a dorit ca Concepția să fie votată de Parlament. Intenția ministrului Justiției era ca aceasta să servească drept o foaie de parcurs pentru elaborarea propunerilor de modificare a legislației. În decembrie 2014, conducerea Parlamentului a decis că Concepția elaborată de Grupul de lucru creat în vara anului 2013 urmează a fi ajustată și votată de Parlament, iar, ulterior, votat proiectul de lege pentru implementarea Concepției. La 15 ianuarie 2014, Președintele Parlamentului a creat un alt Grup de lucru, care urma să ajusteze Concepția și proiectul de acte normative ce vizează reforma procuraturii. Grupul de lucru a fost format preponderent din deputați. Acesta a inclus și cinci membri ai Grupului de lucru creat în vara anului 2013. Grupul de lucru creat în ianuarie 2014 a introdus ajustări minore în Concepție și, în aprilie 2014, Concepția a fost înregistrată ca inițiativă legislativă. În perioada mai-iunie 2014, Concepția a fost inclusă de câteva ori pentru adoptare în agenda Plenumului Parlamentului și ulterior retrasă de pe agendă din cauza obiecțiilor partidelor din alianța de guvernare. La 3 iulie 2014, Parlamentul a adoptat în final Concepția. Cu regret, la începutul lui septembrie 2014, aceasta încă nu era publicată în Monitorul Oficial.

Concepția adoptată de Parlament nu modifică legislația, ci este doar o foaie de parcurs pentru modificarea cadrului legislativ. Proiectul noii legislații elaborat în anul 2013 pentru implementarea Concepției încă așteaptă să fie discutat în Parlament. El nu a fost încă înregistrat în Parlament ca inițiativă legislativă și nici nu a fost discutat de către Grupul de lucru creat de Parlament. Având în vedere perioada electorală și faptul că pentru modificarea legislației cu privire la procuratură, de regulă, este solicitată opinia Comisiei de la Veneția, este puțin probabil că Parlamentul va reuși să adopte legislația pentru reformarea procuraturii până la sfârșitul lui 2014.

În iunie 2014, CRJM a lansat Studiul privind optimizarea structurii procuraturii și a sarcinii de muncă a procurorilor din Republica Moldova², care conține mai multe recomandări prevăzute de Concepția privind reformarea procuraturii. Studiul recomandă reducerea subordonării

² Disponibil la: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/06/Study-PG.pdf>

ierarhice în cadrul procuraturii și schimbarea radicală a rolului și structurii Procuraturii Generale, prin focusarea acesteia pe administrarea sistemului și stabilirea politicilor procuraturii. Se recomandă fortificarea capacităților Procuraturii anticorupție, lichidarea sau revizuirea radicală a competențelor Procuraturii mun. Chișinău și lichidarea procuraturilor militare, de transport și ale celor de nivelul curților de apel. De asemenea, acesta recomandă sporirea numărului de personal care asistă procurorii. Se pare că recomandările studiului nu sunt susținute plenar de către procurori. Aceasta ar putea explica faptul că, din iunie 2014 și până în prezent, nu au fost făcute publice intențiile conducerii procuraturii privind reformarea structurii procuraturii.

Reforma procuraturii este în întârziere și reprezintă, probabil, principala restanță în implementarea SRSJ. Se pare că reforma procuraturii a fost principala restanță care a dus la diminuarea suportului bugetar oferit de către Uniunea Europeană pentru reformarea justiției din Republica Moldova. În septembrie 2014, șeful Delegației Uniunii Europene la Chișinău a declarat că tranșa a doua a suportului bugetar a fost redusă cu EUR 1,8 mln, de la EUR 15 mln la EUR 13,2 mln.

Reforma procuraturii nu mai poate fi amânată. Autoritățile de la Chișinău trebuie să adopte foarte rapid o nouă legislație cu privire la procuratură. O adevărată reformă presupune că această legislație ar trebui să reflecte modelele de organizare a procuraturii din democrațiile consacrate. Experiența ultimilor ani confirmă că voința de reformare a procuraturii este șubredă, iar reforma în acest domeniu nu se va încununa de succes fără susținere și chiar presiune externă.

2. Modificarea hărții judiciare

Nadejda HRIPTIEVSCHI

Instanțele judecătorești cu un număr mic de judecători sunt scumpe în întreținere și nu asigură un mediu adecvat pentru creșterea profesională a judecătorilor. Din cele 44 de judecătorii din Republica Moldova 29 au mai puțin de 7 judecători. Sarcina de muncă a judecătorilor din diferite judecătorii variază de câteva ori. Spre exemplu, în 2012, numărul anual de cauze per judecător a variat între 24 și 1,145.

Modificarea hărții judiciare apare în obiectivele de guvernare ale Republicii Moldova încă din anul 2009³. Această activitate este prevăzută și de SRSJ, fiind chiar primul domeniu de intervenție din Strategie. În anul 2011, Parlamentul și Guvernul au întreprins unele măsuri în acest sens, însă, deocamdată, aceste măsuri par a fi luate în grabă și din alte motive decât optimizarea hărții judiciare.

³ A se vedea, spre exemplu, Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2009-2013, care prevede printre acțiunile prioritare „lichidarea instanțelor economice cu preluarea competențelor acestora de către instanțele de drept comun cu specializarea pe colegii/secțiuni după caz”. De asemenea, programul de activitate al Guvernului „Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2011-2014 prevede printre acțiunile prioritare „lichidarea judecătoriilor specializate, cu preluarea atribuțiilor acestora de către colegiile/secțiunile specializate din cadrul instanțelor de drept comun; reforma hărții judiciare în scopul consolidării capacității manageriale a instanțelor judecătorești și asigurarea folosirii cât mai eficiente a resurselor disponibile”.

Prin Legea nr. 163 din 22 iulie 2011⁴ au fost lichidate instanțele specializate, adică Judecătoria Economică de Circumscripție, Judecătoria Militară și Curtea de Apel Economică. Cu toate acestea, aparent ca o soluție de compromis cu judecătoria, Colegiul Economic al CSJ a fost menținut. La 9 februarie 2011, C.Const. a declarat neconstituțională Legea nr. 163, în principal din cauza fundamentării proaste a propunerilor de lichidare a instanțelor specializate⁵. La 6 martie 2012, Parlamentul a adoptat Legea nr. 29, conform căreia activitatea Curții de Apel Economice a fost încetată, iar Judecătoria Economică de Circumscripție a fost reorganizată în Judecătoria Comercială de Circumscripție, competența materială a acesteia din urmă fiind redusă în mod semnificativ.

CRJM, în colaborare cu CSM și Ministerul Justiție, a elaborat Studiul cu privire la optimizarea hărții judiciare din Republica Moldova. Studiul nu recomandă reducerea sau majorarea posturilor de judecător, ci doar realocarea celor 504 posturi existente. Acesta recomandă regândirea hărții judiciare prin comasarea și lichidarea mai multor judecătoria și curți de apel în vederea creșterii calității actului de justiție și administrării eficiente a fondurilor publice. Studiul propune trei scenarii de comasare a judecătoriilor, în funcție de numărul minim de judecători per instanță: cinci, șapte sau nouă. În funcție de scenariu, urmează a fi comasate între 10 și 25 de judecătoria. Din cauza volumului redus de lucru, se recomandă lichidarea judecătoriilor specializate (militară și comercială). Studiul mai recomandă crearea a trei curți de apel pentru regiunile sud, centru și nord sau modificarea competenței teritoriale a celor cinci curți de apel existente în februarie 2014⁶.

Se pare că Guvernul încă nu a decis cum va optimiza harta judecătorească. Totuși, în vara anului 2014 el a inițiat lichidarea unei curți de apel. Prin Legea nr. 177 din 25 iulie 2014, adoptată în urma asumării răspunderii de către Guvern, a fost lichidată Curtea de Apel Bender, iar localitățile care intrau în jurisdicția acesteia au fost transferate în jurisdicția Curții de Apel Chișinău. În nota informativă a proiectului de lege se menționează ca argument principal sarcina de lucru redusă a acestei instanțe în raport cu alte curți de apel. Deși, formal, motivul principal a fost volumul redus de lucru, în culise s-a discutat și despre alte motive, legate de judecătoria din cadrul Curții de Apel Bender, discuții care au fost alimentate inclusiv de unele declarații ale unor persoane publice⁷. Chiar dacă lichidarea Curții de Apel Bender este argumentată din punct de vedere al volumului de lucru, legea cu privire la lichidarea acesteia conține o serie de carențe. Legea prevede transferul localităților din jurisdicția Curții de Apel Bender la cea din Chișinău, dar nu prevede și transferul judecătorilor și personalului instanței lichidate la Curtea de Apel Chișinău, lăsând procesul

⁴ Legea nr. 163 din 22 iulie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

⁵ Curtea Constituțională, hotărârea din 9 februarie 2012 privind controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 163 din 22 iulie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

⁶ Studiul este disponibil la: http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/06/2014-Studiu-Optimiz-HartaJud-MD_ro-web.pdf.

⁷ A se vedea, spre exemplu, declarațiile secretarului general al Aparatului Președintelui din 3 iunie 2014 pentru *Ziarul Național*, Decis! Curtea de Apel Bender a fost lichidată, disponibil la <http://ziarulnational.md/decis-curtea-de-apel-din-bender-a-fost-lichidata/> (ultima accesare la 14 august 2014).

la latitudinea CSM. Această omisiune ar putea crea impresia că, de fapt, lichidarea Curții de Apel Bender urmărește scopul de a exclude din sistem judecătoria acestei instanțe, și nu eficientizarea hărții judiciare. Un alt aspect problematic ține de momentul încetării activității Curții de Apel Bender, care, conform legii, este data publicării legii. Sistarea activității unei instanțe judecătorești este un proces extrem de complex, care nu poate fi finalizat într-o clipă sau într-o zi fără probleme majore. Transferul subit al dosarelor va impune reexaminarea de la bun început a cauzelor la Curtea de Apel Chișinău. Pe de altă parte, aceasta va introduce o stare de incertitudine și haos în rândul părților implicate în aceste dosare, inconveniențe care nu pot decât să reducă popularitatea reformei în justiție și încrederea în judecători și politicieni.

Lichidarea instanțelor judecătorești ca o metodă de luptă cu corupția din sistemul judecătoresc nu este o măsură adecvată și, cel mai probabil, trezește reacții adverse și scade încrederea în reforma justiției. Optimizarea hărții judecătorești poate fi doar sistemică și de durată. Recomandările din Studiul cu privire la optimizarea hărții judiciare nu pot fi implementate în parte. Fie toată harta judecătorească este ajustată fie ajustarea parțială nu va aduce efecte benefice.

3. Noul mecanism de evaluare a performanțelor judecătorilor

Nadejda HRIPTIEVSCHI

Evaluarea performanțelor judecătorilor este un sistem nou, care a fost introdus în 2012 cu scopul de a contribui la ridicarea profesionalismului judecătorilor. Considerăm că introducerea acestui sistem și abrogarea sistemului vechi de atestare este un pas pozitiv în vederea creării condițiilor pentru creșterea calității actului de justiție. În același timp, sistemul de evaluare a performanțelor judecătorilor a fost introdus cu unele carențe serioase, care ar putea diminua intențiile inițiale și rezultatele scontate ale sistemului.

Sistemul de evaluare a performanțelor judecătorilor a fost introdus prin Legea nr. 154 din 5 iulie 2012 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, în vigoare la 14 decembrie 2012. În 2013, CSM a adoptat Regulamentul privind organizarea activității Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor⁸ și Regulamentul cu privire la criteriile, indicatorii și procedura de evaluare a performanțelor judecătorilor⁹. Evaluarea performanțelor judecătorilor are ca scop stabilirea nivelului de cunoștințe și aptitudini profesionale ale judecătorilor, cât și al capacității de a aplica cunoștințele teoretice și aptitudinile necesare în practica profesiei de judecător, stabilirea aspectelor slabe și aspectelor forte din activitatea judecătorilor, stimularea tendinței de perfecționare a abilităților profesionale și sporirea eficienței activității judecătorilor la nivel individual și la

⁸ A se vedea hotărârea CSM nr. 59/3 din 22 ianuarie 2013 cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea activității Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor.

⁹ A se vedea hotărârea CSM nr. 212/8 din 5 martie 2013 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la criteriile, indicatorii și procedura de evaluare a performanțelor judecătorilor. Regulamentul a fost modificat prin hotărârea CSM nr. 796/34 din 5 noiembrie 2013.

nivel de instanțe judecătorești¹⁰. Conform concluziilor unui raport de analiză a sistemului de evaluare a performanțelor judecătorilor din Republica Moldova¹¹, deocamdată, nu este clar dacă scopurile noului sistem de evaluare a performanțelor judecătorilor sunt transpuse suficient de clar și deplin în practică.

Colegiul de Evaluare a Performanțelor Judecătorilor¹² a fost creat ca un organ colegial cu activitate sporadică, și nu unul permanent, sau cel puțin ca o parte din membrii acestuia să activeze permanent. Calitatea de membru al Colegiului de evaluare nu este remunerată. Membrii colegiului din rândul reprezentanților societății civile beneficiază, pentru fiecare ședință la care participă, de o indemnizație echivalentă cu a douăzecea parte (1/20) din salariul judecătorului Curții Supreme de Justiție. Membrii judecători ai Colegiului de evaluare rămân în funcția lor de judecător și nu primesc remunerare pentru activitatea în cadrul Colegiului, beneficiind doar de o reducere a volumului de lucru pentru funcția de judecător. Inițial, s-a decis ca judecătorilor membri ai Colegiului de evaluare să li se distribuie cauze în proporție de 75% din volumul de lucru al unui judecător obișnuit, iar ulterior volumul de lucru s-a redus la 50% pentru a le permite membrilor judecători ai Colegiului de evaluare să facă față volumului de lucru în calitate de membri ai Colegiului.¹³ Activitatea Colegiului de evaluare este asigurată de asistența Secretariatului CSM, pe parcursul anului 2013 și al primei jumătăți a anului 2014 activitatea de secretariat pentru Colegiul de evaluare fiind exercitată de o persoană.

Colegiul și-a început activitatea în martie 2013. Conform legii, acesta urmează să evalueze toți judecătorii în decurs de doi ani de la intrarea în vigoare a Legii nr. 154, adică până la data de 14 decembrie 2014. În anul 2013, Colegiul a adoptat 140 de hotărâri, iar în prima jumătate a anului 2014, peste 150 de hotărâri. Pe parcursul anului 2013, în legătură cu cererile depuse pentru participarea la concursurile pentru promovarea într-o funcție administrativă, promovarea într-o instanță ierarhic superioară, reconfirmarea în funcție, transferul într-o altă instanță, precum și în legătură cu evaluarea ordinară prevăzută de lege, au fost evaluați 124 de judecători¹⁴. În aceeași perioadă, în baza art. 13 alin. (6) lit. c) al Legii nr. 154 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorului, un membru al CSM a inițiat evaluarea performanțelor unui judecător¹⁵. Acesta este un volum mare de

¹⁰ A se vedea art. 12 alin. (1) al Legii nr. 154 din 5 iulie 2012 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor.

¹¹ Analiza evaluării performanțelor judecătorilor în Republica Moldova, OSCE/BIDDO, 27 iunie 2014, disponibilă la <http://www.osce.org/ro/odihr/120214?download=true>.

¹² Conform art. 17 a legii nr. 154, Colegiul de evaluare a performanțelor judecătorilor (în continuare Colegiul de evaluare) este împuternicit cu următoarele competențe: examinează dosarele judecătorilor supuși evaluării, actele prezentate de către aceștia și actele referitoare la aceștia, organizează și desfășoară interviuri cu judecătorii supuși evaluării, adoptă hotărâri cu privire la judecătorii supuși evaluării, desemnează membrii colegiului responsabili de observarea activității desfășurate de judecătorii evaluați în cadrul ședințelor de judecată.

¹³ A se vedea hotărârea CSM nr. 613/26 din 20 august 2013 și hotărârea nr. 811/34 din 5 noiembrie 2013.

¹⁴ Colegiul de evaluare a performanțelor judecătorilor a acordat 34 de calificative „excelent”, 64 de calificative „foarte bine”, 23 de calificative „bine”, 2 calificative „suficient” și un calificativ „eșuat”.

¹⁵ Nota informativă privind activitatea Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor în anul 2013 - <http://csm.md/files/Hotaririle%20CEvaluare/2013/notainformativaCE2013.pdf>.

muncă, în special datorită faptului că sistemul este nou pentru Republica Moldova și multe aspecte încă nu sunt suficient de clare. De fapt, Colegiul de evaluare nu a avut timp pentru reflecție și stabilire de reguli, ci a fost nevoit să înceapă imediat activitatea doar în baza legii și regulamentelor CSM.

Volumul mare de lucru, în special determinat de termenul exagerat de restrâns de doi ani prevăzut de Legea nr. 154 pentru primul ciclu de evaluare ordinară a tuturor judecătorilor, influențează negativ însăși performanța Colegiului de evaluare. Analiza efectuată de OSCE/ODIHR în anul 2014 cu privire la sistemul de evaluare a performanțelor judecătorilor concluzionează că activitatea Colegiului urmează a fi îmbunătățită cu privire la motivarea deciziilor acestuia, care sunt de obicei motivate sumar și nu explică modalitatea de estimare a punctajului și calificativului pentru fiecare judecător, astfel creând impresia unui sistem subiectiv și uneori incoerent. În special, se recomandă detalierea motivelor din care s-a acordat un anumit calificativ în fiecare decizie a Colegiului și indicarea recomandărilor specifice pentru îmbunătățirea performanțelor judecătorului evaluat, pe care ultimul le-ar putea utiliza în mod concret. Atât timp cât deciziile Colegiului de evaluare nu vor conține recomandări specifice adresate judecătorului și motivarea calificativului acordat, există riscul ca procesul de evaluare să se transforme într-un exercițiu matematic formal, fără valoare pentru activitatea judecătorilor. De asemenea, se recomandă îmbunătățirea modalității de organizare a interviurilor cu judecătorii evaluați. Până acum, interviurile organizate de Colegiu au fost destul de sumare, cu o durată între 15-30 de minute, mai mult formale decât axate pe esența evaluării. Colegiul de evaluare ar trebui să utilizeze interviul pentru a clarifica în special indicatorii calitativi ai evaluării, precum și cei cantitativi care nu sunt suficient de clari, spre exemplu, procentul hotărârilor casate din motive ce nu sunt imputabile judecătorilor. Analiza OSCE a mai concluzionat că sistemul de evaluare a performanțelor nu este suficient de clar judecătorilor și a recomandat Colegiului de evaluare să elaboreze un ghid cu privire la aplicarea Regulamentului cu privire la criteriile, indicatorii și procedura de evaluare a performanțelor judecătorilor.

La nivelul cadrului legal, sistemul evaluării performanțelor judecătorilor, de asemenea, are unele carențe. Ținem să subliniem problema din lege cu privire la posibilitatea inițierii procesului de eliberare din funcție de către CSM ca urmare a eșuării evaluării performanțelor judecătorului¹⁶. Eliberarea din funcție a unui judecător nu ar trebui să fie posibilă după prima eșuare a evaluării performanțelor judecătorilor. Judecătorului ar trebui să-i fie dată cel puțin o șansă de îmbunătățire a activității sale. Prevederea cu privire la posibilitatea de eliberare din funcție doar după eșuarea a două evaluări extraordinare, ca urmare a eșuării celei ordinare, este conformă standardelor internaționale cu privire la independența judecătorului, iar eliberarea din funcție din prima eșuare nu este. Astfel, art. 23 al Legii nr. 154 urmează a fi modificat pentru a-l aduce în corespundere cu standardele internaționale. Recomandări similare au fost efectuate și de OSCE/BIDDO¹⁷.

¹⁶ A se vedea art. 23 alin. (1) și (2) ale Legii nr. 154.

¹⁷ A se vedea Opinia cu privire la Legea Republicii Moldova cu privire la selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, elaborată de Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (BIDDO), 13 iunie 2014, disponibilă la <http://www.osce.org/ro/odihr/120210?download=true>.

Indicatorii de performanță reglementați de regulamentul cu privire la procedura și criteriile de evaluare, de asemenea, prezintă unele probleme. CSM a modificat regulamentul respectiv la 5 noiembrie 2013, soluționând doar parțial problemele existente. Și anume, salutăm modificarea modalității de notare a judecătorilor evaluați la indicatorii ce țin de abaterile disciplinare și violările hotărârilor CtEDO. În același timp, nu este clară introducerea indicatorului 10.1¹ în regulament și anume: „Numărul și procentul hotărârilor/incheierilor casate din cele examinate, cu prezentarea extrasului confirmativ din PIGD”. Acesta este doar un indicator cantitativ, care este periculos de aplicat, fără a lua în considerare motivele casării hotărârilor judecătorilor. Un astfel de indicator poate duce, în mod indirect, la stabilirea unui control ierarhic asupra judecătorilor de către instanțele superioare. De aceea recomandăm CSM excluderea acestui criteriu.

În concluzie, salutăm introducerea sistemului de evaluare a performanțelor judecătorilor în Republica Moldova și apreciem eforturile întreprinse de CSM și de Colegiu pentru a implementa noul sistem. În același timp, recomandăm analiza practicii Colegiului de evaluare, inclusiv din perspectiva impactului deciziilor acestuia, inclusiv în lumina recomandărilor efectuate de diverși actori la subiect, și modificarea cadrului legal pentru atingerea scopurilor evaluării performanțelor enunțate în lege.

4. Modificarea mecanismului de răspundere disciplinară a judecătorilor

Nadejda HRIPTIEVSCHI

O nouă lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor a fost adoptată recent¹⁸. Legea conține o serie de inovații pozitive, precum și unele aspecte care ar putea crea dificultăți în procesul de implementare.

Procesul de adoptare a legii a fost destul de anevoios, ceea ce ar putea însemna lipsa voinței politice de a crea un cadru legal adecvat pentru tragerea la răspundere disciplinară a judecătorilor, fie interesul prea mare în menținerea status - quo-ului, fie neînțelegeri la nivel conceptual între factorii de decizie cu privire la unele aspecte ale legii. Cert este faptul că procesul de elaborare și adoptare a legii a durat mai mult de doi ani, aflându-se în Parlament mai mult de jumătate de an, timp în care a fost solicitată opinia Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), iar în final Guvernul și-a asumat răspunderea pentru proiectul de lege, fiind adoptată versiunea transmisă de Guvern încă la 29 octombrie 2013¹⁹.

¹⁸ Legea nr. 178 din 25 iulie 2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor.

¹⁹ Proiectul de lege a fost elaborat de un Grup de lucru creat prin ordinul Ministrului Justiției la 13 septembrie 2012. Proiectul a fost aprobat prin hotărârea Guvernului nr. 831 din 28 octombrie 2013 și transmis spre examinare Parlamentului, în mod prioritar, la 29 octombrie 2013, înregistrat cu nr. 423. Parlamentul a votat legea în prima lectură la 14 noiembrie 2013. Proiectul a fost pus în agenda Parlamentului pentru lectura a doua pentru 23 decembrie 2013, însă a fost retras și solicitată opinia Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția). Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Oficiului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) nr. 755/2014 a fost publicată la 24 martie 2014. La 21 iulie 2014, Guvernul a adoptat

Cele mai importante aspecte pozitive introduse de legea nouă vizează următoarele. Lista abaterilor disciplinare a fost îmbunătățită. A fost modificată lista sancțiunilor disciplinare și prevăzute consecințe clare ale acestora, ceea ce va contribui la ridicarea eficacității sancțiunilor aplicate. De asemenea, a fost extins până la doi ani termenul de prescripție pentru tragerea la răspunderea disciplinară a judecătorului, ceea ce va acorda timp suficient pentru investigarea sesizărilor depuse. Au fost stabilite reguli de formă și procedură cu privire la sesizarea privind faptele care pot constitui abateri disciplinare, astfel separându-le de petiții și oferind reguli clare cu privire la depunerea și examinarea sesizărilor. Componenta Colegiului Disciplinar și modul de formare a acestuia au fost modificate. Astfel, componența a fost redusă de la 10 membri la 9 membri, dintre care cinci sunt judecători, astfel fiind stabilit un organ format din majoritatea membrilor judecători. De asemenea, a fost extinsă calitatea celorlalți patru membri de la profesori titulari de drept la reprezentanți ai societății civile. Alegerea judecătorilor membri ai Colegiului Disciplinar are loc la Adunarea Generală a Judecătorilor, oferindu-se astfel judecătorilor posibilitatea să-și aleagă colegii lor în organul disciplinar, conform recomandărilor internaționale relevante. Membrii Colegiului Disciplinar care sunt reprezentanți ai societății civile, care până acum erau numiți prin ordinul ministrului Justiției, fără vreun concurs, de acum încolo vor fi numiți de ministrul Justiției ca urmare a unui concurs public. Ultimul va fi organizat de o comisie de selecție din care fac parte și reprezentanți ai CSM. Noua modalitate de alegere a membrilor Colegiului Disciplinar oferă mai multe garanții de independență membrilor acestora, dacă va fi respectată cu strictețe. O altă modificare esențială constă în anularea instituției validării hotărârilor Colegiului Disciplinar de către CSM, care ar trebui să contribuie la consolidarea rolului Colegiului Disciplinar și la creșterea clarității procedurii disciplinare.

Legea conține și câteva aspecte care ar putea afecta negativ buna implementare a acesteia. Unele dintre acestea au fost semnalate în opinia comună a Comisiei de la Veneția și OSCE/ODIHR din 14 februarie, însă nu au fost reflectate în textul final al legii²⁰. CRJM și-a exprimat dezacordul privind câteva aspecte principale ale legii și a formulat o serie de propuneri pentru modificarea legii, care, de asemenea, nu au fost luate în considerare²¹. Acestea sunt următoarele:

- a) Procedura examinării cauzelor disciplinare include etapa examinării admisibilității sesizărilor pentru pornirea cauzelor disciplinare. Această etapă complică nejustificat procedura de examinare a cauzei disciplinare și scade eficiența acesteia. Mai mult, reglementarea acestei proceduri ridică semne de întrebare cu privire la imparțialitatea Colegiului Disciplinar. Astfel, decizia cu privire la admisibilitatea sesizării urmează a fi luată de completul de admisibilitate, format din trei membri ai Colegiului

hotărârea nr. 610 privind angajarea răspunderii asupra proiectului de lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor. Președintele a promulgat legea la 11 august 2014. Legea nr. 178 din 25 iulie 2014 a fost publicată în Monitorul Oficial la 15 august 2014 și va intra în vigoare la 1 ianuarie 2015.

²⁰ Opinia este disponibilă la: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282014%29006-e>.

²¹ Pentru detalii a se vedea Opinia privind proiectul de lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, CRJM, 31 martie 2014, disponibilă la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/04/CRJM-opinie-lege-rasp-discipl-jud1.pdf>, și Propuneri pentru modificarea proiectului de lege nr. 423 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, CRJM, 17 aprilie 2014, disponibile la http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/02/2014-04-17-PrLege-RaspDisc-Judecatori_CRJM.pdf.

- Disciplinar. Ulterior, aceiași membri participă la examinarea cauzei disciplinare. Participarea acelorași membri la examinarea admisibilității sesizării și la examinarea cauzei disciplinare, de fapt, afectează imparțialitatea membrilor colegiului;
- b) Legea acordă competențe limitate Inspecției judiciare, care ar putea afecta negativ și calitatea verificărilor. Și anume, conform legii, Inspekția judiciară doar efectuează verificarea sesizării, întocmind un raport și prezentând întreg dosarul completului de admisibilitate al Colegiului Disciplinar. Inspekția judiciară ar trebui să aibă competența de a clasa procedura disciplinară în cazul în care nu există indici ai abaterii disciplinare sau de a porni procedura disciplinară. În special lipsa posibilității de a clasa procedura disciplinară va crea lucru inutil pentru Inspekția judiciară și pentru completul de admisibilitate. Pe de altă parte, dacă completul de admisibilitate va fi supraîncărcat cu sesizări, acesta ar putea examina formal dosarele depuse de inspekție.
 - c) Procedura de examinare a cauzei disciplinare de către Colegiul Disciplinar prezintă probleme legate de imparțialitatea membrilor acestuia deoarece cauza disciplinară este prezentată, conform legii, de unul din membrii Colegiului Disciplinar, numit raportor pe cauză. În reglementarea actuală reiese că membrul Colegiului Disciplinar este și acuzator, și judecător, ceea ce este contrar dreptului la un proces echitabil.
 - d) Accesul la justiție al judecătorilor pe cauze disciplinare ar putea ridica semne de incompatibilitate cu art. 6 al CEDO. Legea nouă prevede trei grade de jurisdicție pentru cauzele disciplinare, care includ Colegiul Disciplinar, CSM și CSJ (un complet format din cinci judecători). Totuși, doar Colegiul Disciplinar și CSM pot examina cauza în aspecte de procedură și fapt, deoarece contestațiile cu privire la hotărârile CSM se examinează de CSJ doar în partea ce se referă la procedura de emitere/adoptare²².

Deși salutăm adoptarea legii cu privire la răspunderea disciplinară, atragem atenția factorilor decizionali la necesitatea monitorizării modului de implementare a acesteia și examinării oportunității modificării aspectelor problematice din perspectiva compatibilității cu standardele internaționale relevante, în special art. 6 al CEDO. De asemenea, recomandăm examinarea oportunității modificării legii pentru a consolida rolul Inspekției judiciare, prin acordarea acesteia un grad mai mare de independență și competențe ce țin de clasarea sau pornirea procedurii disciplinare și prezentarea acuzării în cauzele disciplinare la examinarea acestora de Colegiul Disciplinar.

5. Reforma instituției judecătorului de instrucție

Sorina MACRINICI

În 2012, instituția judecătorului de instrucție a fost reformată prin Legea nr. 153 din 5 iulie 2012 (Legea nr. 153/2012) și, ulterior, prin Regulamentul CSM nr. 145/6 din 12 februarie 2013 (Regulamentul CSM), care prevăd integrarea judecătorilor de instrucție (JI)

²² A se vedea art. 25 al Legii cu privire la CSM.

în corpul general de judecători și numirea judecătorului care va exercita atribuțiile JI din rândul judecătorilor de drept comun (JDC). Considerăm că reforma instituției JI a fost necesară și binevenită. Totuși, atât cadrul legislativ, cât și reconfirmarea JI și numirea noilor JI în practică au deficiențe care pot submina reforma și funcționarea acestei instituții.

Această reformă a fost necesară din câteva considerente. Instituția JI a fost introdusă în 2003, în urma adoptării noului CPP. JI sunt judecători specializați care autorizează demersurile procurorului privind efectuarea acțiunilor de urmărire penală, măsurilor speciale de investigații și aplicarea măsurilor procesuale de constrângere (de ex. percheziția, interceptarea convorbirilor telefonice, punerea bunurilor sub sechestru, arestarea preventivă, etc.), precum și examinează plângerile împotriva acțiunilor organelor de urmărire penală. Majoritatea JI sunt foști procurori sau ofițeri de urmărire penală. JI sunt privați drept o categorie specială, separată de restul corpului de judecători. În plus, există o percepție generală că, din cauza inclusiv a profilului profesional al JI, aceștia acționează prea favorabil în raport cu procurorii. Scopul reformei inițiate în 2012 prin Legea nr. 153 a fost de a asigura integrarea JI în corpul general de judecători și creșterea profesională a acestora, precum și de a contribui la implicarea în domeniul activității JI a unor noi profesioniști.

Totuși, cadrul legislativ și modul de implementare a reformei instituției JI au mai multe neajunsuri care necesită a fi ajustate. Acestea se referă atât la reconfirmarea JI în calitate de JDC, cât și la numirea noilor judecători care exercită atribuțiile JI.

Legea nr. 153 stabilește că, pentru a fi reconfirmați în calitate de JDC, JI trebuie să treacă evaluarea performanțelor și cursuri de instruire la Institutul Național al Justiției (INJ). Totuși, evaluarea performanțelor se referă la activitatea anterioară în calitate de JI și nu arată cât de pregătiți sunt JI pentru a examina cauze de drept comun. În ceea ce ține de cursul de instruire la INJ, nu este clar dacă cunoștințele acumulate sunt suficiente pentru a examina toate categoriile de cauze examinate de JDC.

Referitor la mandatul JI, Legea nr. 153 nu a stabilit vreo interdicție pentru JI în funcție la data adoptării Legii nr. 153 de a continua exercitarea aceluiași atribuții și după reconfirmarea în calitate de JDC și nici nu a stabilit vreo limitare a numărului mandatelor pentru exercitarea atribuțiilor JI. Aceasta poate duce la perpetuarea aceluiași persoane în această funcție. În plus, Regulamentul CSM oferă CSM o discreție destul de mare la stabilirea mandatului JI. Regulamentul CSM indică faptul că mandatul JI este de până la trei ani, dar în practică CSM numește judecătorii care vor exercita atribuțiile JI pe un termen de maxim un an, acesta variind de la o instanță judecătorească la alta. În unele cazuri, CSM nu indică niciun termen în hotărârea de numire a JI. Pe de o parte, aceasta ar putea duce la lucru suplimentar pentru CSM de a numi în fiecare an sau în termeni sporadici pe tot sistemul judecătoresc alți judecători care vor exercita atribuțiile JI. Pe de altă parte, lipsa indicării termenului pentru care judecătorul a fost numit pentru exercitarea atribuțiilor JI ar putea ridica întrebări privind independența și imparțialitatea acestora, deoarece nu există o certitudine pentru judecători când va înceta mandatul de JI, acesta putând fi întrerupt aparent fără o justificare obiectivă.

În ceea ce ține de numirea noilor JI, Regulamentul CSM prevede că JI este numit de către CSM, din rândul judecătorilor instanței de judecată care au o experiență de cel puțin trei ani în funcția de judecător și și-au exprimat consimțământul pentru aceasta, la propunerea

președintelui instanței de judecată. Refuzul de a exercita atribuțiile JI este calificat în Regulamentul CSM drept abatere disciplinară. Cât privește condiția deținerii unei experiențe de cel puțin trei ani în funcția de judecător, aceasta nu este respectată în toate cazurile de către președinții instanțelor de judecată și CSM. Referitor la obligarea președintelui instanței de a prezenta în fața CSM candidatura unuia sau mai multor judecători propuși pentru exercitarea atribuțiilor JI fără acordul acestora ar putea duce la tensiuni nejustificate în cadrul instanței de judecată, ceea ce ar putea avea un impact negativ asupra funcționării instanței. În același timp, nu este reglementată situația alegerii candidaturii judecătorului propus pentru exercitarea atribuțiilor JI atunci când niciunul dintre judecători nu va corespunde condițiilor de eligibilitate sau când mai mulți judecători vor dori să fie numiți pentru exercitarea atribuțiilor JI.

Cadru legislativ actual nu reglementează nici modul de preluare a atribuțiilor JI de către JDC și soluționarea sarcinilor de muncă repartizate până la preluarea atribuțiilor de JI, nici instruirea acestora până la începerea exercitării atribuțiilor de JI. În practică, după preluarea mandatului de JI, judecătorii au nevoie de circa 1-1.5 ani pentru finalizarea examinării tuturor dosarelor care erau pendinte și se aflau în faza examinării în fond. Aceasta duce la tergiversarea examinării cauzelor, precum și la îngreunarea ulterioară a activității judecătorului care este numit pentru exercitarea atribuțiilor JI. În ceea ce privește instruirea noilor JI, aceștia încep a primi instruire după preluarea mandatului. Activitatea JI este specifică și diferită de experiența de JDC, iar în lipsa unei instruirii adecvate și prompte, inclusiv până la preluarea mandatului, JDC nu sunt pregătiți suficient pentru a prelua rapid și a exercita eficient atribuțiile JI.

Ministerul Justiției a elaborat un proiect de lege care prevede soluții pentru problemele enumerate mai sus. Acesta a fost aprobat de Guvern și a fost înregistrat în Parlament.²³

Recomandăm Parlamentului să adopte proiectul de lege privind JI cât mai curând, dar nu mai târziu de sesiunea toamnă-iarnă 2014.

6. Eficientizarea administrării instanțelor de judecată

Ion GUZUN, Nadejda HRIPTIEVSCHI

Prin Legea nr. 153 din 5 iulie 2012, competențele CSM au fost consolidate în ceea ce privește administrarea sistemului judecătoresc. Una din modificările importante constă în atribuirea competenței CSM de a stabili numărul de judecători pe instanțe. Până în 2013, numărul judecătorilor era stabilit în anexa Legii nr. 514 din 6 iulie 1995 cu privire la organizarea judecătorească. Stabilirea de către CSM a numărului de judecători per instanță este un pas important pentru consolidarea rolului CSM în vederea administrării cât mai eficiente a sistemului judecătoresc. Astfel, CSM poate urmări volumul de lucru în diferite instanțe și răspunde mai rapid necesităților de numire a judecătorilor într-o instanță unde volumul de lucru este mai mare. CSM a luat și alte măsuri cu scopul eficientizării administrării instanțelor de judecată, cum ar fi distribuirea aleatorie a dosarelor și stabilirea sarcinii de muncă a unor categorii de judecători.

²³ A se vedea proiectul nr. 338 al Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative, înregistrat la Parlament la 1 septembrie 2014, disponibil la <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/2445/language/ro-RO/Default.aspx>.

a) Stabilirea numărului de judecători pe instanță

Prin hotărârea CSM nr. 68/3 din 22 ianuarie 2013, a fost aprobat numărul de unități ale judecătorilor și curților de apel pentru anul 2013. CSM a aprobat efectivul-limită de 97 de posturi de judecători și 492.5 unități de personal pentru curțile de apel, 340 de posturi de judecători și 1,849.5 unități pentru judecătorii și trei posturi de judecători pentru Judecătoria Militară. La 1 ianuarie 2014, în sistemul judecătoresc erau 54 de posturi vacante, în comparație cu 48 de posturi vacante la 1 ianuarie 2013.

În scopul executării art. 21 alin. (4) al Legii nr. 514 privind organizarea judecătorească, CSM a elaborat și aprobat Regulamentul privind criteriile de stabilire a numărului de judecători în instanțele judecătorești²⁴, printre care: sarcina de lucru pe judecător pentru ultimii trei ani; sarcina medie anuală pe judecător pe țară; complexitatea cauzelor; numărul de judecători pe cap de locuitor; numărul de locuitori pe circumscripția instanței de judecată; numărul de dosare specifice instanței și circumscripției respective; ș.a. Astfel, prin hotărârea CSM nr. 307/12 din 2 aprilie 2013, CSM a hotărât redistribuirea numărului de judecători. Judecătorilor Judecătoriei Comerciale de Circumscripție li s-a propus transferul în funcțiile vacante de judecător în instanțele judecătorești de drept comun din mun. Chișinău²⁵. Pe parcursul anului 2013, CSM a hotărât transferul temporar al unor judecători din instanțele cu o sarcină mai mică la instanțele judecătorești cu o sarcină mai mare²⁶.

b) Distribuirea aleatorie a dosarelor

Distribuirea aleatorie obligatorie a cauzelor în instanțele judecătorești a fost introdusă prin Legea nr. 247 din 21 iulie 2006. Asigurarea procesului de distribuire aleatorie a fost pusă în sarcina președintelui instanței de judecată. Scopul acestei măsuri a fost mai degrabă de a combate abaterile în procesul de distribuire a dosarelor în instanță decât de a eficientiza activitatea instanțelor judecătorești. Potrivit art. 22 alin. (1) lit. f) al Legii nr. 514 cu privire la statutul judecătorului, nerespectarea dispozițiilor privind distribuirea aleatorie a dosarelor constituie abatere disciplinară.

În 2013, CSM a stabilit respectarea principiului distribuirii aleatorii a dosarelor drept prioritate și a întreprins o serie de acțiuni importante în acest sens. Prin Hotărârea CSM nr. 110/5 din 5 februarie 2013, CSM a adoptat Regulamentul privind modul de distribuire aleatorie a dosarelor pentru examinare în instanțele judecătorești. Pe parcursul anului 2013, CSM a efectuat mai multe modificări privind utilizarea Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD).²⁷ Acestea se refereau la stabilirea procentului de repartizare a dosarelor judecătorilor care exercită și alte funcții în sistemul judecătoresc și repartizarea automată a

²⁴ Regulamentul privind criteriile de stabilire a numărului de judecători în instanțele judecătorești, aprobat prin hotărârea CSM nr. 175/7 din 26 februarie 2013. Prin Hotărârea CSM nr. 644/31 din 16 octombrie 2012, a fost aprobat Regulamentul privind criteriile și procedura transferului judecătorilor în cazul redistribuirii posturilor de judecător, reorganizării sau dizolvării instanței judecătorești.

²⁵ Hotărârea CSM nr. 307/12 din 02 aprilie 2013 cu privire la aprobarea numărului de unități ale judecătorilor și curților de apel pentru anul 2013.

²⁶ A se vedea Hotărârea CSM nr. 85/4 din 29 ianuarie 2013, Hotărârea CSM nr. 157/7 din 26 februarie 2013.

²⁷ A se vedea Hotărârea CSM nr. 613/26 din 20 august 2013.

dosarului imediat după înregistrarea acestuia în program de către direcția/secția/serviciul de evidență și documentare procesuală (doar în instanțele - pilot).

În noiembrie 2013, a fost implementată versiunea IV a PIGD, care include modulul de repartizare aleatorie a dosarelor fără implicarea factorului uman, în baza gradelor de complexitate a dosarelor, modulul statistic și modulul de evaluare a performanțelor instanțelor judecătorești, precum și modulul de transfer al dosarelor înregistrate în PIGD de la o instanță de judecată la alta. Îmbunătățirea treptată a noii versiuni prin integrarea modulelor suplimentare a inclus și modulul de protecție a datelor cu caracter personal. Versiunea nouă a fost ajustată la modificările legislației și regulamentele adoptate de CSM.

Președintele CSJ, care este membru din oficiu al CSM, a anunțat cu mai multe ocazii că vor fi intentate proceduri disciplinare împotriva judecătorilor care nu utilizează PIGD sau nu înregistrează audio ședințele de judecată.²⁸ În anul 2013, nerespectarea dispozițiilor privind distribuția aleatorie a dosarelor a fost invocată în două proceduri disciplinare.²⁹

Colegiul Disciplinar a depistat o practică dubioasă de repartizare aleatorie a cauzelor civile și preluare spre examinare a cererilor contrar cerințelor legii în care judecătorul își îndeplinea rolul stabilit³⁰. Ulterior, Serviciul de Informații și Securitate a sesizat CSM referitor la informațiile legate de mecanismele frauduloase înregistrate la repartizarea aleatorie a dosarelor în instanțele judecătorești. CSM a împuternicit Inspecția judiciară să efectueze un control și să întocmească o notă informativă în baza rezultatelor controlului.³¹ CSM nu a mai revenit la acest subiect și nu a adoptat o hotărâre în acest sens.

c) Sarcina de lucru a judecătorilor

Cu referire la sarcina de lucru pentru judecători, CSM a adoptat mai multe hotărâri prin care a modificat PIGD și a stabilit un volum de lucru redus pentru numărul de dosare înregistrate în instanțele judecătorești, după cum urmează:

- a) președinții de instanță – 50%³²,
- b) vicepreședintele de instanță – 75%,
- c) președinții instanțelor judecătorești și curților de apel din mun. Chișinău și Bălți – 25%,
- d) judecătorii membri ai Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor în proporție de până la 50%,
- e) judecătorii membri ai Colegiului Disciplinar, Colegiului pentru selecție și cariera judecătorilor și Colegiului de evaluare – 75%³³.

²⁸ „Judecătorii care au înregistrat o activitate nesatisfăcătoare în primele 6 luni ale anului curent riscă să fie sancționați”, <http://despre.csj.md/index.php/despre-curtea-suprema-de-justitie/mass-media-si-relatiile-cu-publicul/124-judecatorii-care-au-inregistrat-o-activitate-nesatisfacatoare-in-primele-6-luni-ale-anului-curent-risca-sa-fie-sanctionati>.

²⁹ Colegiul disciplinar al CSM, Raportul de activitate al Colegiului disciplinar pentru anul 2013, p. 16, disponibil la http://old.csm.md/files/Hotaririle_CDisciplinar/2013/raportCD2013.pdf.

³⁰ *Idem*, p. 20.

³¹ Hotărârea CSM nr. 643/27 din 17 septembrie 2013.

³² Prin hotărârea CSM nr. 550/19 din 1 iulie 2014, președintelui Judecătoriei Ungheni i s-a stabilit un volum de lucru de 25%.

³³ Hotărârea CSM nr. 811/34 din 5 noiembrie 2013, Hotărârea CSM nr. 613/26 din 20 august 2013, Hotărârea CSM nr. 260/9 din 11 martie 2014.

La 15 mai 2014, CSM a stabilit un volum de lucru redus pentru unii judecători din CSJ, după cum urmează:

- a) președintele CSJ – 10%,
- b) vicepreședinții CSJ – 50%,
- c) vicepreședinții Colegiilor CSJ – 70 %,
- d) judecătorii CSJ care sunt membri ai Colegiului Disciplinar și Colegiului pentru selecție și cariera judecătorilor – 70%.³⁴

Pe de altă parte, la 4 martie 2014, CSM a decis că judecătorii care exercită atribuțiile judecătorului de instrucție vor primi și alte categorii de dosare în proporție de 50%,³⁵ fără a lua în calcul că volumul de lucru al acestor judecători diferă substanțial de la o instanță de judecată la alta.³⁶

Modificările legislative privind competențele CSM au fost benefice pentru asigurarea unui volum de lucru mai mic pentru instanțele unde judecătorii au un număr foarte mare de dosare în procedură. CSM încă nu a valorificat pe deplin posibilitățile oferite de aceste modificări. Recomandăm CSM să întreprindă măsuri în vederea uniformizării volumului de muncă per instanță de judecată.

De asemenea, nu este clar motivul stabilirii unui volum de lucru atât de redus pentru unii judecători cu funcții administrative, atât timp cât în fiecare instanță există câte un administrator de instanță. Recomandăm CSM să revizuiască volumul de muncă stabilit pentru judecătorii cu funcții administrative, precum și a judecătorilor care exercită atribuțiile judecătorului de instrucție.

Deși distribuția aleatorie a dosarelor este obligatorie din 2006, CSM a început să ia măsuri importante în vederea asigurării implementării acestui principiu abia în 2013. Totuși, deși CSM a primit indicii clare din partea Colegiului Disciplinar și SIS despre încălcări grave în distribuția aleatorie în instanțele de judecată, acesta nu a adoptat măsuri ferme în acest sens. Recomandăm CSM să ia o atitudine clară și promptă în vederea sancționării abuzurilor care au loc în procesul de distribuție aleatorie a dosarelor și să informeze publicul despre măsurile luate.

7. Crearea funcției de secretar al instanței judecătorești și de asistent al judecătorului

Nadejda HRIPTIEVSCHI

Prin Legea nr. 153 pentru modificarea și completarea unor acte legislative din 5 iulie 2012, în vigoare de la 31 august 2012, au fost introduse o serie de modificări importante în sistemul de administrare a instanțelor de judecată. În special, menționăm introducerea funcțiilor de asistenți judiciari și de șefi ai secretariatelor instanței judecătorești. Introducerea

³⁴ Hotărârea CSM nr. 448/15 din 15 mai 2014.

³⁵ CSM, Regulament privind distribuția aleatorie a dosarelor spre examinare în instanțele judecătorești, aprobat prin Hotărârea CSM nr. 110/5 din 5 februarie 2013, disponibil la http://csm.md/files/Acte_normative/regulament_dosare.pdf.

³⁶ Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Document de politici „Realocarea judecătorilor de instrucție: recomandări pentru fiecare instanță judecătorească”, septembrie 2014, disponibil la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/09/Doc-politici-nr.-2-realoc-JI.pdf>.

acestor funcții este utilă pentru sistemul judecătoresc, deoarece ar trebui să contribuie la degrevarea judecătorilor și la o administrare mai eficientă a instanțelor de judecată. Totuși, realizarea acestor obiective în practică ar putea fi problematică din cauza modului de reglementare a funcției de asistent judiciar și de șef al secretariatului instanței de judecată.

Conform legii, „asistentul judiciar este angajatul instanței judecătorești care asistă judecătorul la exercitarea de către acesta a funcțiilor sale. Fiecare judecător este asistat în activitatea sa de către un asistent judiciar.”³⁷. Cât privește CSJ, fiecare judecător al acesteia este asistat de 3 asistenți judiciari³⁸. Astfel, legea a stabilit ca asistenții judiciari să fie desemnați unor judecători concreți, asistând judecătorul în toate tipurile de cauze. În cadrul Grupului de lucru care a elaborat proiectul Legii nr. 153 a fost discutată și o altă abordare, și anume angajarea asistenților judiciari per instanță, fără a fi desemnați unui judecător concret. În așa fel, asistenții judiciari s-ar putea specializa în diferite domenii și asista diferiți judecători în funcție de tipul cauzei. Date fiind complexitatea în creștere a diferitor tipuri de cauze și volumul de lucru mare al judecătorilor, specializarea asistenților judiciari ar putea contribui la îmbunătățirea performanței instanțelor de judecată. În cadrul unui sondaj reprezentativ pentru sistemul judecătoresc, desfășurat în anul 2013, 62% din judecătorii respondenți au fost de acord cu posibilitatea specializării asistenților judiciari³⁹. Experiența Olandei cu privire la repartizarea asistenților judiciari per instanță s-a dovedit a fi una pozitivă pentru sistem, exemplul care ar putea fi studiat mai detaliat și pentru Republica Moldova⁴⁰.

Cât privește distribuirea asistenților judiciari în cadrul CSJ, în proiectul aprobat de Guvern era prevăzută repartizarea unui asistent judiciar pentru fiecare judecător al CSJ, similar celorlalte instanțe judecătorești⁴¹. În urma dezbaterilor parlamentare, proiectul de lege a fost modificat și în versiunea finală au fost prevăzuți câte 3 asistenți judiciari pentru fiecare judecător al CSJ. Distribuirea a câte trei asistenți judiciari per judecător nu a fost argumentată. Câteva organizații neguvernamentale, inclusiv CRJM⁴², au pus la îndoială rezonabilitatea acestei prevederi, în condițiile în care competența Curții Supreme de Justiție a fost limitată, judecătorii de primă instanță și ai curților de apel înfăptuind cel

³⁷ Art. 47 al Legii nr. 514 din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească.

³⁸ Art. 4 alin. (2) al Legii nr.789 din 26 martie 1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție.

³⁹ A se vedea pentru detalii studiul Specializarea judecătorilor și oportunitatea creării sistemului instanțelor de contencios administrativ în Republica Moldova, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Chișinău, februarie 2014, pp. 43-44, disponibil la: <http://crjm.org/category/publications/justice/>. Sondajul a inclus toate instanțele judecătorești din țară. La sondaj au participat 283 de judecători (210 din cadrul judecătorilor, 8 din cadrul judecătorilor specializate, 53 din cadrul curților de apel, 9 din cadrul Curții Supreme de Justiție și 3 nu au indicat instanța).

⁴⁰ A se vedea pentru detalii studiul menționat mai sus, la referința 18. Experiența Olandei arată că distribuirea pe echipe per instanță a asistenților judiciari, spre deosebire de cea per judecător, prezintă două avantaje importante și anume – posibilitatea specializării asistenților judiciari și evitarea „structurii ierarhice simpliste”, adică adaptarea exagerată a asistentului judiciar la modul de activitate al judecătorului cu care lucrează.

⁴¹ A se vedea hotărârea Guvernului nr. 112 din 21 februarie 2012 privind aprobarea proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, înregistrat ulterior în Parlament cu nr. 392.

⁴² A se vedea apelul public cu privire la necesitatea consultării publice și calificate a propunerilor privind reforma legislației procesuale civile, despre statutul judecătorului și asigurarea activității unor instanțe de judecată din 4 iulie 2012, adresat Parlamentului.

mai mare și mai complicat volum de lucru. După o perioadă de mai bine de doi ani de la adoptarea acestei prevederi, ar fi utilă efectuarea un studiu de cost-eficiență pentru a analiza oportunitatea numărului asistenților judiciari la CSJ, în baza experienței și volumului de activitate a acesteia.

Introducerea funcției de șef al secretariatului instanței judecătorești ar trebui să contribuie la delimitarea mai clară a funcției de administrare a instanței din punct de vedere organizatoric-financiar de cea ce ține de înfăptuirea justiției, permițând președintelui instanței să se distanțeze de funcțiile tehnice de administrare a instanței, inclusiv de cele ce vizează gestionarea mijloacelor financiare. Legea a prevăzut numirea șefilor secretariatului de către președintele instanței de judecată. După o perioadă de doi ani de la adoptarea acestei prevederi ar putea fi efectuată o analiză a oportunității acestei prevederi în comparație cu numirea șefilor de secretariat de către Departamentul de Administrare Judecătorească, care ar permite o delimitare mai clară a aspectelor organizatoric-financiare de cele de înfăptuire a justiției.

În concluzie, salutăm introducerea funcțiilor de asistent judiciar și șef al secretariatului instanței de judecată și recomandăm evaluarea modului de realizare în practică a acestor funcții în vederea stabilirii oportunității repartizării asistenților judiciari per judecător, numărul asistenților judiciari la CSJ și modalitatea de angajare a șefilor secretariatelor instanțelor judecătorești.

8. Elaborarea și executarea bugetului sistemului judecătoresc

Ion GUZUN, Vladislav GRIBINCEA

Până în anul 2013, proiectul bugetelor instanțelor judecătorești erau elaborate de către președinții de instanțe și transmis Departamentului de Administrare Judecătorească al Ministerului Justiției (DAJ). Ulterior, DAJ transmitea proiectele bugetelor tuturor instanțelor judecătorești (cu excepția CSJ) Ministerului Finanțelor. Ministerul Finanțelor putea reduce sumele propuse în bugete. Ulterior, aceste sume erau incluse în Legea bugetului anual. Se pare că mărimea sumelor alocate pentru investiții din bugetul instanței judecătorești depindea în cea mai mare parte de abilitatea președintelui de instanță de a convinge reprezentanții Ministerului Finanțelor despre necesitatea acestora.

Se pare că această practică nu este conformă cu art. 121 alin. (1) al Constituției, care prevede că resursele financiare ale instanțelor judecătorești „sînt aprobate de Parlament și sînt incluse în bugetul de stat”. Anume din acest motiv, bugetul instanțelor judecătorești pentru anul 2009 a fost transmis direct Parlamentului, votat printr-o hotărâre de Parlament⁴³ și ulterior inclus în Legea bugetului. Pentru a garanta o mai mare autonomie financiară a instanțelor judecătorești, Parlamentul a introdus modificări în art. 22 al Legii nr. 514 privind organizarea judecătorească. La acest moment, legea menționată prevede că „Mijloacele financiare necesare bunei funcționări a instanțelor judecătorești sînt aprobate de Parlament, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), și sînt incluse la bugetul de stat. Aceste mijloace nu pot fi micșorate fără acordul CSM și se alocă în mod regulat.”

⁴³ Hotărârea Parlamentului nr. 183-XVI, din 10 iulie 2008.

CSM este împotriva implicării DAJ în elaborarea bugetelor instanțelor judecătorești, pe motiv că acesta este o subdiviziune a Ministerului Justiției. Prin hotărârea CSM nr. 561/23 din 30 iulie 2013, s-a constatat dubla gestionare a fondurilor bugetare ale instanțelor judecătorești atât de DAJ, cât și de CSM, ceea ce creează o situație de conflict instituțional. Un proiect de modificare a Legii privind organizarea judecătorească urma să revizuiască statutul și responsabilitățile DAJ. Acesta prevede, printre altele, excluderea competenței DAJ în partea ce ține de analiza statisticii judiciare și preluarea de CSM a responsabilității depline pentru controlul asupra judecătorilor și curților de apel în probleme organizatorice și financiare. Proiectul urma să fie adoptat încă în 2013, însă până acum nu a fost adoptat. Totuși, se pare că și fără această modificare legislativă, DAJ nu mai este implicat în gestionarea bugetelor instanțelor judecătorești. Începând cu 1 ianuarie 2014, gestionarea fondurilor bugetare ale instanțelor judecătorești a fost preluată de CSM.

Conform planului anual de activitate al CSM, anual, în lunile martie-mai, are loc procesul de elaborare și aprobare a bugetelor instanțelor judecătorești, care ulterior sunt expediate Parlamentului Republicii Moldova pentru aprobare.⁴⁴ În 2014, CSM a adoptat metodologia planificării bugetului instanțelor judecătorești și o procedură unificată de elaborare a bugetelor pentru anul 2015.⁴⁵

În mod tradițional, Legea bugetului prevede separat bugetul judecătorilor și curților de apel de cel al CSJ. În anul 2013, bugetul tuturor instanțelor de judecată de toate nivelurile a fost de MDL 268,894,000 dintre care pentru investiții capitale au fost alocați MDL 49,423,400. Bugetul instanțelor judecătorești pentru anul 2013 a fost cu MDL 115,003,100 (57%) mai mare decât cel din 2012.

Pentru anul 2014, bugetul planificat al instanțelor de judecată de toate nivelurile este de MDL 344,777,200⁴⁶ (MDL 315,661,400 pentru judecătorii și curțile de apel și MDL 30,115,800 pentru CSJ), fiind majorat până la MDL 364,250,300⁴⁷ (MDL 333,948,600 pentru judecătorii și curțile de apel și MDL 30,301,700 pentru CSJ). Bugetul instanțelor judecătorești pentru anul 2014 este cu MDL 95,356,300 (35%) mai mare decât bugetul din 2013 și cu MDL 210,359,400 mai mare decât bugetul instanțelor judecătorești pentru anul 2012.

Pe lângă creșterea spectaculoasă a bugetului instanțelor judecătorești în anii 2012 și 2013, sistemul justiției beneficiază de asistență externă considerabilă. O primă tranșă de EUR 15 mln., din totalul de EUR 60 mln acordate de UE pentru implementarea SRSJ, a fost alocată în noiembrie 2013. A doua tranșă, în sumă de EUR 13,2 mln., a fost primită în august 2014. Alte USD 8.8 mln. sunt oferite de SUA în calitate de asistență pentru instituțiile implicate în reforme. Pe parcursul anului 2013, instanțele judecătorești au beneficiat de

⁴⁴ A se vedea hotărârea CSM nr. 148/6 din 12 februarie 2013 cu privire la Planul de activitate al CSM pentru anul 2013.

⁴⁵ Disponibilă la <http://www.csm.md/noutati/485-in-atenția-instanțelor-judecătorești-suport-informativ-pentru-elaborarea-propunerilor-de-buget-pentru-anul-2015-si-estimarilor-pentru-anii-2016-2017.html>.

⁴⁶ Legea nr. 339 din 23 decembrie 2013 privind bugetul de stat pe anul 2014, Anexa nr. 1.

⁴⁷ Legea nr. 182 din 25 iulie 2014 pentru modificarea și completarea Legii bugetului de stat pe anul 2014 nr. 339 din 23 decembrie 2013.

asistență tehnică din partea donatorilor, inclusiv pentru îmbunătățirea condițiilor de muncă și instruirea președinților pentru elaborarea bugetelor instanțelor judecătorești⁴⁸.

Referitor la cheltuielile pentru personal, în anul 2014, au fost introduse 420 funcții de asistent judiciar și circa 50 de administratori de instanțe. De asemenea, a avut loc majorarea graduală a salariului judecătorilor de la toate nivelurile instanțelor judecătorești. În 2013, salariul de funcție a unui judecător a fost majorat cu 35%. Începând cu 2014, s-a modificat modul de calcul al salariilor judecătorilor care a dus la creșterea substanțială a acestora. Salariile judecătorilor vor crește gradual cu circa 10% în anii 2015 și 2016.⁴⁹ Funcționarii publici angajați în instanțele de judecată vor primi și ei salarii mărite începând cu 1 octombrie 2014.⁵⁰

În ceea ce privește executarea cheltuielilor bugetate, s-au înregistrat solduri nevalorificate de mijloace financiare.⁵¹ În anul 2013, neexecutarea bugetului s-a realizat în felul următor: retribuirea muncii – 98,6%, lucrările de investiție – 73%, reparațiile capitale în mărime de 96,8%, mijloacele fixe – 93,3%⁵².

CSM a elaborat și a început să implementeze o practică de elaborare a bugetelor în mod uniform și în baza performanței instanțelor judecătorești. Nu pot fi neglijate eforturile MJ de creștere a bugetului pe justiție, inclusiv cu majorarea de salarii pentru judecători și personal. CSM și MJ urmează să depună eforturi comune pentru a clarifica locul și rolul DAJ în măsura în care să evite suprapunerile de competențe. În același timp, CSM și MJ urmează să prioritizeze investițiile capitale pentru instanțele judecătorești pentru următorii ani, odată ce s-a anunțat despre optimizarea numărului instanțelor judecătorești.

9. Ținerea statisticii judiciare

Nadejda HRIPTIEVSCHI, Vladislav GRIBINCEA

Generarea datelor statistice exacte și depline cu privire la justiția penală constituie o problemă în Republica Moldova, deoarece în țară nu există un sistem integrat de evidență a acestor date. Ținerea statisticii cu privire la urmărirea penale este, în mod tradițional, pusă în seama Ministerului Afacerilor Interne (MAI). Totuși, datele MAI nu includ informații cu privire la urmărirea penale efectuate de către alte organe, cum ar fi Centrul Național Anticorupție (CNA), Serviciul Vamal sau procuratura. Mai mult, MAI acumulează

⁴⁸ A se vedea Hotărârea CSM nr. 172/7 din 26 februarie 2013.

⁴⁹ Pentru detalii în ceea ce privește mărimea salariilor judecătorilor, a se vedea secțiunea 19 a Studiului.

⁵⁰ Pentru detalii referitor la salariile funcționarilor din cadrul instanțelor de judecată, a se vedea secțiunea 21 a Studiului.

⁵¹ A se vedea Hotărârea CSM nr. 268/10 din 19 martie 2013 și hotărârea CSM nr. 382/15 din 30 aprilie 2013.

⁵² Hotărârea CSM nr. 97/3 din 28 ianuarie 2014, cu privire la informația Ministerului Justiției despre asigurarea activității organizatorice, administrative și financiare a instanțelor judecătorești pentru anul 2013. În anul 2012, în comparație cu anul 2011, s-a înregistrat o mai bună utilizare și asimilare a resurselor financiare alocate instanțelor judecătorești. Astfel, la compartimentele „Cheltuieli de bază”, „Cheltuieli curente”, „Investiții capitale”, „Reparații capitale” și „Mijloace fixe” bugetul a fost executat în proporție de aproximativ 99%. Pentru situația executării bugetului instanțelor judecătorești pentru anul 2012, a se vedea hotărârea CSM nr. 99/5 din 5 februarie 2013.

informațiile doar până la finalizarea urmăririi penale, adică nu are informații cu privire la soarta dosarelor penale transmise în instanța de judecată pentru examinare. Pe de altă parte, sistemul informațional al procuraturii InfoPG conține informații doar cu privire la activitatea procurorilor, adică nu conține multe informații care se referă la activitatea ofițerilor de urmărire penală. InfoPG nu conține nici informații detaliate cu privire la soarta dosarelor penale transmise în instanța de judecată. Sistemul informațional al instanțelor judecătorești (PIGD) conține informații despre soarta dosarelor penale transmise în instanța de judecată, însă nu conține informații cu privire la cauzele penale care nu ajung în instanța de judecată.

Lipsa unor date statistice agregate cu privire la justiția în cauzele penale creează spațiu pentru abuz și nu permit o evaluare adecvată a eficienței procurorilor și a ofițerilor de urmărire penală. Domeniul de intervenție 2.4.2 al SRSJ prevede uniformizarea modalităților de colectare și analiză a datelor statistice ce țin de justiția penală și asigurarea inter-operaționalității bazelor de date. Această activitate trebuia să înceapă în anul 2011 și să se finalizeze în anul 2014. Spre regret, până în septembrie 2014, această activitatea încă nu era implementată. Aparent, activitatea va fi totuși implementată cu susținerea Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare.

Până în anul 2013, Rapoartele statistice cu privire la activitatea instanțelor judecătorești erau prezentate și stocate pe hârtie la DAJ. Deși PIGD conține un modul statistic performant, până în 2013 acesta nu genera date credibile, deoarece doar câteva instanțe judecătorești introduceau în PIGD informația despre toate dosarele. Până în anul 2013, datele statistice cu privire la activitatea instanțelor judecătorești pentru toată țara nu existau în format electronic. Pentru efectuarea studiului cu privire la optimizarea hârtii judiciare din Republica Moldova, datele privind volumul de lucru al instanțelor de judecată (numărul și tipurile de cauze examinate de către instanțe) au fost colectate din rapoartele statistice pe suport de hârtie, elaborate de către fiecare instanță și transmise DAJ⁵³. Colectarea și menținerea datelor statistice disponibile doar pe hârtie și la doar sediul DAJ constituie un impediment serios pentru oricare analiză profundă a activității sistemului judecătoresc. Erori de date sunt inevitabile în situația în care acestea sunt colectate manual.

Recomandăm CSM stabilirea drept prioritate pentru anii 2014-2015, a asigurării că toate instanțele judecătorești introduc în PIGD informația despre toate dosarele. De asemenea, este necesară executarea de urgență a domeniului de intervenție 2.4.2 al SRSJ prin perfecționarea bazelor de date ale tuturor organelor cu atribuții în domeniul penal și asigurarea inter-operaționalității acestor baze de date.

⁵³ Raportul anual de activitate al CSM, spre exemplu, nu include toate categoriile și, prin urmare, nu poate fi utilizat.

Consiliul Superior al Magistraturii

Autoadministrarea judecătorilor constituie principala garanție a independenței acestora. De asemenea, aceasta poate spori considerabil eficiența judecătorilor și încrederea publicului în justiție. În Republica Moldova, alegerea membrilor organului de autoadministrare a judecătorilor, CSM, a devenit în ultimii ani o chestiune extrem de sensibilă. În acest capitol se face o analiză a recentelor alegeri la CSM, a bazei tehnico-materiale a CSM, a selecției și promovării judecătorilor, precum și a modului de autorizare de către CSM a urmărilor penale împotriva judecătorilor.

10. Alegerea membrilor Consiliului Superior al Magistraturii

Ion GUZUN

CSM este compus din 12 membri: șase judecători de la toate nivelurile instanțelor judecătorești aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, trei profesori titulari de drept numiți de Parlament și trei membri din oficiu (președintele CSJ, ministrul Justiției și Procurorul General). Membrii aleși au un mandat de patru ani. În anul 2013, urma să fie aleasă noua componență a CSM. Alegerea membrilor CSM în anul 2013 nu a decurs impecabil. Existau zvonuri că numirea membrilor CSM de către Parlament s-a făcut pe criterii politice. Pe de altă parte, din cauza procedurii complicate, judecătorii nu își pot alege toți reprezentanții în CSM. Până la data publicării prezentului studiu, au avut loc cinci adunări generale ale judecătorilor, la care au fost aleși doar cinci membri ai CSM din cei șase.

În anul 2013, au avut loc două adunări generale pentru alegerea membrilor CSM din rândul judecătorilor, la care au fost aleși doi membri din rândul judecătorilor de la nivelul CSJ, un judecător de la nivelul curților de apel și doi membri supleanți. În anul 2014, urmau să fie aleși încă trei membri, funcții care au rămas vacante ca urmare a eșuării alegerii tuturor membrilor CSM din rândul judecătorilor. Două din aceste funcții au fost suplinite în anul 2014.⁵⁴ O funcție mai este încă vacantă, iar următoarea adunare generală la care se va încerca suplینirea acestei vacanțe va avea loc în octombrie 2014.

Până în anul 2013, modalitatea de desemnare a membrilor-profesori de drept titulari de către Parlament nu a fost reglementată detaliat în lege. De la crearea CSM și până în anul

⁵⁴ La 18 octombrie 2013 au fost aleși Dumitru VISTERNICEAN și Tatiana RĂDUCANU (judecători la Curtea Supremă de Justiție) și Anatolie ȚURCAN (judecător la Curtea de Apel Chișinău). La 17 ianuarie 2014 a fost ales Victor MICU (judecător la judecătoria sect. Rîșcani, mun. Chișinău), iar la 14 martie 2014 fost aleasă Vera TOMA (judecătoare la Curtea de Apel Bălți).

2013, nu a fost organizat niciun concurs cu privire la membrii desemnați de Parlament, ceea ce crea percepția că numirea avea loc pe criteriile politice.

În toamna anului 2013, organizațiile non-guvernamentale au cerut Parlamentului să organizeze un concurs public pentru a-i alege, în baza unor criterii echitabile, pe cei trei membri ai CSM.⁵⁵ La 21 noiembrie 2013, Parlamentul a modificat Legea cu privire la CSM.⁵⁶ Potrivit acestor modificări, selectarea candidaților pentru funcția de membru al CSM urmează a fi făcută în baza unui concurs organizat în mod deschis și transparent de către Comisia juridică, numiri și imunități a Parlamentului.

În decembrie 2013, Parlamentul a anunțat public concursul pentru toți profesorii de drept care doreau să devină membri ai CSM. La 19 decembrie 2013, Comisia juridică, numiri și imunități a audiat candidații în cadrul unei ședințe publice. Imediat după ședință, au avut loc deliberările și au fost anunțați trei candidați selectați pentru a fi propuși Parlamentului pentru aprobare. Membrii Comisiei nu au explicat în baza căror criterii au fost departajați candidații. La 24 decembrie 2013, Parlamentul i-a numit pe cei trei candidații în funcția de membru al CSM.

În concluzie, putem afirma că Parlamentul a adoptat prevederi care să asigure o transparență sporită a alegerii membrilor în CSM de către Parlament. Cu toate acestea, Parlamentul urmează să dea dovadă de o mai mare transparență atunci când selectează membrii CSM. Pe de altă parte, încercările numeroase și eșuate ale judecătorilor de a-și alege reprezentanții în CSM sugerează că procedura actuală este prea complicată și necesită ajustare.

11. Îmbunătățirea condițiilor tehnico-materiale ale Consiliului Superior al Magistraturii

Nadejda HRIPTIEVSCHI

În anii 2012 – 2014, a fost efectuată o serie de modificări la nivel legislativ, menite să îmbunătățească condițiile pentru activitatea CSM-ului și a Colegiilor acestuia - Colegiul de evaluare a performanțelor judecătorilor, Colegiul de Selecție și Cariera Judecătorilor și Colegiul Disciplinar. Printre cele mai importante măsuri tehnico-materiale se numără introducerea regulii cu privire la reducerea volumului de lucru pentru judecătorii membri ai Colegiilor CSM și prevederea indemnizației pentru profesorii titulari de drept/reprezentanți ai societății civile, membri ai Colegiilor CSM-ului, mărirea numărului personalului Secretariatului CSM și acordarea unui sediu separat pentru CSM.

Inițial, judecătorilor membri ai Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor, Colegiului de Selecție și Cariera Judecătorilor și Colegiului Disciplinar, prin hotărârea CSM din 20 august 2013, le-a fost stabilit un volum de lucru de 75%⁵⁷. Prin hotărârea CSM din 5

⁵⁵ <http://crjm.artsintez.md/wp-content/uploads/2013/09/2013-09-03-Apel-Parlament-alegerea-membrilor-CSM-final.pdf>, <http://crjm.artsintez.md/wp-content/uploads/2013/10/2013-10-11-Apel-Repetat-Parl-aleg-membrilor-CSM.pdf>.

⁵⁶ A se vedea Legea nr. 280 din 21 noiembrie 2013, în vigoare din 6 decembrie 2013.

⁵⁷ A se vedea Hotărârea CSM nr. 613/26 din 20 august 2013 cu privire la demersul domnului

noiembrie 2013, judecătorilor membri ai Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor le-a fost redus volumul de lucru până la 50% din volumul de lucru al judecătorilor din instanța respectivă⁵⁸. La 15 mai 2014, pentru judecătorii CSJ membri ai Colegiului Disciplinar și Colegiului de Selecție și Cariera Judecătorilor a fost stabilit volumul de lucru de 70% din numărul total al dosarelor⁵⁹. Indemnizația reprezentanților societății civile, membri ai Colegiilor CSM, este prevăzută pentru fiecare ședință la care participă, în mărime echivalentă cu a douăzecea parte (1/20) din salariul judecătorului Curții Supreme de Justiție⁶⁰.

Reducerea volumului de lucru al judecătorilor membri ai celor trei Colegii ale CSM este necesară, dat fiind timpul necesar pentru ca aceștia să se implice plenar în activitatea Colegiilor, îndeplinindu-și în același timp activitatea de bază în calitate de judecător. În prezent, volumul de lucru pentru judecătorii membri ai Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor este clar stabilit la 50%, pe când volumul de lucru al judecătorilor membri ai celorlalte Colegii variază în funcție de instanță. Mai mult, reducerea volumului de lucru al judecătorilor membri ai Colegiului Disciplinar a fost prevăzută abia în legea din 21 iulie 2014 aprobată prin asumarea răspunderii Guvernului, CSM reducându-le anticipat volumul de lucru membrilor Colegiului Disciplinar judecătorii ai CSJ. Recomandăm CSM efectuarea unei analize a volumului necesar de lucru pentru judecătorii membri în toate cele trei Colegii și stabilirea unui volum de lucru similar per colegiu pentru toți judecătorii, indiferent de instanța în care aceștia își au activitatea de bază.

Cât privește indemnizațiile pentru reprezentanții societății civile, membri ai Colegiilor CSM⁶¹, introducerea acestora este binevenită, deoarece vor motiva implicarea plenară a membrilor respectivi. Totuși, indemnizațiile sunt prevăzute deocamdată doar pentru fiecare ședință, în timp ce membrii Colegiilor se implică într-un șir de activități în afara ședinței. Recomandăm CSM și MJ efectuarea unei analize a volumului de lucru al membrilor Colegiilor CSM, reprezentanți ai societății civile, în vederea stabilirii unei indemnizații adecvate volumului respectiv de lucru.

Secretariatul CSM are un rol esențial pentru asigurarea activității eficiente a CSM, în special datorită faptului că CSM este un organ colegial. Numărul mic al personalului secretariatului CSM, inclusiv lipsa unei structuri cu responsabilități clare ale personalului secretariatului CSM, a constituit una din problemele esențiale în activitatea CSM până în

Frederick G. YEAGER, director al programului USAID ROLISP, referitor la autorizarea efectuării unor modificări în PIGD.

⁵⁸ A se vedea Hotărârea CSM nr. 811/34 din 5 noiembrie 2013 cu privire la micșorarea volumului de lucru al judecătorilor membri ai Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor.

⁵⁹ A se vedea Hotărârea CSM nr. 448/15 din 15 mai 2014 cu privire la demersul domnului Mihai POALELUNGI, președintele Curții Supreme de Justiție, referitor la procentajul de repartizare a dosarelor prin Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD) în cadrul Curții Supreme de Justiție.

⁶⁰ A se vedea Legea nr. 154 art. 3 alin. (3) și art. 15 alin. (3) și Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, art. 13 alin. (3), aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 610 din 21 iulie 2014 privind angajarea răspunderii asupra proiectului de lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor (promulgată de Președinte la 11 august 2014, nepublicată în Monitorul Oficial la data scrierii raportului).

⁶¹ Inclusiv profesorii titulari de drept, membri ai Colegiului Disciplinar, până la expirarea mandatului membrilor în exercițiu ai Colegiului Disciplinar.

2013. Spre exemplu, în iulie 2012, în Secretariatul CSM funcționau șase funcționari publici⁶². Legea nr. 153 a introdus modificări importante pentru creșterea numărului personalului Secretariatului CSM, precum și îmbunătățirea structurii acestuia. Și anume, legea a prevăzut că personalul Secretariatului CSM este compus din funcționari publici, supuși reglementărilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, și din personal contractual supus reglementărilor legislației muncii care desfășoară activități auxiliare, fiind salarizat în condițiile legii. De asemenea, legea a prevăzut că statul de personal al Secretariatului CSM se aprobă de CSM⁶³. Ca rezultat, pentru anul 2013 CSM a aprobat statul de personal care includea 36 unități⁶⁴. Pentru 2014 CSM a aprobat statul de personal cu un număr de 50 de unități de personal⁶⁵. În iulie 2014, cele 50 de unități nu erau completate.

Creșterea numărului personalului Secretariatului CSM de la 13 unități în 2012 la 50 de unități pentru 2014 constituie un progres important, care ar trebui să ajute la îmbunătățirea activității CSM. Acordarea la sfârșitul anului 2013 a unui sediu pentru CSM, de asemenea, constituie un pas important pentru consolidarea rolului CSM. În iulie 2014, sediul nu era complet dotat, dar se luau măsuri în vederea dotării acestuia.

12. Selectarea și promovarea judecătorilor

Ion GUZUN

La 5 iulie 2012, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 154 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, care a intrat în vigoare la 14 decembrie 2012. În martie 2013, CSM a adoptat Regulamentul cu privire la procedura și criteriile de evaluare a performanțelor judecătorilor⁶⁶ și Regulamentul cu privire la procedura de selecție, promovare și transferare a judecătorilor.⁶⁷ CSM examinează și chestiunile ce țin de promovarea la o instanță superioară, transferarea la o instanță de același nivel sau la o instanță inferioară, detașarea, suspendarea, demisia și eliberarea din funcție a judecătorului.⁶⁸

Pe parcursul anului 2013, Colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor a examinat materialele în privința a 40 de candidați la funcția de judecător, dintre care 27 au fost admiși

⁶² Spre exemplu, până la adoptarea Legii nr. 153, secretariatul CSM a fost constituit din 13 unități de personal, fără a face distincție între funcționari publici și personal tehnic. Abia la 27 decembrie 2011, prin Hotărârea CSM nr. 709/47, a fost clarificată structura personalului aparatului CSM, care urma să includă 13 funcționari publici și 7 unități pentru personalul tehnic. Pentru mai multe detalii a se vedea Centrul de Resurse Juridice din Moldova, raport de monitorizare „Transparența și eficiența Consiliului Superior al Magistraturii din Republica Moldova 2010-2012”, Chișinău, 2013, p. 78-79, disponibil la http://crijm.org/wp-content/uploads/2014/04/Raport_Transparența_si_eficiența_CCSM_2010_2012.pdf.

⁶³ Art. 27³ al Legii cu privire la CSM.

⁶⁴ A se vedea hotărârea CSM nr. 845/40 din 26 decembrie 2012 cu privire la aprobarea statului de personal al CSM.

⁶⁵ A se vedea hotărârea CSM nr. 106/3 din 28 ianuarie 2014 cu privire la aprobarea Statului de personal al CSM pentru anul 2014.

⁶⁶ Regulamentul cu privire la criteriile de selecție, promovare și transferare a judecătorilor, aprobat prin Hotărârea CSM nr. 211/8 din 5 martie 2013.

⁶⁷ Regulamentul cu privire la criteriile, indicatorii și procedura de evaluare a performanțelor judecătorilor, aprobat prin Hotărârea CSM nr. 212/8 din 5 martie 2013.

⁶⁸ A se vedea art. 20 al Legii cu privire la CSM.

și 13 - respinși. Astfel, 16 judecători au participat la evaluarea pentru promovare. Opt judecători au fost evaluați în vederea suplinirii posturilor vacante la CSJ, iar ceilalți pentru curțile de apel.⁶⁹ Șapte judecători au fost evaluați pentru a fi transferați la o instanță de același nivel. În 2013, 17 judecători au fost numiți în funcție până la atingerea plafonului de vârstă, iar doi judecători - pe un termen de până la cinci ani.

Colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor și CSM au examinat chestiunea referitoare la modalitatea de selectare a judecătorilor detașați în interes de serviciu care solicită promovarea într-o instanță ierarhic superioară, transferul la o instanță judecătorească de același nivel sau ierarhic inferioară, numirea în funcția de președinte sau vicepreședinte de instanță. Astfel, potrivit hotărârii CSM nr. 505/21 din 3 iulie 2013, Colegiul de evaluare a performanțelor judecătorilor urmează să-i evalueze potrivit activității pentru ultimele 12 luni efectiv lucrate înainte de detașare sau suspendare, ori, după caz, următoarele 12 luni efectiv lucrate în instanță după încetarea detașării sau suspendării.

Deși nu există nicio procedură reglementată⁷⁰, pe parcursul anilor 2012 și 2013, CSM a stabilit o practică de numire a judecătorilor în mun. Chișinău și curțile de apel doar prin procedura de transfer la același nivel de instanțele judecătorești. În noua componență a CSM creată la sfârșitul anului 2013, această practică nu se respectă.

În fiecare caz de numire a judecătorilor în funcție sau de transfer la o altă instanță, CSM adoptă hotărâri prin care trebuie să numească cel mai bun candidat. În majoritatea cazurilor, membrii CSM evită să adreseze întrebări candidaților prezenți la ședință. În mai multe hotărâri, CSM nu a indicat motivul sau criteriile care au stat la baza numirii în funcție a unui judecător, deși acesta a propus pentru numire în funcție alți candidați decât cei care au acumulat cel mai înalt punctaj la Colegiul de selecție⁷¹.

Pe parcursul anului 2013, la CSJ au fost depuse șase contestații împotriva hotărârilor CSM care vizau promovarea și transferul judecătorilor⁷². Toate cererile au fost respinse pe motiv că CSJ nu are competență să decidă în locul CSM cine ar trebui să fie promovat.

⁶⁹ Inclusiv membrul CSM, Nichifor COROCHII (Hotărârea Colegiului de selecție nr. 57/9 din 18 decembrie 2013), care a candidat pentru promovarea la o instanță de apel, și Dina ROTARCIUC (Hotărârea Colegiului de selecție nr. 56/9 din 18 decembrie 2013), care a candidat pentru promovare la CSJ.

⁷⁰ Ex. experiență profesională, avizul președintelui instanței, nota Inspecției judecătorești asupra examinării dosarelor ș.a.

⁷¹ În cadrul ședinței CSM din 26 februarie 2013 a fost discutată chestiunea cu privire la rezultatele desfășurării concursului pentru suplinirea funcției de judecător la Judecătoria Bender. În funcția de judecător a fost numită Ina ȚĂBĂRNĂ (calificativul 8,1), iar Vitalie BEȘLEAGĂ (calificativul 8,3) și Corneliu GUZUN (calificativul 8,9) nu au fost propuși pentru funcția de judecător. A se vedea Hotărârea CSM nr. 154/7 din 26 februarie 2013.

La 4 februarie 2014, CSM a numit în calitate de judecător al CSJ pe Ion GUZUN, candidatul cu cel mai mic punctaj acumulat de Colegiul de selecție. Candidații aveau următorul punctaj: Ion GUZUN - 57 puncte, Viorica PUICĂ - 74,5 puncte, Aliona DANILOV - 75,5 puncte, Maria GHERVAS - 84, iar Dina ROTARCIUC - 95 puncte.

La 1 iulie 2014, CSM a numit în calitate de judecător al CSJ pe Nadejda TOMA și Petru MORARU, deși aceștia au acumulat cel mai slab punctaj la Colegiul de selecție. Candidații aveau următorul punctaj: Nadejda TOMA - 64 puncte, Petru MORARU - 67 puncte, Mihail DIACONU - 70 puncte, Viorica PUICĂ - 74,5 puncte, Aliona DANILOV - 75,5 puncte, Maria IFTODII - 80 puncte, Domnica MANOLE - 83 puncte, Maria GHERVAS - 85 puncte.

⁷² Dosarele nr. 3-14/13, nr. 3-13/13, nr. 3rh-90/13, nr. 3-9/13.

În concluzie, deși CSM a adoptat regulamente pentru evaluarea și selectare a judecătorilor, iar această sarcină este pusă în seama colegiilor CSM, ultimul deseori promova, fără a explica motivele, alți judecători decât cei care acumulas cel mai înalt punctaj la Colegiul de selecție. Această practică trebuie exclusă. Menținerea situației actuale nu justifică existența colegiilor de evaluare și selecție.

13. Autorizarea urmăririlor penale împotriva judecătorilor

Pavel GRECU

Din luna august 2012, CSJ examinează contestațiile împotriva hotărârilor CSM într-un complet de nouă judecători. De atunci până în prezent, CSJ a emis 17 hotărâri pe marginea acestor contestații, dintre care doar într-o cauză a anulat o hotărâre a CSM. La 12 iunie 2014, CSJ a anulat Hotărârea CSM prin care acesta a eliberat acordul de pornire a urmăririi penale și tragere la răspundere penală a judecătorilor Eugeniu CLIM, Aureliu COLENCO, Valeriu HARMANIUC și Ala NOGAI⁷³. Potrivit acestei hotărâri, Procurorul General a solicitat acordul CSM pentru urmărirea și tragerea la răspundere penală a judecătorilor din fosta Curte de Apel Economică pentru emiterea unei hotărâri ilegale, pentru tolerarea acțiunilor ilegale a primei instanțe și aplicarea dubioasă a unor sechestre. Analizând toate hotărârile CSJ emise în baza contestațiilor depuse împotriva hotărârilor CSM conform procedurii din anul 2012, putem observa cu ușurință reticența CSJ de a „interveni” în activitatea CSM, cu excepția acestui caz unic.

Să analizăm jurisprudența CSJ din ultimii doi ani. Potrivit modificărilor din august 2012, CSJ poate examina contestațiile doar în partea ce se referă la procedura de emitere/adoptare a hotărârilor CSM. De atunci până în prezent, CSJ a respins aproape toate contestațiile depuse împotriva hotărârilor CSM și se pare că a ignorat argumentele reclamantilor indiferent dacă acestea se refereau la procedură sau la fondul cauzei. În cauzele judecătorilor Svetlana GARȘTEA-BRIA⁷⁴ și Viorica PUICĂ⁷⁵ CSJ nu s-a referit deloc la argumentul reclamantilor privind felul în care CSM le-a examinat cererile de recuzare. CSJ a calificat examinarea recuzărilor drept o chestiune de oportunitate, pe când este clar că aceasta este o chestiune de imparțialitate și un element inerent al unui proces echitabil. În cauzele Ion MURULIANU⁷⁶ și Nina CERNAT,⁷⁷ CSJ nu s-au expus deloc asupra argumentelor că hotărârile CSM nu erau motivate și că ei, în calitate de persoane vizate în chestiunile examinate nu au fost citați la ședința CSM.

⁷³ CSJ, Hot. *Eugeniu CLIM, Aureliu COLENCO, Valeriu HARMANIUC și Ala NOGAI c. CSM*, 12 iunie 2014, disponibilă la http://jurisprudenta.csj.md/search_cont_csm.php?id=48.

⁷⁴ CSJ, Hot. *Svetlana GARȘTEA-BRIA c. CSM*, 8 noiembrie 2013, disponibilă la http://jurisprudenta.csj.md/search_cont_csm.php?id=32.

⁷⁵ CSJ, Hot. *Viorica PUICĂ c. CSM*, 12 septembrie 2013, disponibilă la http://jurisprudenta.csj.md/search_cont_csm.php?id=24.

⁷⁶ CSJ, Hot. *Ion MURULIANU c. CSM*, 19 decembrie 2012, disponibilă la http://jurisprudenta.csj.md/search_cont_csm.php?id=13.

⁷⁷ CSJ, Hot. *Nina CERNAT c. CSM*, 17 decembrie 2012, disponibilă la http://jurisprudenta.csj.md/search_cont_csm.php?id=1.

În contrast cu aceste hotărâri, în cauza Eugeniu CLIM, Aureliu COLENCO și alții, CSJ a anulat hotărârea CSM bazându-se pe unele motive care par a fi formale. Spre exemplu: omisiunea înscrierii în procesul-verbal al ședinței că Procurorul General nu a participat la deliberări, omisiunea înscrierii în hotărârea a unui membru CSM care *de facto* a participat la ședință, lipsa mențiunii în hotărârea CSM cine a votat pro și contra și neînregistrarea audio a ședinței. Este de menționat că neintroducerea voturilor pro și contra în hotărârile CSM, precum și neînregistrarea audio a ședințelor este o practică constantă a CSM, care a persistat și în cazul cauzelor anterioare în care CSJ a respins contestațiile. Omisiunile în privința proceselor-verbale, după cum a menționat reprezentantul CSM în fața CSJ, sunt erorile secretariatului, or Procurorul General *de facto* nu a participat la deliberarea chestiunii respective. În continuare, deși CSJ menționează că votul unui membru al CSM nu a fost introdus intenționat în procesul-verbal al ședinței, intenția nu reiese decât din declarațiile judecătorilor reclamanți. Din hotărâre nu reiese decât faptul că aceasta a fost o eroare a secretariatului.

În iulie 2014, Procurorul General a depus un demers repetat de eliberare a acordului CSM de pornire a urmăririi penale împotriva acestor judecători, precum și împotriva altor doi judecători, Dorin COVALI și Mihail CIUGUREANU. Demersurile în privința ultimilor doi au fost examinate abia la 9 septembrie 2014, după cel puțin trei ședințe amânate. Ca rezultat, CSM a autorizat pornirea urmăririi penale împotriva judecătorului Dorin COVALI și a refuzat autorizarea urmăririi penale în cazul judecătorului Mihail CIUGUREANU. Demersul în privința judecătorilor din „grupul Colenco” încă nu era examinat la 15 septembrie 2014, ceea ce înseamnă că această chestiune a fost amânată de cel puțin patru ori. Aceste amânări ridică unele semne de întrebare având în vedere că la 8 august 2014 a intrat în vigoare norma potrivit căreia demersul Procurorului General privind pornirea urmăririi penale se examinează imediat, dar nu mai târziu de cinci zile lucrătoare (art. 23 alin. (1) Legea cu privire la CSM). Drept motive de amânare a examinării acestei chestiuni, CSM a invocat la diferite ocazii, lipsa Procurorului General, solicitarea persoanelor vizate în demers,⁷⁸ precum și lipsa materialelor pentru stabilirea temeiniciei tragerii la răspundere penală⁷⁹. Nu este clar ce are în vedere CSM prin „stabilirea temeiniciei tragerii la răspundere penală”, or, potrivit legii CSM, poate examina demersul respectiv doar sub aspectul respectării condițiilor sau al circumstanțelor prevăzute de CPP pentru dispunerea urmăririi penale, fără a da apreciere calității și veridicității materialelor prezentate (art. 23 alin. (2) din Legea CSM).

Recomandăm CSM examinarea în termen de cel mult 5 zile a demersurilor Procurorului General privind eliberarea acordului de urmărire penală, arestare, reținere, aducere silită sau percheziție a judecătorului; examinarea cererilor de recuzare prin prisma dreptului la un proces echitabil, și nu a oportunității; crearea unei practici

⁷⁸ A se vedea sinteza ședinței CSM din 2 septembrie 2014, disponibilă la: <http://csm.md/noutati/1163-sinteza-sedinței-consiliului-superior-al-magistraturii-din-02-septembrie-2014.html>.

⁷⁹ A se vedea sinteza ședinței CSM din 9 septembrie 2014, disponibilă la: <http://csm.md/noutati/1177-sinteza-sedinței-consiliului-superior-al-magistraturii-din-09-septembrie-2014.html>.

constante de examinare a demersurilor Procurorului General privind eliberarea acordului de urmărire penală, arestare, reținere, aducere silită sau percheziție a judecătorului.

Recomandăm CSJ tratarea contestațiilor depuse împotriva hotărârilor CSM sub aspectul procesului echitabil garantat de art. 6 CEDO (care include și dreptul la o instanță imparțială), așa cum menționează și Curtea Constituțională în una din hotărârile sale⁸⁰.

⁸⁰ C. Const, hot. nr. 17, Privind controlul constituționalității unei prevederi a art. 25 din Legea nr. 947-XIII din 19 iulie 1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, în redacția Legii nr. 153 din 5 iunie 2012, și art. VIII alin. (6) din Legea nr. 153 din 5 iulie 2012, din 2 iulie 2013, para. 42.

Activitatea judecătorilor și a procurorilor

Încrederea redusă în judecătorii și procurorii din Republica Moldova se datorează în mare parte calității contestabile a activității acestora. Pe de altă parte, un sistem judiciar greu de înțeles poate da impresia justițiabililor că sistemul este creat pentru comoditatea judecătorilor și procurorilor, și nu pentru popor. În acest capitol va fi analizat cum a fost uniformizat sistemul căilor de atac, ce s-a întreprins pentru uniformizarea practicii judiciare, care este calitatea motivării hotărârilor judecătorești și cum investighează procurorii maltratarile, decesele și violența domestică.

14. Schimbarea sistemului căilor ordinare de atac

Pavel GRECU

Până în anul 2012, sistemul căilor de atac din justiția Republicii Moldova era unul complicat. Acesta conținea multe excepții potrivit cărora unele cauze penale și civile erau examinate în fond de curțile de apel. Ca rezultat, activitatea curților de apel era îngreunată, iar în rândul practicienilor apăreau confuzii cu privire la competența de examinare a unor cauze, în special a celor de contencios administrativ.

Procedura civilă

Prin Legea nr. 155 din 5 iulie 2012 au fost aduse modificări CPC potrivit cărora toate cauzele civile sunt examinate în fond de judecătorii⁸¹. Unica excepție de la această regulă sunt cauzele de insolvabilitate care sunt reglementate printr-o lege separată și se examinează în primă instanță de curțile de apel. Potrivit modificărilor, hotărârile primelor instanțe pot fi atacate cu apel în decurs de 30 de zile, iar deciziile curților de apel pot fi atacate în decurs de două luni, ambele termene începând să curgă de la data comunicării hotărârii motivate.

Deși modificările urmau să simplifice sistemul căilor de atac și să aducă o claritate practicienilor, multe confuzii au fost create de faptul că, odată cu CPC, nu au fost modificate și legile speciale care prevedeau competențele conform procedurii de până la Legea nr. 155. Legile speciale nu au fost modificate nici în termenul de 6 luni prevăzut în lege. Abia în septembrie 2014 au fost inițiate consultări de către Ministerul Justiției cu privire la ajustarea cadrului normativ la prevederile Legii 155. Între timp, CSJ a adoptat un șir de documente explicative care urmau să clarifice competența examinării cauzelor civile.

⁸¹ Parlamentul RM, Legea nr. 155, din 5 iulie 2012, în vigoare din 1 decembrie 2012.

La 1 octombrie 2012, CSJ a adoptat recomandarea nr. 9 prin care a explicat modul de examinare a cauzelor aflate pe rolul instanțelor judecătorești până la data intrării în vigoare a Legii nr. 155, adică până pe 1 decembrie 2012⁸². Potrivit recomandării, începând cu 1 decembrie 2012, cererile de chemare în judecată depuse pentru examinare în fond la curțile de apel urmau a fi transmise instanțelor judecătorești competente în termen de 15 zile, dacă în cauzele respective nu a fost numită data primei ședințe de judecată. Dacă ședința era numită, iar curtea de apel nu reușea să examineze cauza în decurs de trei luni, cauza, de asemenea, era transmisă instanței judecătorești competente. Potrivit unei alte recomandări⁸³, CSJ a menționat că nu toate cauzele primite de către curțile de apel spre examinare în fond vor fi transferate judecătorilor, or legile speciale care reglementau competența curților de apel de a examina aceste cauze în fond nu au fost modificate odată cu Legea nr. 155⁸⁴. În susținerea acestei recomandări, CSJ s-a referit la art. 33¹ din CPC, potrivit căruia „judecătorii examinează și soluționează în fond toate pricinile civile, dacă legea nu prevede altfel”. Or legile speciale conțineau reglementări diferite de CPC cu privire la competența de examinare a anumitor cauze.

Pe de altă parte, într-un aviz consultativ emis în septembrie 2013 în care CSJ trebuia să se pronunțe asupra conflictului între normele cu privire la competența generală din CPC și Legea contenciosului administrativ din 10 februarie 2000, poziția acesteia s-a schimbat⁸⁵. Constatând că actele normative invocate sunt de aceeași forță juridică, CSJ a invocat regula potrivit căreia dacă două acte juridice sunt de aceeași forță juridică se aplică actul posterior (art. 6 alin. (7) din Legea privind actele legislative din 27 decembrie 2001). Având în vedere că modificările aduse prin Legea nr. 155 sunt mai noi, CSJ i-a acordat prioritate și a menționat că toate cauzele de contencios administrativ sunt examinate de instanțele de drept comun conform CPC. Prin urmare, putem aplica aceeași logică în cazul celorlalte legi speciale care prevăd o altă competență decât cea din CPC în urma modificărilor din Legea nr. 151. Astfel, deși până în prezent încă nu au fost modificate prevederile cu privire la competența din legile speciale, considerăm că odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 151, toate cauzele cu excepția celor de insolvență sunt de competența judecătorilor.

Prin Legea nr. 155, de asemenea, a fost introdusă o normă care a extins în mod considerabil competența CSJ de a soluționa recursurile. Această normă a fost introdusă la inițiativa unui deputat, deși strategia Ministerului Justiției era să restrângă competențele CSJ în vederea eficientizării acesteia. Potrivit art. 432 alin. (4) CPC, pe lângă încălcarea normelor de drept materiale și procedurale, CSJ poate examina orice alte temeuri care au dus sau ar putea duce

⁸² CSJ, Recomandarea nr. 9 privind punerea în aplicare a normelor de procedură civilă, 1 octombrie 2012, disponibilă la http://jurisprudenta.csj.md/search_rec_csj.php?id=24.

⁸³ CSJ, Recomandarea nr. 24 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 155 din 05.07.2012, 1 octombrie 2012, disponibilă la http://jurisprudenta.csj.md/search_rec_csj.php?id=41.

⁸⁴ CSJ a menționat în recomandare că, după intrarea în vigoare a Legii nr. 155, mai erau aplicabile prevederile nemodificate cu privire la competența prevăzute în Codul electoral, Legea privind partidele politice, Legea privind protecția desenelor și modelelor industriale, Legea privind protecția mărcilor, Legea privind protecția soiurilor de plante, Legea privind protecția invențiilor, Legea privind regimul juridic al adopției ș.a.

⁸⁵ CSJ, Aviz consultativ al Plenului CSJ, nr. 4ac-24/2013, cu privire la modul de aplicare a prevederilor art. 7 alin. (1), 8 alin. (3), 24 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 și art. 33¹ CPC, 30 septembrie 2013, disponibil la http://jurisprudenta.csj.md/search_avize_csj.php?id=11.

la soluționarea greșită a pricinii, pretențiile cu privire la încălcarea drepturilor omului, și poate aprecia probele în cazul în care acestea au fost apreciate arbitrar de instanța judecătorească inferioară. Cu o asemenea discreție lărgită este extrem de important ca CSJ să adopte o practică uniformă de examinare a cauzelor pentru a crea o previzibilitate și o înțelegere a justițiabililor în ce situații pot fi declarate recursuri și în ce situații recursurile nu au șanse de izbândă. Totodată, atunci când CSJ emite decizii care deviază de la practica precedentă, este esențială prezentarea argumentelor care să arate de ce în cauze similare sunt adoptate soluții diferite.

Procedura penală

Sistemul căilor de atac în cadrul procedurii penale a fost modificat la rândul său prin Legea nr. 66⁸⁶ din 5 aprilie 2012. Anterior acestor modificări legislative, unele tipuri de infracțiuni (de ex. actul terorist, banditismul, infracțiunile contra autorităților publice și a securității de stat etc.) erau examinate în primă instanță de curțile de apel. După intrarea în vigoare a Legii nr. 66, toate cauzele penale, cu excepția celor îndreptate împotriva Președintelui Republicii Moldova, sunt examinate în primă instanță de judecătorii. În rest, căile de atac împotriva hotărârilor judecătorești emise în cadrul procedurilor penale au rămas neschimbate. Hotărârile primei instanțe pot fi atacate cu apel în termen de 15 zile de la înmânarea hotărârii redactate. Deciziile emise în apel pot fi la rândul lor contestate cu recurs la CSJ în termen de 30 de zile de la pronunțare. Pentru hotărârile primei instanțe care vizează infracțiuni pentru care legea prevede exclusiv pedepse non-privative de libertate legiuitorul a păstrat recursul la curțile de apel care poate fi declarat în termen de 15 zile de la data pronunțării hotărârii. În aceste cauze curțile de apel emit decizii irevocabile. Infracțiunile săvârșite de Președintele Republicii Moldova sunt examinate în primă instanță de CSJ.

Deși autoritățile publice, prin unele modificări legislative degreveză curțile de apel de sarcina excesivă de muncă, prin altele o încarcă. În aprilie 2014, în CPP au fost introduse modificări prin care încheierile judecătorului de instrucție cu privire la acțiunile ilegale ale organelor de urmărire penală cu privire la refuzul de pornire a urmăririi penale, scoaterea persoanei de sub urmărirea penală, încetarea urmăririi penale, clasarea cauzei penale și reluarea urmăririi penale pot fi contestate cu recurs la curțile de apel în decurs de 15 zile de la data pronunțării (art. 313 alin. (6) CPP)⁸⁷. Anterior, încheierile judecătorilor de instrucție emise pe marginea acestor tipuri de contestații erau irevocabile. Această modificare este greu de explicat, având în vedere că principalele probleme constatate, inclusiv prin hotărârile CtEDO, în ceea ce privește urmărirea penală sunt legate de ineficiența organelor de urmărire penale și a procuraturii și, în special, de neimplementarea de către acestea a instrucțiunilor judecătorilor de instrucție⁸⁸. Crearea unui nou nivel de control al actelor judecătorilor de instrucție cu privire la acțiunile ilegale ale organelor de urmărire este cu atât mai greu de explicat având în vedere că urmărirea penală va fi tergiversată de proceduri lungi de contestări, ceea ce poate ridica în sine întrebări sub aspectul respectării dreptului la investigare eficientă potrivit art. 2 și 3 CEDO.

⁸⁶ Parlamentul RM, Legea nr. 66, din 5 aprilie 2012, în vigoare din 27 octombrie 2012.

⁸⁷ Parlamentul RM, Legea nr. 46, din 27 martie 2014, în vigoare din 18 aprilie 2014.

⁸⁸ CtEDO, Hot. *Sobichiu c. Moldovei*, 15 mai 2012, para. 41; Hot. *I.G. c. Moldovei*, 15 mai 2012, para. 43-45.

Pentru a soluționa definitiv incertitudinile cu privire la competența examinării cauzelor civile și de contencios administrativ, se recomandă ajustarea cât mai rapidă a legilor speciale la prevederile din CPC, iar instanțelor judecătorești li se recomandă aplicarea prevederilor cu privire la competența de examinare a cauzelor civile din CPC, având în vedere că acesta conține prevederi mai noi. Totodată, recomandăm îngustarea competențelor CSJ de a examina recursurile, or extinderea excesivă a competenței CSJ riscă să o supraîncarce și să sporească practica neuniformă.

În ceea ce privește procedura penală, recomandăm abrogarea prevederilor cu privire la posibilitatea de a ataca încheierea judecătorului de instrucție cu privire la refuzul de pornire a urmăririi penale, scoaterea persoanei de sub urmărirea penală, încetarea urmăririi penale, clasarea cauzei penale și reluarea urmăririi penale.

15. Uniformizarea practicii judecătorești

Pavel GRECU

Potrivit pct. 1.2.4 din Planul de Acțiuni al SRSJ aprobat prin Legea nr. 231 din 25 noiembrie 2011, statul și-a asumat crearea unui mecanism care ar garanta uniformizarea practicii judiciare și respectarea principiului securității raporturilor juridice.

În conformitate cu art. 17 din CPC, CSJ este responsabilă de generalizarea practicii judecătorești prin intermediul hotărârilor explicative de aplicare a normelor de drept și soluționarea justă a cauzelor. Hotărârile explicative abordează problemele complexe ce se referă la examinarea anumitor tipuri de cauze (de ex: practica judiciară de aplicare a Legii insolvenței (hot. nr. 2 din 24 martie 2014)). Hotărârile explicative al Plenului CSJ pot fi emise atât pentru cauzele civile, cât și pentru cauzele penale. Potrivit art. 7 alin. (7) din CPP, hotărârile Plenului CSJ au caracter de recomandare pentru organele de urmărire penală și instanțele judecătorești. De altfel, conform practicii, hotărârile emise pentru cauzele civile de asemenea au caracter de recomandare. În 2012 și 2013, CSJ a publicat câte 13 hotărâri explicative anual, iar în anul 2014, până în luna iulie, au fost publicate alte patru hotărâri explicative⁸⁹. De asemenea, potrivit art. 7 alin. (9) CPP, Colegiul penal al CSJ poate pronunța decizii obligatorii pentru instanțele de judecată în urma recursurilor în interesul legii. Potrivit informației plasate pe pagina web a CSJ, până la sfârșitul primei jumătăți a anului 2014, au fost emise patru decizii asupra cererilor de recurs în interesul legii⁹⁰.

Altă metodă de unificare a practicii judiciare se realizează prin intermediul publicării avizelor consultative. Potrivit art. 12² alin. (1) CPC, CSJ poate, la cererea părților sau din oficiu, să emită un aviz consultativ cu privire la modul de punere în aplicare a legii. Avizele se referă la aplicarea anumitor prevederi concrete sau la explicarea unor domenii înguste, cum ar fi, spre exemplu, repararea prejudiciului cauzat prin contravenție (avizul 4ac-28/13 din 11 noiembrie 2013). Din textul legii reiese că avizele sunt obligatorii, cel puțin, pentru CSJ (art. 12² alin. (4) CPC). Avizele sunt publicate pe pagina web a CSJ. Din martie 2013 până în mai 2014, CSJ a publicat 20

⁸⁹ Disponibile la: http://jurisprudenta.csj.md/db_hot_expl.php (accesat la 13 august 2014).

⁹⁰ Disponibile la: http://jurisprudenta.csj.md/db_interes_lege.php (accesat la 13 august 2014).

de avize consultative. Pentru unificarea practicii judiciare, CSJ mai emite recomandări. Acestea nu sunt reglementate de un act normativ și servesc drept surse de ghidare pentru instanțele de judecată și justițiabili. Din noiembrie 2012 până în mai 2014, CSJ a emis 67 de recomandări⁹¹.

Pe lângă eforturile CSJ de unificare a practicii, un alt instrument puternic în acest sens sunt hotărârile CtEDO. Potrivit art. 46 para. 1 CEDO, părțile contractante ale Convenției se angajează să se conformeze hotărârilor definitive ale Curții în litigiile în care sunt părți. Bazându-ne pe practica uniformă a CtEDO, este ușor să ajungem la concluzia că, de fapt, hotărârile emise împotriva altor state, de asemenea, sunt obligatorii pentru Republica Moldova. Acest principiu se regăsește și în legislația națională. De exemplu, potrivit art. 7 alin (8) CPP, hotărârile CtEDO sunt obligatorii pentru organele de urmărire penală, procurori și instanțele de judecată. Prin urmare, în vederea unificării practicii judiciare, autoritățile naționale sunt obligate să se conformeze nu doar părții rezolutive din hotărârile CtEDO, ci și practicii ce reiese din acestea.

Deși majoritatea actelor de unificare a practicii judecătorești menționate mai sus poartă caracter de recomandare, acestea nu ar trebui să fie neglijate de instanțele judecătorești. Or, aplicarea neuniformă a legislației cu intenție sau neglijență gravă ar putea duce la sancționarea disciplinară a judecătorului (art. 22 alin. (1) lit. b) din Legea cu privire la statutul judecătorului).

La 23 iulie 2012, a fost emisă Opinia comună a președintelui CSJ și a Agentului Guvernamental cu privire la satisfacția echitabilă care urmează a fi acordată pentru violarea CEDO⁹². Încă în această opinie președintele CSJ a recunoscut că practica în domeniul acordării compensațiilor morale nu este uniformă. Dincolo de această opinie, sistemul justiției din Republica Moldova se confruntă cu problema practicii neuniforme la toate nivelurile și în diverse categorii de cauze. Lipsa unei practici uniforme în cadrul CSJ este, însă, cea mai dăunătoare, deoarece afectează întreg sistemul justiției. Deși, în perioada evaluată, autoritățile publice au depus eforturi considerabile în vederea unificării practicii judiciare, deocamdată este greu de apreciat eficiența acestora în lipsa unor analize ample ale practicii judiciare, sau a unei hotărâri CtEDO care ar constata o problemă sistemică în acest sens.

Recomandăm efectuarea unor rapoarte ample de cercetare a practicii CSJ și a CA, precum și întărirea mecanismelor de responsabilizare a judecătorilor care nu respectă, din intenție sau neglijență gravă, practica judiciară uniformă.

16. Schimbarea regulilor privind motivarea hotărârilor judecătorești civile

Nadejda HRIPTIEVSCHI

De la 1 decembrie 2012, nu mai este obligatorie motivarea hotărârilor judecătorești pronunțate de prima instanță în cauze civile, conform Legii nr. 155 din 5 iulie 2012 pentru modificarea și completarea Codului de procedură civilă (CPC) (Legea nr. 155). Art. 236 al CPC prevede doar trei excepții de la regula generală instituită cu privire la nemotivarea

⁹¹ Disponibile la: http://jurisprudenta.csj.md/db_rec_csj.php (accesat la 13 august 2014).

⁹² Disponibilă la: <http://csj.md/admin/public/uploads/Opinie%20privind%20satisfac%C5%A3ia%20echitabil%C4%83.doc>.

hotărârilor judecătorești de prima instanță și anume: dacă participanții la proces cer în mod expres motivarea hotărârii, dacă participanții la proces depun cerere de apel sau dacă hotărârea urmează a fi recunoscută și executată pe teritoriul altui stat.

Excluderea obligativității motivării hotărârilor judecătorești de primă instanță constituie un regres în procesul de reformă a sectorului justiției din Republica Moldova. Această modificare, de fapt, este contrară obiectivelor declarate în SRSJ, care, printre altele, urmărește consolidarea independenței, responsabilității, imparțialității, eficienței și transparenței sistemului judecătoresc. Motivarea hotărârilor judecătorești este cheia unui sistem judecătoresc echitabil și corect. Riscurile cele mai mari ale unui sistem care permite adoptarea hotărârilor nemotivate în orice tip de cauze civile pronunțate în prima instanță, cu excepțiile indicate mai sus, constau în încălcarea accesului la justiție al justițiabililor care nu vor fi informați despre necesitatea solicitării motivării integrale a hotărârilor judiciare sau al celor care nu au participat la examinarea cauzei. În special, adoptarea hotărârilor nemotivate este un risc pentru persoanele defavorizate social, sau al celor care nu cunosc bine regulile de procedură - impediment pentru stabilirea unei practici judiciare uniforme, pentru executarea hotărârilor și premisă pentru adoptarea unor hotărâri arbitrare. De asemenea, o astfel de abordare ridică probleme la nivelul administrării sistemului judecătoresc, creând premise pentru depunerea cererilor de apel nemotivate și, respectiv, creșterea volumului de lucru și al termenului de examinare a cauzelor de către curțile de apel, precum și în procesul de evaluare a performanțelor judecătorilor din cauza dificultății determinării calității motivării hotărârilor de către judecători.

Motivarea proastă a hotărârilor judecătorești este o problemă recunoscută în Republica Moldova. Spre exemplu, sistemul de pronunțare separată a dispozitivului și de redactare ulterioară a hotărârii motivate a generat probleme grave în ceea ce privește înmânarea hotărârii motivate și calcularea termenelor de atac, probleme care au dus la mai multe condamnări ale Moldovei la Curtea Europeană a Drepturilor Omului (a se vedea hotărârile *Istrate c. Moldovei*, *Melnic c. Moldovei* sau *Ceachir c. Moldovei*). Comisia Internațională a Juriștilor de asemenea și-a exprimat îngrijorarea cu privire la această modificare și impactul pe care l-ar putea avea asupra accesului efectiv la justiție al justițiabililor și eventuala incompatibilitate a acestor modificări cu art. 6 al Convenției Europene pentru Drepturile Omului (CEDO)⁹³.

Modul în care a fost exclusă motivarea obligatorie a hotărârilor judecătorești civile de primă instanță de asemenea ridică semne de întrebare. Proiectul de lege cu privire la modificarea CPC a fost introdus în Parlament de Guvern, fiind rezultatul muncii de mai mult de un an al unui grup de lucru format din reprezentanți ai sistemului judecătoresc (CSJ și CSM), ai mediului academic, avocați, reprezentanți ai societății civile, creat și coordonat de către Ministerul Justiției. Proiectul elaborat de respectivul grup a fost discutat și supus consultărilor publice. Posibilitatea excluderii motivării obligatorii a hotărârilor judecătorești

⁹³ A se vedea Raportul „Reformarea sistemului judiciar din Republica Moldova: perspective și provocări”, Comisia Internațională a Juriștilor și Fundația Soros-Moldova, 2013 (capitolul II, motivarea hotărârilor judecătorești), disponibil la http://www.soros.md/files/publications/documents/ICJ_SFM_Report.pdf.

de primă instanță a fost discutată în cadrul respectivului grup de lucru și nu a fost susținută de majoritatea membrilor. Din contra, grupul de lucru a propus un nou regim cu privire la motivarea hotărârilor judecătorești în prima instanță, care prevedea pronunțarea hotărârii integrale, anulând posibilitatea pronunțării doar a dispozitivului⁹⁴. Această modificare a fost explicată detaliat în punctul VII al notei informative la proiectul de lege cu privire la modificarea CPC (proiectul de lege nr. 2829 înregistrat la Parlament la 22 decembrie 2011). Ulterior, în cadrul procesului de examinare a proiectului respectiv în cadrul Parlamentului, art. 236 al CPC a fost modificat conceptual, fără a fi supus consultărilor publice. Deși câteva organizații și reprezentanți ai societății civile și-au exprimat dezacordul cu noua redacție a art. 236 și au chemat Parlamentul să nu adopte Legea nr. 155 în redacția nouă a art. 236, apelurile respective au fost ignorate⁹⁵.

Promotorii inițiativei de excludere a obligației de motivare a hotărârilor judecătorești civile în prima instanță susțineau că prin aceasta se va reduce volumul de lucru al judecătorilor și, prin urmare, calitatea celorlalte hotărâri va fi mai bună⁹⁶. Acest argument nu poate fi acceptat, deoarece problemele de administrare și management judiciar nu pot fi soluționate din contul și în detrimentul accesului egal la justiție imparțială și al standardelor europene ale unui proces echitabil. Din 2011, au fost adoptate mai multe amendamente menite să soluționeze problema suprasolicității judecătorilor. Astfel, a fost simplificată procedura de judecare a cauzelor civile și a fost limitat dreptul instanței de apel de a trimite cauza la rejudecare⁹⁷, au fost angajați asistenți judiciari pentru fiecare judecător și introdusă funcția de administrator de instanță, care vor contribui la reducerea volumului de lucru administrativ al președinților de instanță și, respectiv, vor permite concentrarea acestora asupra judecării cauzelor⁹⁸. Sarcina judecătorilor ar trebui să scadă și ca urmare a unificării practicii judecătorești, a folosirii mijloacelor alternative de soluționare a disputelor și a optimizării hârtii judiciare, promovate prin SRSJ. Astfel, statul are la dispoziție o serie de instrumente ce țin de reglementarea procedurilor și a modului de organizare a instanțelor de judecată, care sunt în măsură să asigure un volum de lucru echitabil și adecvat pentru judecători. În orice caz, asigurarea unui volum de lucru adecvat pentru judecători în detrimentul accesului la justiție al justițiabililor nu este o măsură conformă unui stat de drept.

În cadrul misiunii de evaluare a sistemului judiciar din Republica Moldova, efectuată de Comisia Internațională a Juriștilor în colaborare cu Fundația Soros-Moldova în septembrie 2012, Ministerul Justiției a declarat că aplicarea Legii nr. 155 cu privire la excluderea

⁹⁴ A se vedea art. 236 în versiunea proiectului de lege nr. 2829, versiune adoptată de Guvern, proiect înregistrat la Parlament la 22.12.2011 (<http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/1003/language/ro-RO/Default.aspx>).

⁹⁵ A se vedea apelurile din 26 iunie și 4 iulie 2012, adresate Parlamentului, și apelul public din 11 iulie 2012, adresat Președintelui, cu privire la excluderea motivării hotărârilor judecătorești (disponibile la cerere la CRJM).

⁹⁶ A se vedea, spre exemplu, interviul acordat de Președintele Curții Supreme de Justiție la 29 iunie 2012, disponibil aici: <http://www.infotag.md/presa/595694/> sau la 11 iulie 2012, disponibil aici: <http://www.timpul.md/articol/justitie-decizii-motivate-integral-sau-nu-35352.html>.

⁹⁷ A se vedea amendamentele introduse prin Legea nr. 155 din 5 iulie 2012 cu privire la modificarea CPC.

⁹⁸ A se vedea amendamentele introduse prin Legea nr. 153 din 5 iulie 2012 privind modificarea și completarea unor acte legislative.

obligației de motivare a hotărârilor civile va fi monitorizată atent pentru a evalua dacă sunt scăpări în respectarea standardelor CEDO. Până în prezent, o astfel de evaluare nu a fost făcută public.

În concluzie, recomandăm Ministerului Justiției și CSM evaluarea modalității de motivare a hotărârilor judecătorești de primă instanță în cauze civile, inclusiv impactul modificării art. 236 al CPC asupra practicii de depunere și examinare a cererilor de apel, în vederea determinării oportunității menținerii regimului actual de motivare a hotărârilor.

17. Calitatea motivării hotărârilor judecătorești

Vladislav GRIBINCEA

Motivarea insuficientă a hotărârilor judecătorești, indiferent de instanță, a fost și rămâne probabil, alături de corupție, cea mai serioasă problemă a sistemului judecătoresc moldovenesc. Amploarea acestei probleme rezultă chiar din dosarele pierdute de Republica Moldova la CtEDO. Astfel, mai mult de 20% din condamnările Moldovei la CtEDO se datorează direct sau indirect motivării insuficiente a hotărârilor judecătorești. În unele cauze (ex. *Grădinar, Vetrenko, Fomin* sau *Mitrofan*), judecătorii moldoveni au condamnat persoane în lipsa probelor suficiente. În alte cauze (ex. *Ghimp, Gurgurov* sau *Timuș și Țăruș*), judecătorii de instrucție nu au acordat atenție carențelor grave comise de procurori la investigarea deceselor sau a maltratărilor. În multe alte cauze, inclusiv recente, CSJ a casat fără motive convingătoare hotărâri judecătorești irevocabile (ex. *Lipcan, Beșliu* sau *Strugaru*).

Motivarea detaliată a hotărârilor judecătorești nu a fost niciodată punctul forte al justiției moldovenești. Nemotivarea adecvată a hotărârilor judecătorești își are rădăcinile în istoria justiției din Republica Moldova. Această carență poate fi explicată prin volumul de muncă sporit al unor judecători, prin prestația proastă a participanților la proces, prin neexaminarea minuțioasă a tuturor circumstanțelor cauzei de către judecători, prin indulgența instanțelor ierarhic superioare față de hotărârile care nu sunt suficient de motivate, dar și prin pregătirea profesională insuficientă a unor judecători.

Legislația moldovenească instituie standarde mai înalte decât cele ale CEDO în ceea ce privește motivarea hotărârilor judecătorești. Astfel, CPC (art. 373 alin. 5 și art. 442 alin. 2) și CPP (art. 414 alin. 5 și 448 alin. 2) cer instanței de apel și recurs să se pronunțe asupra tuturor motivelor invocate de părți. În pofida acestor reglementări, problema persistă, în mare parte, din cauza tolerării hotărârilor prost motivate de către instanțele ierarhic superioare. Mai mult ca atât, deseori chiar hotărârile CSJ sunt motivate insuficient.

Pentru a îmbunătăți calitatea hotărârilor judecătorești, în anul 2012, Parlamentul a adoptat o lege (153, din 5 iulie 2012) prin care a acordat asistenți tuturor judecătorilor din țară și a mărit numărul asistenților pentru judecătorii CSJ de la unu la trei. Prin modificările la CPC (Legea nr. 155) a fost limitat considerabil dreptul părților de a prezenta probe în apel. Aceste modificări permit judecătorilor să delege asistenților multe chestiuni tehnice pe care le îndeplineau anterior, pot ordona părților în proces, simplifică examinarea cauzelor și permit judecătorilor să se concentreze asupra motivării hotărârilor.

Pe de altă parte, tot în anul 2012, a fost exclusă obligația judecătorilor din prima instanță să motiveze toate hotărârile în cauzele civile. Această obligație apare în cazul contestării hotărârii, primirii de la o parte în proces a solicitării de motivare a hotărârii sau în cazul în care hotărârea judecătorească urmează să fie executată peste hotare. Conform datelor recente, hotărârile civile ale primei instanțe sunt motivate în mai puțin de 30% din cauze. Cu toate acestea, după anul 2012, o îmbunătățire considerabilă a actului de justiție nu a avut loc. Acest fapt o confirmă și numărul cauzelor remise la rejudicare de către CSJ. În anul 2012, CSJ a remis la rejudicare mai mult de 29% din recursurile civile admise și mai mult de 70% din recursurile penale admise. CSJ a recunoscut în Hotărârea Plenului nr. 4 din 21 ianuarie 2013, că remiterea cauzelor la rejudicare se datorează în principal examinării proaste a cauzelor de către instanțele ierarhic inferioare.

Se pare că judecătorii din Republica Moldova nu se deprind să combată fiecare argument invocat de părți. Volumul hotărârilor judecătorești a crescut în ultimul timp. Totuși, deseori, cea mai mare parte a hotărârii o reprezintă expunerea pozițiilor părților. Motivele pe care judecătorii își întemeiază soluția, de obicei, sunt expuse laconic și fără a atinge toate chestiunile care, la prima vedere, sunt esențiale pentru cauză. CSJ a tolerat sau chiar a generat astfel de practici. Trebuie totuși de menționat că, în ultimii doi ani, CSJ a început să motiveze mai bine hotărârile sale, deși numărul hotărârilor motivate insuficient este încă foarte mare.

În anul 2014, CRJM a analizat calitatea motivării hotărârilor judecătorești în cauzele privind compensarea pentru încălcarea termenului rezonabil adoptate până în noiembrie 2013. În documentul de politici elaborat se menționează că în aceste cauze, de regulă, CSJ folosește o motivare șablon. CSJ face referire la hotărârile CtEDO, însă aceste referiri sunt generale, fără a explica cum standardele din hotărârile CtEDO la care se face referire sunt aplicabile cauzei examinate. La determinarea faptului dacă termenul de judecare sau executare a fost excesiv, CSJ, de regulă, nu examinează minuțios complexitatea cauzei, comportamentul părților sau miza pentru reclamant – criteriile cu care operează CtEDO. De asemenea, argumentele din hotărâre cu privire la temeinicia sau netemeinicia acțiunii, de regulă, sunt sumare și uneori fac imposibilă identificarea argumentelor concrete care au fost puse la baza hotărârii⁹⁹. Constatări similare au fost formulate în anul 2013 și în urma studierii practicii curților de apel și a judecătorilor de instrucție în dosarele cu privire la arestare¹⁰⁰.

Pentru a îmbunătăți calitatea hotărârilor judecătorești, este nevoie de instruire considerabilă pentru judecători în domeniul motivării hotărârilor judecătorești. Gradul de motivare a hotărârilor CSJ ar trebui îmbunătățit, pentru a fi un exemplu pentru toți ceilalți judecători din țară. De asemenea, CSJ nu ar trebui să mai tolereze hotărâri judecătorești vădit nemotivate, iar CSM ar trebui să reacționeze prompt la neonorarea de către judecători a obligației de motivare a hotărârilor judecătorești.

⁹⁹ CRJM, Documentul de politici *Mecanismul de reparare a prejudiciului cauzat prin încălcarea termenului rezonabil – este oare acesta eficient*, p. 8, disponibil la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/09/Document-de-politici-nr1-web.pdf>.

¹⁰⁰ Fundația Soros-Moldova, *Raport privind respectarea dreptului la libertate la faza urmăririi penale în Republica Moldova*, disponibil la http://soros.md/files/publications/documents/Raport_Respectarea_Dreptului_print.pdf.

18. Investigarea cauzelor de tortură, a deceselor și a violenței în familie

Pavel GRECU

Statul și-a asumat prin SRSJ direcția strategică (nr. 6.4.) de reformare a sectorului justiției prin eradicarea torturii și relelor tratamente. La sfârșitul anului 2013, Republica Moldova se afla pe locul 5 din cele 47 de membre ale Consiliului Europei în topul statelor contractante cu cele mai multe hotărâri privind investigarea defectuoasă a maltratărilor¹⁰¹. Aceste date arată că sistemul justiției în Republica Moldova este defectuos, iar autoritățile competente investighează cu superficialitate actele de maltratare.

Din cele 278 de hotărâri emise de CtEDO împotriva Republicii Moldova până în aprilie 2014, în 76 de hotărâri a fost constatată încălcarea art. 2 (dreptul la viață) sau art. 3 (interzicerea torturii). În aceste hotărâri au fost constatate 105 violări ale art. 2 și 3 CEDO. Din cele 105 violări ale art. 2 și 3 CEDO, 36 sunt pentru investigarea defectuoasă a deceselor și maltratărilor. Potrivit ultimelor date, se pare că fenomenul torturii în Republica Moldova este pe agenda CtEDO și aceasta, în opinia noastră, sugerează autorităților naționale că problema încă persistă și că fenomenul impunității trebuie combătut¹⁰².

Fenomenul torturii în Republica Moldova se află și în atenția Comisarului pentru Drepturile Omului a Consiliului Europei (în continuare „Comisarul”). Potrivit Raportului Comisarului, în perioada ianuarie 2011 - iunie 2012, instanțele din Republica Moldova au examinat 60 de cauze privind relele tratamente¹⁰³. Drept urmare, au fost emise 30 de sentințe de condamnare, cu suspendarea executării. În ceea ce privește cauzele de rele tratamente cauzate de polițiști în timpul evenimentelor din aprilie 2009, Comisarul a rămas profund îngrijorat din cauza faptului că în toate aceste cauze au fost aplicate sancțiuni cu suspendare.

Subiectul investigării cazurilor de tortură din aprilie 2009 este unul din cele mai reprezentative exemple de toleranță a autorităților naționale față de actele de maltratare. Potrivit raportului Procuraturii Generale din anul 2014, au fost înregistrate 118 sesizări privind aplicarea torturii sau relelor tratamente ca urmare a evenimentelor din 7 aprilie 2009. În urma acestor sesizări au fost pornite 71 de cauze penale, dintre care 29 s-au finalizat cu sentință de condamnare¹⁰⁴. Totuși, la 30 martie 2014, încă nu exista nicio hotărâre judecătorească irevocabilă de condamnare a tortionarilor¹⁰⁵. Pe de altă parte, CtEDO a emis deja trei hotărâri (*Taraburca* (2011), *Iurcu* (2013), *Bubaniuc* (2014)) în

¹⁰¹ CtEDO, Date statistice, disponibil la http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2013_ENG.pdf.

¹⁰² Potrivit Raportului „Activitatea Curții Europene a Drepturilor Omului în anul 2013”, CRJM” elaborat de Centrul de Resurse Juridice, doar în anul 2013, CtEDO a constatat 15 violări ale art. 3 CEDO, ceea ce reprezenta 47% din numărul total de violări constatate în acel an.

¹⁰³ Niels Muiznieks, Comisarul pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei, Raport efectuat în urma vizitei în Moldova din 4-6 martie 2013, pct. 40, disponibil la <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2102463>.

¹⁰⁴ Procuratura Generală, Comunicat de presă. „Statistica și gestiunea dosarelor din aprilie 2009”, disponibil la <http://procuratura.md/md/news/1211/1/5688/>.

¹⁰⁵ Amnesty International, Articol „7 aprilie 2009. Cinci ani de ignoranță”, 20 martie 2014, disponibil la <http://www.amnesty.md/media/7-aprilie-2009-cinci-ani-de-ignoranta/>.

care a constatat atât investigarea inefficientă a maltratărilor, cât și responsabilitatea statului pentru maltratarea tinerilor.

În ultimii ani, Republica Moldova a întreprins un șir de măsuri la nivel legislativ și la nivel de practică pentru a eficientiza procesul de investigare a actelor de tortură și prevenire a impunității. Legea nr. 252 din 8 noiembrie 2012 a adus modificări majore în cadrul legal de examinare a cauzelor de tortură. Spre exemplu, prin această lege au fost incriminate toate formele de tortură (tortură, tratament inuman și degradant) cu indicarea formelor agravante pentru fiecare tip de tortură și consecințele specifice (inclusiv interdicția de a exercita o anumită funcție pentru torționari) (art. 166¹ CP); a fost exclusă prescripția pentru tragerea la răspundere penală pentru infracțiuni de tortură, tratament inuman și degradant; a fost exclusă posibilitatea de a recalifica actele de tortură în infracțiunea prevăzută de art. 328 CP (excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu); au fost extinse drepturile victimei torturii (art. 58 CPP), spre exemplu, dreptul de a fi informată despre toate hotărârile în cauza sa; să primească copii de pe actele adoptate etc.; a fost introdusă obligativitatea executării expertizei complexe, medico-legale și psihologice în situațiile de tortură (art. 147 alin. (1¹) CPP) etc.

La 30 iunie 2014, CSJ a emis Decizia în baza recursului în interesul legii depus de Procurorul General, prin care au fost explicate unele divergențe în practica de aplicare a prevederilor din CP privind tortura după modificările din legislație introduse prin Legea nr. 252. În concluzia acestei decizii, CSJ a stabilit că persoanele care au săvârșit fapte de tratament inuman, degradant sau tortură până la intrarea în vigoare a Legii nr. 252 vor fi trase la răspundere în baza normelor în vigoare la data săvârșirii lor, adică în baza art. 309¹ și art. 328 alin. (2) lit. a) și c) CP (*norme care acum sunt abrogate*). Potrivit deciziei, art. 166¹ CP (*norma nouă*) nu se aplică retroactiv faptelor de tratament inuman, degradant sau tortură, din motiv că sancțiunile acestuia nu ușurează pedeapsa și nu ameliorează situația persoanei care a comis aceste infracțiuni, or pedepsele principale și complementare în noua redacție sunt mult mai dure decât în vechea redacție. De asemenea, în vederea îmbunătățirii practicii de investigare a actelor de tortură, în anul 2013, au fost aprobate de către Procuratura Generală recomandări metodologice pentru investigarea eficientă a infracțiunilor de tortură, tratament inuman sau degradant. La 31 decembrie 2013, a fost aprobat Regulamentul cu privire la procedura de identificare, înregistrare și raportare a pretinselor cazuri de tortură, tratament inuman și degradant¹⁰⁶.

O altă categorie de rele tratamente, care cade sub incidența art. 3 CEDO, este violența în familie. Potrivit jurisprudenței CtEDO, statele au obligația pozitivă să protejeze persoanele de rele tratamente cauzate de persoane private și să efectueze o investigație eficientă a unor asemenea acte¹⁰⁷. În anul 2013, au apărut primele condamnări ale Republicii Moldova cu privire la violența în familie¹⁰⁸. Hotărârile CtEDO ce abordează chestiunea violenței în

¹⁰⁶ Aprobat printr-un ordin comun de către Procurorul General, ministrul justiției, ministrul afacerilor interne, directorul general al Serviciului Vamal, directorul Centrului Național Anticorupție și ministrul sănătății.

¹⁰⁷ CtEDO, 28 mai 2013, *Hot. Eremia vs. Moldova*, para. 49-51.

¹⁰⁸ Din anul 2013 până în prezent, CtEDO a emis împotriva Republicii Moldova patru hotărâri ce se referă la violența în familie: *Eremia* (28/05/2013), *Mudric* (16/07/2013), *B.* (16/07/2013) și *T.M și C.M* (28/01/2014).

familiei în Republica Moldova au identificat mai multe probleme, dintre care cele mai răspândite au fost neexecutarea ordonanțelor de protecție emise de instanțele de judecată și atitudinea superficială a autorităților ce se ocupau de aceste cauze, în special a polițiștilor ce urmau să execute ordonanțele.

După ce hotărârile au devenit definitive, acestea au fost transmise Comitetului de Miniștri pentru executare. A fost format grupul de cauze *Eremia*, care în acest moment se află în proces de executare avansată. Guvernul Republicii Moldova a informat Comitetul de Miniștri despre procesul de executare a hotărârilor din grupul *Eremia*. Printre altele, Guvernul a menționat că în Republica Moldova există cadru legal de protecție a victimelor violenței în familie și că, în una din cauze (*Mudric*), autoritățile locale au demonstrat o atitudine pro-activă. Comitetul de Miniștri a salutat atitudinea pro-activă a autorităților și a recomandat ca autoritățile să exploreze aceeași cale în celelalte cauze. De asemenea, Comitetul de Miniștri a menționat că, deși în Republica Moldova există cadru legal de protecție a victimelor violenței în familie, în cauzele disputate au fost constatate mai multe deficiențe în ceea ce privește investigarea și prevenirea cazurilor de violență în familie. Prin urmare, Comitetul de Miniștri a solicitat autorităților să prezinte informații despre măsurile adoptate sau preconizate pentru implementarea legislației de către toate autoritățile relevante.

Recomandăm autorităților să întreprindă în continuare pași spre îmbunătățirea practicii de investigare a cauzelor de tratament inuman, degradant și tortură. De asemenea, se cere o bună documentare a dosarelor de violență în familie, precum și ținerea statisticilor în acest domeniu pentru a crea o mai bună înțelegere a extinderii fenomenului și a modului de contracarare a acestuia.

Garanțiile sociale ale judecătorilor și ale personalului care îi asistă

Combaterea corupției în justiție nu poate avea loc fără a oferi funcționarilor publici venituri care să le permită un trai decent. Până la 1 ianuarie 2014, judecătorii din Republica Moldova aveau cel mai mic salariu din țările membre ale Consiliului Europei. Una dintre măsurile de reformare a sectorului justiției a fost mărirea salariilor judecătorilor. La 23 decembrie 2013, a fost adoptată Legea privind salarizarea judecătorilor, în vigoare din 1 ianuarie 2014. Aceasta schimbă radical modul de calcul și mărimea salariilor judecătorilor. După majorarea substanțială a salariilor, garanțiile sociale ale judecătorilor au crescut proporțional cu creșterea salariilor. Și funcționarii publici angajați în cadrul instanțelor de judecată vor beneficia începând cu 1 octombrie 2014 de salarii mărite în urma unei hotărâri a Curții Constituționale din 10 septembrie 2013. În acest capitol sunt prezentate mai multe detalii cu privire la aceste aspecte.

19. Remunerarea judecătorilor

Sorina MACRINICI

Salariile judecătorilor au fost mărite în două etape, în 2013 și 2014, cu scopul de asigurare a integrității acestora. Parlamentul a stabilit mărirea graduală a salariilor din 2014, acestea urmând a fie achitate în cuantum deplin începând cu 1 aprilie 2016.

Mărirea salariilor judecătorilor a fost inclusă în SRSJ¹⁰⁹, în scopul prevenirii și luptei contra corupției, precum și în Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015¹¹⁰. Mărirea salariilor judecătorilor a avut loc în două etape, prima dată cu 35%, începând cu 1 ianuarie 2013, iar a doua mărire substanțială a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2014 și va continua gradual până în 2016.

Proiectul Legii cu privire la salarizarea judecătorilor a fost înaintat încă în decembrie 2012 de către Președintele Republicii Moldova și urma să intre în vigoare începând cu 1

¹⁰⁹Strategia de Reformă a Sectorului Justiției 2011-2016, aprobată prin Legea nr. 231 din 25 noiembrie 2011, p. 4.1.1., disponibilă la http://justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/srsj_pa_srsj/SRSJro.pdf.

¹¹⁰Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 289 din 7 mai 2012, p. 14, disponibil la <http://lex.justice.md/md/343206/>.

ianuarie 2013¹¹¹. Totuși, acesta a fost adoptat tocmai peste un an, odată cu pachetul de legi anti-corupecție, și a început a fi pus în aplicare la începutul anului 2014. Între timp, începând cu 1 ianuarie 2013, salariul judecătorilor a fost mărit cu 35%¹¹². Adoptarea în prima lectură a proiectului de lege prin care salariile judecătorilor au fost majorate substanțial a avut loc la 15 noiembrie 2013, cu două săptămâni înainte de Summit-ul Parteneriatului Estic de la Vilnius, și în a doua lectură - la 23 decembrie 2013. Având în vedere autoritatea care a propus proiectul de lege, precum și termenele de adoptare, presupunem că mărirea salariilor judecătorilor a fost, pe de o parte, promovată de susținătorii ai sistemului judecătoresc, iar pe de altă parte, a fost stimulată cu precădere de agenda europeană.

În urma modificărilor legislative care au intrat în vigoare la 1 ianuarie 2014, salariile judecătorilor din cadrul judecătoriilor variază între 3 și 3.5 salarii medii pe economie stabilite de Guvern¹¹³, a judecătorilor Curților de Apel - între 4 și 4.3 salarii medii pe economie, ale judecătorilor Curții Supreme de Justiție - între 4.8 și 5 salarii medii pe economie, al președintelui CSM - 5 salarii medii pe economie, al judecătorului asistent al Curții Constituționale - 4 salarii medii pe economie, iar al judecătorului Curții Constituționale - 5 salarii medii pe economie. 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.

Totuși, la 17 iulie 2014, Parlamentul a modificat modul de calcul al salariilor judecătorilor, care până atunci se raporta la mărirea salariului mediu pe economie, prin înlocuirea cu „salariul mediu lunar pe economie realizat anului precedent anului gestionat”, deoarece indexarea salariilor judecătorilor nu corespunde indicilor reali¹¹⁴. Totuși, nu este clar de când salariile judecătorilor vor fi calculate pornind de la salariul mediu lunar pe economie realizat anului precedent anului gestionat. Din acest motiv, tabelul de mai jos se referă la salariile judecătorilor calculate potrivit salariului mediu pe economie aprobat de Guvern pentru anul 2014.

¹¹¹Proiectul nr. 3079 al Legii privind salarizarea judecătorilor, disponibil la <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/1514/language/ro-RO/Default.aspx>.

¹¹²Art. II și III ale Legii nr. 37 din 7 martie 2013 pentru modificarea și completarea Legii nr. 355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, disponibilă la <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=347284>. Prin această lege, salariul tuturor persoanelor cu funcții de demnitate publică și al personalului acestora, inclusiv al judecătorilor, a fost mărit cu 35%.

¹¹³Potrivit Hotărârii Guvernului nr. 1000 din 13 decembrie 2013, salariul mediu lunar pe economie pentru anul 2014 este de MDL 4,225, disponibilă la <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=350754&lang=1>.

¹¹⁴În nota informativă la proiectul nr. 285 al Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative se menționează că „salariul mediu prognozat pe economie se stabilește de către Guvern pentru a fi utilizat la prognozarea veniturilor în sistemul de asigurări sociale, iar, pe parcursul anului, Ministerul Economiei reexaminează acest indicator”, care de regulă se diminuează, cum ar fi în anul 2013 cel prognozat a fost de MDL 3,850, iar cel real - de MDL 3,765.1”, disponibilă la <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2392/language/ro-RO/Default.aspx>.

Tabel salarii judecători

Funcția	Salariile judecătorilor până la 1 ianuarie 2013 ¹¹⁵	Salariile judecătorilor între 1 ianuarie – 31 decembrie 2013 (+35%)	Salariile judecătorilor între 1 ianuarie 2014 și 1 aprilie 2015 (calculate potrivit salariului mediu pe economie aprobat de Guvern pentru 2014)
Judecătorii			
Judecător din judecătoria	MDL 4,200	MDL 5,670	între MDL 10,140 și MDL 11,830
vicepreședintele judecătoriei	MDL 4,700	MDL 6,345	salariu de funcție + spor 5%
președintele judecătoriei	MDL 5,200	MDL 7,020	salariu de funcție + spor 10%
Curțile de Apel			
judecător din Curtea de Apel	MDL 5,200	MDL 7,020	între MDL 13,520 și MDL 14,534
vicepreședintele Curții de Apel	MDL 5,600	MDL 7,560	salariu de funcție + spor 10%
președintele Curții de Apel	MDL 6,000	MDL 8,100	salariu de funcție + spor 15%
Curtea Supremă de Justiție			
judecător din CSJ	MDL 6,000	MDL 8,100	între MDL 16,224 și MDL 16,900
vicepreședintele Colegiului CSJ	-	-	salariu de funcție + spor 10%
vicepreședintele CSJ	MDL 7,500	MDL 10,125	salariu de funcție + spor 15%
președintele CSJ	MDL 8,800	MDL 11,880	salariu de funcție + spor 20%
Consiliul Superior al Magistraturii			
președintele CSM	MDL 8,800	MDL 11,880	MDL 16,900 + spor 20%
Curtea Constituțională			
judecătorul asistent al Curții Constituționale	MDL 5,350	MDL 7,222.5	MDL 13,520
judecătorul Curții Constituționale	MDL 7,500	MDL 10,125	MDL 16,900
președintele Curții Constituționale	MDL 8,800	MDL 11,880	salariu de funcție + spor 20%

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 an¹¹⁶. Totuși, destinația de plată „ajutor material” acordată judecătorilor este destul de obscură. De asemenea, după creșterea semnificativă a

¹¹⁵Anexa 3 a Legii nr. 355 din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar.

¹¹⁶Art. 6 al Legii nr. 328 privind salarizarea judecătorilor din 23 decembrie 2013.

salariilor judecătorilor nu este clar raționamentul păstrării premiilor judecătorilor, acestea existând anterior pentru a compensa salariul diminuat. Aceste două destinații de plată, pe de o parte, duc la cheltuirea nerațională a banilor publici, iar pe de altă parte, riscă să-i facă pe judecători dependenți de discreția președintelui instanței de judecată, care decide acordarea ajutorului material și a premiilor. Acordarea bonusurilor este descurajată de Comisia de la Veneția, care consideră că acestea conțin un element de discreție care trebuie să fie exclus¹¹⁷.

Creșterea salariilor judecătorilor a fost o măsură necesară. În același timp, menținerea concomitentă, după creșterea substanțială a salariilor, a unor facilități financiare suplimentare în favoarea judecătorilor (ajutorul material și premiile unice) riscă, pe de o parte, să ducă la cheltuirea nerațională și obscură a banilor publici, iar pe de altă parte, să-i facă pe judecători dependenți de discreția președintelui instanței de judecată, care are putere de decizie în acest sens. Recomandăm anularea dreptului judecătorilor de a primi ajutor material și premii unice.

20. Pensiile și indemnizațiile judecătorilor

Sorina MACRINICI

Prin Legea nr. 60 din 4 aprilie 2014 (Legea nr. 60)¹¹⁸, Parlamentul a menținut beneficiile judecătorilor atât la calcularea pensiilor și a indemnizațiilor unice de concediere, cât și la ajustarea pensiilor judecătorilor eliberați din funcție. Acest fapt a lăsat spațiu pentru mărirea nejustificată a pensiilor judecătorilor în exercițiu și a celor eliberați din funcție și o sarcină excesiv de mare pentru bugetul de stat și cel al asigurărilor sociale de stat. Pensia judecătorilor care urmează a fi achitată în 2014 constituie circa MDL 35.6 mln, în comparație cu circa MDL 15 mln care au fost planificate pentru 2014 înainte de mărirea salariilor judecătorilor, adică s-a mărit de circa 2.4 ori. Reducerea cu 50% a indemnizației unice de concediere peste 5.5 luni după majorarea substanțială a salariilor a dus la plecări masive ale judecătorilor din sistem în această perioadă, pentru garantarea unor indemnizații mari. Indemnizațiile calculate pentru această perioadă constituie peste MDL 10 mln. Demisia masivă a judecătorilor a dus, pe de o parte, la curățarea sistemului, dar pe de alta, a pus în pericol activitatea instanțelor de judecată din care au plecat câte 2-3 judecători.

O modificare pozitivă a avut loc în 2012, când Parlamentul i-a responsabilizat pe judecători prin includerea unor sancțiuni drastice pentru judecătorii eliberați din funcție în urma comiterii unor abateri disciplinare, lipsindu-i de indemnizația unică de concediere și de stabilirea pensiei în condiții preferențiale de care beneficiază toți judecătorii.

Pensiile judecătorilor

I. Modificările din 2011

La 9 iunie 2011, Parlamentul a adoptat Legea nr. 56, prin care au fost diminuate condițiile speciale de pensionare pentru unele categorii de pensionari. În ceea ce privește judecătorii,

¹¹⁷Comisia de la Veneția, Raport privind independența sistemului judiciar, Partea I: Independența judecătorilor, CDL-AD(2010)004, 12-13 martie 2010, para. 46, disponibil 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).

¹¹⁸Legea nr. 60 din 4 aprilie 2014 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, <http://lex.justice.md/md/352904/>.

Legea nr. 56 prevedea diminuarea cuantumului pensiei, creșterea plafonului de vârstă și creșterea stagiului de cotizare. La 20 decembrie 2011, C.Const. a declarat neconstituțională diminuarea condițiilor speciale de pensionare în privința judecătorilor, menținându-le în privința celorlalte categorii prevăzute de lege¹¹⁹.

II. Modificările din 2012

În 2012, Parlamentul a operat o modificare importantă în vederea responsabilizării judecătorilor prin lipsirea acestora de indemnizația unică de concediere și prin lipsirea acestora de dreptul la stabilirea pensiei pentru vechime în muncă în condiții speciale pentru judecători¹²⁰ la eliberarea din funcție din următoarele motive:

- a) eșuarea evaluării performanțelor;
- b) comiterea unei abateri disciplinare prevăzute la art. 22 alin. (1) al Legii nr. 544;
- c) pronunțarea unei hotărâri definitive de condamnare a judecătorului;
- d) încălcarea restricțiilor de serviciu prevăzute la art. 8 al Legii nr. 544, cum ar fi practicarea activităților cu caracter politic, consultarea scrisă sau verbală în probleme litigioase etc.¹²¹. Considerăm că, în cazul în care va fi aplicată efectiv, această reglementare este foarte importantă pentru responsabilizarea judecătorilor.

III. Modificările din 2014¹²²

Deși proiectul de lege privind modificarea modului de calcul a pensiilor și indemnizațiilor judecătorilor¹²³ era pe agenda Parlamentului încă din octombrie 2013 și era planificat să

¹¹⁹Pentru detalii, a se vedea secțiunea 28 a Raportului.

¹²⁰Pensia pentru limita de vârstă va fi stabilită potrivit condițiilor generale stabilite de Legea nr. 156 din 14 octombrie 1998 privind pensiile de asigurări sociale de stat, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=313291>.

¹²¹Art. 26 alin. (3¹) al Legii nr. 544 cu privire la statutul judecătorului din 20 iulie 1995.

¹²²Până la modificările introduse prin Legea nr. 60 din 4 aprilie 2014, sistemul de pensii și indemnizații ale judecătorilor era structurat în felul următor:

- a) judecătorii care au atins vârsta de 50 de ani și aveau o vechime în muncă de cel puțin 20 de ani calendaristici, dintre care cel puțin 12 ani și 6 luni în funcție de judecător, aveau dreptul la pensie pentru vechime în muncă în mărime de 55% - 80% din salariul mediu lunar, în funcție de vechimea în muncă (Art. 32 alin. (1) al Legii nr. 544 cu privire la statutul judecătorului, în vigoare până la adoptarea Legii nr. 56 din 9 iunie 2011, declarată neconstituțională la 20 decembrie 2011).
- b) după demisie, judecătorii care aveau o vechime în funcția de judecător de cel puțin 20 și mai mulți ani, beneficiau de o indemnizație lunară viageră între 80% și 100% din salariul mediu lunar (Art. 26 alin. (5) al Legii nr. 544 cu privire la statutul judecătorului, în vigoare până la modificările introduse prin Legea nr. 60 din 4 aprilie 2014).

Pensiile și indemnizațiile lunare viagere se recalculau potrivit mărimii salariului judecătorilor în funcție.

¹²³Proiectul nr. 422 al Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative prevedea următoarele modificări:

- a) se propunea modificarea modului de calculare a pensiei judecătorilor pentru vechime în muncă, care să nu depindă de salariul judecătorilor în funcție, dar de suma tuturor plăților lunare asigurate ale judecătorului în exercițiu;
- b) indexarea pensiilor judecătorilor urma să se efectueze potrivit regulilor generale, instituite prin Legea nr. 156 privind pensiile de asigurări sociale de stat din 14 octombrie 1998;
- c) era exclusă situația achitării concomitente a salariului și pensiei de către judecători. Aceștia urmau să primească pensia doar după demisie sau eliberați din funcție după atingerea plafonului de vârstă;

intre în vigoare odată cu creșterea salariilor judecătorilor, Parlamentul a adoptat Legea nr. 60 peste circa patru luni, la 4 aprilie 2014, intrată în vigoare la 16 mai 2014¹²⁴.

În ceea ce privește *pensia judecătorilor*, începând cu 16 mai 2014, prin Legea nr. 60 au fost efectuate următoarele modificări:

- a) s-a stabilit o regulă unică de calculare a pensiilor pentru vechime în muncă, după cum urmează: judecătorul care a atins vârsta de 50 de ani și are o vechime în muncă de cel puțin 20 de ani, dintre care cel puțin 12 ani și 6 luni a activat în funcția de judecător, are dreptul la pensie pentru vechime în muncă în proporție de 55% din salariul mediu lunar, iar pentru fiecare an complet de muncă peste vechimea de 20 de ani – de 3%, cu plafonarea mărimii pensiei pentru vechime în muncă la 80% din salariul mediu lunar;
- b) au fost anulate indemnizațiile lunare viagere ale judecătorilor în demisie între 80% și 100% din salariul mediu lunar;
- c) judecătorii în funcție, care primeau deja pensie la data intrării în vigoare a legii, vor primi în continuare salariul și pensia în mărimea stabilită până la data intrării în vigoare a legii¹²⁵;
- d) judecătorii, care vor împlini vârsta de pensionare după intrarea în vigoare a legii, vor primi pensia doar după ce vor demisiona sau vor fi eliberați din funcție în legătură cu atingerea plafonului de vârstă;
- e) în cazul în care judecătorii demisionați sau eliberați din funcție în legătură cu atingerea plafonului de vârstă vor fi numiți din nou în funcția de judecător, plata pensiei va fi suspendată.

În ceea ce privește *recalcularea pensiilor judecătorilor*, având în vedere faptul că Legea nr. 60 a intrat în vigoare peste 5.5 luni după mărirea salariilor judecătorilor în 2014 și, respectiv, peste un an și 5.5 luni de la creșterea salariilor în 2013, în această perioadă, mărimea pensiei judecătorilor s-a recalculat potrivit mărimii salariului judecătorului în exercițiu. Deși proiectul Legii nr. 422 propunea indexarea pensiilor judecătorilor potrivit regulii generale¹²⁶, Legea nr. 60 a menținut regula anterioară care prevedea recalcularea pensiei judecătorilor potrivit mărimii salariilor judecătorilor în exercițiu. Se pare că la adoptarea Legii nr. 60 Parlamentul nu a făcut calcule privind costurile recalculării pensiilor judecătorilor în funcție și a celor eliberați din funcție. Astfel, nu a fost clar care este sarcina financiară impusă bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale. Având în vedere faptul că aceste sume nu au fost planificate și incluse în bugetul asigurărilor sociale de stat și inițial CNAS nu achita pensiile recalculate potrivit noilor salarii, mulți judecători în demisie au solicitat recalcularea pensiilor, ținând cont de noile salarii și au obținut câștig de cauză în instanțele de judecată.

d) judecătorii în funcție care beneficiau deja de plata pensiei urmau să o primească în mărimea stabilită până la majorarea salariilor din 1 ianuarie 2014,

disponibil la <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/1984/language/ro-RO/Default.aspx>.

¹²⁴ Legea nr. 60 din 4 aprilie 2014, în vigoare din 16 mai 2014, disponibilă la <http://lex.justice.md/md/352904/>.

¹²⁵ Având în vedere faptul că legea nr. 60 a intrat în vigoare la 16 mai 2014, adică după ce salariile judecătorilor au fost majorate începând cu 1 ianuarie 2014, mărimea pensiilor a fost raportată la noile salarii.

¹²⁶ Potrivit Legii nr. 156 privind pensiile de asigurări sociale de stat din 14 octombrie 1998.

După mărirea salariilor judecătorilor cu 35% în 2013, suma necesară pentru acoperirea pensiilor judecătorilor a crescut cu circa 35% (de circa 1.3 ori). După creșterea salariilor judecătorilor din 2014, pensiile judecătorilor au crescut cu 137% (de circa 2.4 ori). Suma planificată pentru acoperirea pensiilor judecătorilor în 2015 este de 2.6 ori mai mare decât cea planificată pentru 2014, înainte de mărirea salariilor judecătorilor.

Tabel privind pensiile și indemnizațiile viagere ale judecătorilor

Anul	Proгноzat	Cheltuit / Recalculat
2012	— ¹²⁷	12,938,266.91 ¹²⁸
2013	MDL 13,787,400 ¹²⁹	18,575,985.47 ¹³⁰
2014	MDL 15,049,600 ¹³¹	35,612,000.4 ¹³²
2015	MDL 39,820,200 ¹³³	—

Nici în proiectul de lege nr. 422, nici în Legea nr. 60 nu a fost exclusă achitarea concomitentă a salariului și a pensiei pentru vechime în muncă pentru judecătorii în funcție care beneficiau deja de plata pensiei la momentul intrării în vigoare a legii. Considerăm că, odată cu mărirea substanțială a salariului judecătorilor, achitarea concomitentă a salariului și a pensiei nu mai este justificată. Nu-și găsește justificare nici recalcularea pensiilor judecătorilor, care se face la fiecare mărire de salariu a judecătorilor în exercițiu. Credem că pensia judecătorilor ar trebui să fie achitată după eliberarea din funcție și indexată potrivit regulilor generale stabilite de Legea privind pensiile de asigurări sociale de stat.

Indemnizația unică de concediere

Potrivit regulii până la adoptarea Legii nr. 60, indemnizația unică de concediere a judecătorilor se calcula prin înmulțirea salariului mediu lunar al judecătorului în exercițiu cu numărul de ani lucrați complet în funcția de judecător.¹³⁴ Potrivit noilor reguli în vigoare din 16 mai 2014, aceasta constituie 50% din salariul mediu înmulțit cu numărul complet de ani lucrați în calitate de judecător. Totuși, a existat o perioadă între 1 ianuarie și 16 mai 2014, când judecătorii care își dădeau demisia primeau indemnizația completă, calculată potrivit noilor salarii. Aceasta a dus la plecări masive ale judecătorilor din sistem, 39 dintre aceștia dându-și demisia în această perioadă. Suma totală a

¹²⁷ Legea BASS pentru 2012 prevedea o sumă unică pentru pensiile judecătorilor și procurorilor.

¹²⁸ Potrivit informației furnizate de Casa Națională de Asigurări Sociale la 18 iulie 2014.

¹²⁹ Legea nr. 250 din 8 noiembrie 2012 a bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2013, Anexa nr.1, disponibilă la <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&cid=345857>.

¹³⁰ Potrivit informației furnizate de Casa Națională de Asigurări Sociale la 18 iulie 2014.

¹³¹ Legea nr. 329 din 23 decembrie 2013 a bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2014, Anexa nr. 1, disponibilă la <http://lex.justice.md/md/351242/>.

¹³² Legea nr. 175 din 25 iulie 2014 pentru modificarea Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2014, p. 2.

¹³³ Proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2015, disponibil la <http://www.particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&cid=1759>.

¹³⁴ Art. 26 alin. (3) al Legii nr. 544 cu privire la statutul judecătorului, în vigoare până la modificările introduse prin Legea nr. 60 din 4 aprilie 2014.

indemnizațiilor care urmează a fi achitate acestor judecători este de MDL 10,174,200¹³⁵. Nu este clar în ce mod aceste indemnizații au contribuit la asigurarea independenței acestor judecători pe perioada exercitării funcțiilor lor, nici care a fost interesul și beneficiul general al societății.

Plecările masive din sistemul judecătoresc care au avut loc în primele cinci luni ale anului 2014, din unele instanțe de judecată demisionând câte 2-3 judecători¹³⁶, au periclitat activitatea instanțelor de judecată, având în vedere numărul mic de judecători per instanță în Moldova (circa 3-7 judecători).

Adoptarea și promulgarea târzie a Legii nr. 60 creează impresia că aceasta s-a făcut premeditat, cu scopul ca toți judecătorii care au depus masiv cereri de demisie în primele luni ale anului 2014 să fie asigurați deplin cu indemnizația unică de concediere.

În concluzie, reforma tardivă a sistemului de pensii și indemnizații plătite judecătorilor a avut mai multe consecințe negative. Judecătorii demisionați înainte de 1 ianuarie 2014 au putut solicita modificarea cuantumului pensiei, luând drept bază salariile care au fost mărite după demisia lor atât în 2013, cât și în 2014. Această lipsă de reglementare a calculării pensiilor și indemnizațiilor judecătorilor după majorarea substanțială a salariilor a dus la faptul că bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat sunt supuse unor sarcini excesive care nu sunt justificate. Sursele financiare necesare pentru a achita pensiile judecătorilor nu au fost prevăzute nici în bugetul justiției, nici în bugetul asigurărilor sociale de stat, care acum sunt puse în pericol. Bugetul justiției nu a prevăzut nici surse pentru acoperirea indemnizațiilor de unică folosință ale judecătorilor demisionați masiv în primele cinci luni ale anului 2014. Această situație ar fi putut fi evitată, dacă Parlamentul ar fi anulat beneficiile excesive ale judecătorilor atât privind modul de calculare și recalculare a pensiilor, posibilitatea cumulării salariilor și a pensiilor majorate, cât și a indemnizațiilor unice de concediere. Considerăm că, după mărirea substanțială a salariilor, achitarea indemnizațiilor unice de concediere în beneficiul judecătorilor nu este justificată. Aceasta duce la risipa banilor publici într-un mod nerațional și inutil.

Tabel privind mărimea pensiilor și a indemnizației unice de concediere achitate judecătorilor

Judecători	Tipul pensiei	Până la adoptarea Legii nr. 60, în vigoare din 16 mai 2014	Proiectul nr. 422 al Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative	După adoptarea Legii nr. 60, în vigoare din 16 mai 2014
Judecători eliberați din funcție la atingerea plafonului de vârstă	pensie pentru vechime în muncă	<ul style="list-style-type: none"> •55-80% din salariul mediu al judecătorului în exercițiu •recalculare în raport cu salariul judecătorilor în exercițiu 	<ul style="list-style-type: none"> •55-80% din suma tuturor plăților lunare asigurate ale judecătorului în exercițiu în ultima funcție deținută •indexare potrivit Legii privind pensiile de asigurări sociale de stat 	<ul style="list-style-type: none"> •55-80% din salariul mediu lunar al judecătorului în exercițiu •recalculare în raport cu salariul judecătorilor în exercițiu

¹³⁵ Din informația furnizată de CSM, sumele necesare pentru achitarea indemnizațiilor în 2014 au fost achitate parțial de către instanțele de judecată, în limita bugetelor instanțelor pe 2014.

¹³⁶ <http://www.zdg.md/politic/demisii-cu-substrat-si-justificarile-copiilor-judecatorilor>.

Judecători	Tipul pensiei	Până la adoptarea Legii nr. 60, în vigoare din 16 mai 2014	Proiectul nr. 422 al Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative	După adoptarea Legii nr. 60, în vigoare din 16 mai 2014
<i>Judecători eliberați din funcție la atingerea plafonului de vârstă</i>	indemnizație lunară viageră	<ul style="list-style-type: none"> •80-100% din salariul mediu •recalculare în raport cu salariul judecătorilor în funcție 	anulată	anulată
Judecători în funcție care au împlinit 50 de ani înainte de 16 mai 2014	pensie pentru vechime în muncă	<ul style="list-style-type: none"> •55-80% din salariul mediu al judecătorului în exercițiu •recalculare în raport cu salariul judecătorilor în exercițiu 	anulată	<ul style="list-style-type: none"> •55-80% din salariul mediu lunar al judecătorului în exercițiu •recalculare în raport cu salariul judecătorilor în exercițiu
Judecători în funcție care au împlinit 50 de ani după 16 mai 2014	pensie pentru vechime în muncă	anulată	anulată	Se achită după eliberarea din funcție: <ul style="list-style-type: none"> •55-80% din salariul mediu lunar al judecătorului în funcție •recalculare în raport cu salariul judecătorilor în funcție
Judecătorii care depun cererea de demisie sau eliberare din funcție la atingerea plafonului de vârstă	indemnizație unică de concediere	salariul mediu lunar înmulțit cu numărul de ani lucrați complet în calitate de judecător	salariul mediu lunar înmulțit cu numărul de ani lucrați complet în calitate de judecător	50% din salariul mediu lunar înmulțit cu numărul de ani lucrați complet în calitate de judecător

Considerăm că, odată cu mărirea substanțială a salariilor judecătorilor, nu-și mai găsesc justificare nici cumularea de către judecători a salariului și a pensiei, nici ajustarea pensiilor potrivit măririi salariului judecătorilor în funcție, nici achitarea unei indemnizații unice de concediere în favoarea judecătorilor. În condițiile în care țara trece printr-o profundă criză economică și sistemul național de pensii trece printr-o reformă generală de uniformizare, judecătorii nu pot să rămână imuni față de această reformă.

Recomandăm Parlamentului adoptarea unei legislații care ar permite achitarea pensiilor judecătorilor doar după eliberarea din funcție, indexarea acestora potrivit regulilor generale stabilite de Legea privind pensiile de asigurări sociale de stat, precum și anularea indemnizațiilor unice de concediere.

21. Salarizarea funcționarilor publici din justiție

Sorina MACRINICI

Începând cu 1 octombrie 2014, funcționarii publici din secretariatele C.Const., CSM, CSJ, curților de apel, judecătoriilor, din Procuratura Generală și din procuraturile teritoriale și cele specializate (funcționarii publici angajați în sistemul judiciar) vor primi salarii mărite. Acesta este rezultatul hotărârii Curții Constituționale care, la 10 septembrie 2013, a decis că stabilirea gradelor de salarizare mai mici pentru funcționarii publici angajați în cadrul sistemului judiciar, în comparație cu autoritățile legislative și executive, este discriminatorie. Ca rezultat, la 17 iulie 2014, Parlamentul a modificat gradele de salarizare a funcționarilor publici angajați în sistemul judiciar. Costurile acestei reforme constituie circa MDL 1 mln lunar pentru toate categoriile de beneficiari prevăzute de lege.

În urma unei sesizări¹³⁷ a Curții Supreme de Justiție¹³⁸, la 10 septembrie 2013, C.Const. a decis¹³⁹ că stabilirea unor grade de salarizare mai mici pentru funcționarii din cadrul organelor judecătorești și ale procuraturii, în comparație cu cele stabilite pentru funcționarii din cadrul autorităților legislative și executive, pentru exercitarea unor atribuții identice sau similare după complexitate, reprezintă un tratament discriminatoriu (para. 75), fără a indica totuși care este criteriul protejat¹⁴⁰.

Curtea a declarat neconstituționale gradele de salarizare stabilite în Anexa nr. 2 a Legii nr. 48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici în privința secretariatului C.Const., a CSM, CSJ, a Procuraturii Generale, a curților de apel și a judecătoriilor, inclusiv cea militară, procuraturile teritoriale și cele specializate. C.Const. a solicitat Guvernului să prezinte noile grade de salarizare a funcționarilor publici din cadrul sistemului judiciar, care să fie recalulate din data adoptării hotărârii Curții Constituționale, adică din 10 septembrie 2013.

¹³⁷ Curtea Supremă de Justiție, sesizarea adresată Curții Constituționale din 30 aprilie 2013, disponibilă la <http://despre.csj.md/index.php/despre-curtea-suprema-de-justitie/mass-media-si-relatiile-cu-publicul/114-salariile-functionarilor-din-justitie-obiect-de-examinare-la-curtea-constitucionala>.

¹³⁸ Potrivit art. 38 alin. (2) al Codului jurisdicției constituționale nr. 502 din 16 iunie 1995, „Subiecții [care au dreptul de a sesiza Curtea Constituțională] pot face sesizări în probleme ce țin de competența lor. CSJ nu este subiect de sesizare a C.Const., ci doar de ridicare a excepției de neconstituționalitate. Cu toate acestea, Curtea Constituțională a admis sesizarea CSJ privind gradele de salarizare a funcționarilor publici din cadrul instanțelor judecătorești, deși anterior a respins astfel de sesizări pe motiv că chestiunea nu constituia obiectul unei cauze în instanțele judecătorești în care să fi fost ridicată excepția de neconstituționalitate (a se vedea decizia C.Const. nr. 3 din 4 octombrie 2007).

¹³⁹ Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 27 din 10 septembrie 2013 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale Anexei nr. 2 la Legea nr. 48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, disponibilă la <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=470&cl=ro>.

¹⁴⁰ Curtea Constituțională s-a referit la principiul separației celor trei ramuri ale puterii de stat (para. 48) și independența puterii judecătorești, care nu poate fi asigurată fără o independență instituțională și structurală (para. 50). Curtea a notat că înfăptuirea actului de justiție se realizează cu implicarea mai multor componente ajutoare, subsecvente judecătorilor (para. 51). Curtea a mai notat că asigurarea unui echilibru între puterile statului se reflectă și în gradul de proporționalitate al asigurării materiale a personalului administrativ, care în final contribuie la realizarea sarcinilor de către reprezentanții acestor trei puteri (para. 52).

Ca rezultat, la 17 iulie 2014, Parlamentul a aprobat modificarea grilei de salarizare a funcționarilor publici din cadrul sistemului judiciar, care va intra în vigoare la 1 octombrie 2014¹⁴¹. Legea nu acoperă recalcularea indicată de C.Const. în textul hotărârii, adică din data adoptării hotărârii Curții, care este 10 septembrie 2013. Pentru acoperirea acestor costuri, autoritățile vor trebui să aloce câte circa MDL 1 mln lunar¹⁴².

Considerăm că mărirea salariilor funcționarilor publici din cadrul sistemului judiciar reprezintă o uniformizare a salariilor funcționarilor din cadrul puterii legislative, executive și judecătorești. În același timp, nu suntem siguri că aceasta va duce la sporirea calității lucrului lor. Recomandăm evaluarea periodică a personalului din cadrul instanțelor de judecată, precum și a numărului necesar al acestuia.

¹⁴¹A se vedea art. III p. 7 al Legii nr. 416 din 17 iulie 2014 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, disponibilă la <http://lex.justice.md/md/354502/>.

¹⁴²Informație furnizată de Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei la 6 august 2014.

Combaterea corupției

Corupția este probabil principala problemă a societății moldovenești. SRSJ prevede unele măsuri pentru combaterea corupției în justiție. După 2011, au fost înăsprite sancțiunile pentru corupție, a fost simplificată imunitatea judecătorilor, a fost introdusă instituția testării integrității profesionale, a fost creată Comisia Națională de Integritate. Pe de altă parte, au fost introduse modificări legislative care au îngreunat nejustificat investigarea cauzelor de corupție. Detalii despre aceste aspecte sunt prezentate în acest capitol. Constituirea și activitatea Comisiei Naționale de Integritate nu au fost analizate în contextul acestui studiu din cauza că resursele disponibile nu ne-au permis examinarea suficient de detaliată a subiectului în cauză.

22. Înăsprirea sancțiunilor pentru corupție

Sorina MACRINICI

La 23 decembrie 2013, Parlamentul a votat Legea nr. 326¹⁴³ prin care a mărit sancțiunile pentru fapte de corupție. Deși infracțiunile de corupție sunt pedepsite mai aspru, limitarea interdicției pentru funcționari de a ocupa funcții publice ar putea reduce semnificativ efectul acestor prevederi.

Sancțiunile prevăzute de Codul penal pentru fapte de corupție atât în sectorul public, cât și în cel privat au fost mărite, după cum urmează:

a) în sectorul public:

- I. pentru corupere pasivă (art. 324 Cod penal), persoanele publice riscă între 5 și 10 ani închisoare și o amendă între MDL 80,000 și MDL 160,000, cu privarea de dreptul de a mai ocupa funcții publice între 5 și 10 ani. Persoanele cu funcții de demnitate publică corupte pot fi sancționate cu închisoare între 7 și 10 ani și amendă între MDL 160,000 și MDL 200,000, cu privarea de dreptul de a mai ocupa funcții publice între 10 și 15 ani;
- II. pentru corupere activă (art. 325 Cod penal), persoanele fizice care vor fi găsite vinovate de comiterea acestei infracțiuni pot fi sancționate cu închisoare de la 3 la 7 ani și amendă între MDL 40,000 și MDL 120,000, iar dacă această infracțiune este comisă în privința unei persoane cu funcție de demnitate publică – închisoare de la 6 la 12 ani și amendă de la MDL 120,000 și MDL 160,000. Pentru aceeași

¹⁴³Legea nr. 326 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, disponibilă la <http://lex.justice.md/md/351753/>.

infrațiune, persoanele juridice pot fi condamnate la amendă între MDL 120,000 și MDL 280,000, cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate. Dacă persoanele juridice comit această infrațiune împotriva unei persoane cu funcție de demnitate publică, ele riscă o amendă între MDL 280,000 și MDL 360,000, urmând să li se interzică o anumită activitate sau să fie lichidate;

III. au fost mărite substanțial sancțiunile și pentru alte infracțiuni de corupție din sectorul public, cum ar fi traficul de influență (art. 326 Cod penal), abuzul de putere sau abuzul de serviciu (art. 327 Cod penal), excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu (art. 328 Cod penal), neglijența în serviciu (art. 329 Cod penal) și falsul în acte publice (art. 332 Cod penal);

b) în sectorul privat:

I. luarea de mită de către o persoană privată pentru a lua o anumită decizie se va pedepsi cu amendă între MDL 20,000 și MDL 120,000 sau închisoare până la 10 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții între 2 și 7 ani, în funcție de gravitatea acesteia;

II. pentru darea de mită, o persoană fizică privată riscă o amendă între MDL 20,000 și MDL 160,000 sau închisoare până la 7 ani. Pentru aceeași infrațiune, o persoană juridică poate fi sancționată cu amendă între MDL 80,000 și MDL 280,000, urmând să li se interzică o anumită activitate sau să fie lichidate, în funcție de gravitatea acesteia;

III. abuzul de serviciu va fi sancționat cu amendă între MDL 6,000 și MDL 160,000 sau închisoare până la 6 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții între 2 și 5 ani. Această infrațiune, săvârșită în interesul unui grup criminal organizat sau al unei organizații criminale ori săvârșită de către administratorul unei bănci, se pedepsește cu închisoare de la 3 la 7 ani cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții pe un termen de la 10 la 15 ani.

În concluzie, înăsprirea sancțiunilor pentru fapte de corupție adoptate în decembrie 2013 este binevenită și necesară. Este pozitivă mărirea sancțiunilor pentru faptele de corupție atât în sectorul public, cât și în cel privat. Totuși, considerăm că sancțiunea interdicției de a ocupa funcții publice pentru funcționarii condamnați pentru corupție pentru maxim 15 ani este prea mică și aceasta ar fi trebuit să fie mai mare sau pe viață. Recomandăm Parlamentului introducerea în art. 324 Cod penal (coruperea pasivă) și în art. 330³ Cod penal (îmbogățirea ilicită) a sancțiunii privării pe viață de dreptul funcționarilor publici și al persoanelor cu funcții de demnitate publică de a ocupa anumite funcții publice sau de a exercita o anumită activitate.

23. Introducerea testării integrității profesionale

Sorina MACRINICI

Legea privind testarea integrității profesionale (Legea nr. 325) a fost adoptată la 23 decembrie 2013 în scopul combaterii corupției în structurile de stat. Deși textul legii a suferit modificări pozitive în Parlament, totuși anumite prevederi ale acesteia pot să diminueze semnificativ, dacă nu să contravină chiar, scopului adoptării acesteia.

a) Subiecții pasibili de TIP și obligațiile lor

Subiecții supuși TIP sunt indicați în anexa la Legea nr. 325 și includ funcționarii publici și persoanele cu funcții de demnitate publică din aproape toate autoritățile publice centrale și locale, cu excepția președintelui, membrilor Parlamentului și ai Guvernului. CNA va iniția TIP în privința tuturor agenților publici incluși în listă, cu excepția Serviciului de Informații și Securitate (SIS), angajații CNA vor fi testați de către SIS, iar angajații SIS – de către secția securitate internă a SIS. Legea a intrat în vigoare în privința angajaților CNA și SIS la data publicării legii, adică la 14 februarie 2014, iar în privința celorlalte entități de stat prevăzute în lege – în termen de șase luni din ziua publicării, adică din 14 august 2014.

Unul dintre aspectele pozitive ale acestei legi, față de proiectul legii privind TIP, este stipularea expresă a obligațiilor agenților publici de a nu admite în activitatea lor acte de corupție, de a denunța imediat organelor competente tentativele de corupție, de a informa conducătorul unității despre orice influență necorespunzătoare și de a declara cadourile primite în exercitarea funcțiilor¹⁴⁴.

Potrivit noilor propuneri legislative formulate de CNA pentru punerea în aplicare a Legii nr. 325¹⁴⁵, se propune ca Curtea Constituțională să fie exclusă din lista entităților publice ale căror angajați se supun TIP. Considerăm că excluderea Curții Constituționale contravine scopului adoptării Legii nr. 325. În plus, susținem că și membrii Parlamentului și Guvernului ar trebui să fie incluși în această listă. Atât membrii Parlamentului și Guvernului, cât și Curtea Constituțională ar trebui să dea dovadă de cele mai înalte standarde de integritate profesională. Nesupunerea acestora la testarea integrității profesionale înseamnă, de fapt, favorizarea unor agenți publici care au atribuții extrem de importante în stat și care sunt în primul rând expuși riscului corupției. Omiterea membrilor Parlamentului, Guvernului și Curții Constituționale din lista agenților publici subiecți ai testării integrității înseamnă lipsa de voință a clasei politice de a lupta cu corupția de nivel înalt și prin aceasta nu se realizează, ci mai degrabă se mimează lupta împotriva corupției.

b) Inițierea TIP

Inițierea TIP este deschisă testorilor pe baza unor motive foarte generale, cum ar fi vulnerabilitatea la corupție. Pregătirea unei testări presupune foarte mult efort, timp, implicarea unui număr mare de persoane și de mijloace speciale. Inițierea TIP în baza unor motive greșite va duce la scăderea eficienței TIP și la cheltuirea banilor publici fără atingerea scopului propus. Această discreție mare oferită SIS și, îndeosebi, CNA poate duce la abuzuri în inițierea TIP în baza unor motive personale subiective sau materiale. Înainte de a precede la o testare atât de largă, statul ar trebui să asigure integritatea CNA și SIS în primul rând.

După 14 august 2014, când legea a intrat în vigoare pentru toate autoritățile, pe pagina web a CNA au apărut multe informații cu privire la denunțările influenței necorespunzătoare. Totuși, din 14 februarie 2014, când legea a intrat în vigoare pentru CNA și SIS, nicio

¹⁴⁴ Art. 6 alin. (2) al Legii nr. 325.

¹⁴⁵ A se vedea art. XXIX p. 8, pag. 25, al proiectul Legii de modificare a unor acte legislative, disponibil la http://cna.md/sites/default/files/proiecte_decizii%20/pr.legerepetat18defn.pt_consultare.pdf.

informație cu privire la denunțarea influenței necorespunzătoare de către angajații acestor două instituții nu a fost comunicată publicului. Potrivit declarațiilor reprezentantului CNA, aproximativ 10 TIP au fost efectuate pentru angajații CNA¹⁴⁶.

c) Mijloacele TIP

Un aspect pozitiv al legii, spre deosebire de proiectul Legii cu privire la TIP¹⁴⁷, este faptul că nu s-a indicat expres în lege cuantumul bunurilor, serviciilor, privilegiilor și avantajelor care vor fi folosite la TIP. Cuantumul acestora va fi indicat doar în planul de testare și va fi coordonat în prealabil cu organul de conducere al instituției responsabile de testare.

d) Desfășurarea TIP

Niciun organ independent nu va verifica și autoriza planul de testare. După inițierea procedurii de testare, testorul va coordona planul de testare cu o persoană cu funcții de conducere din cadrul fie al CNA, fie al SIS, în funcție de instituția care a inițiat controlul. Aceasta ar putea ridica obiecții de ingerință nejustificată în independența justiției în cazul testării judecătorilor instanțelor de judecată și ai Curții Constituționale, precum și a membrilor CSM.

Un aspect pozitiv al Legii nr. 325¹⁴⁸ este obligarea organelor de control de a distruge înregistrările audio/video efectuate în cadrul TIP până la informarea agenților publici, în cazul rezultatului pozitiv al testului, și până la hotărârea judecătorească irevocabilă sau până la expirarea termenului de contestare a sancțiunii disciplinare, în cazul unui rezultat negativ.

Totuși, având în vedere faptul că practic orice funcționar public poate fi supus testării, combinat cu motivele subiective pentru inițierea testării, cu integritatea dubioasă a testatorilor și cu faptul că instituțiile care inițiază TIP sunt cele care aprobă planul de testare, fără o verificare a unui organ independent, aceasta poate duce la foarte mult subiectivism, abuz în desfășurarea testării, testări greșite și scăderea eficienței TIP.

e) Rezultatele TIP

Rezultatul pozitiv al TIP va fi comunicat conducerii entității publice la care este angajat agentul public supus testării în termen de 6 luni de la data testării¹⁴⁹, iar conducătorul instituției publice respective va anunța angajații acesteia despre rezultatul pozitiv al TIP, fără

¹⁴⁶Declarații făcute de vicedirectorul CNA, Cristina ȚARNĂ, în cadrul unor dezbateri publice din 5 septembrie 2014, înregistrare disponibilă la http://www.realitatea.md/urmari-i-live-dezbateri-publice-pe-marginea-legii-privind-testarea-integritatii-profesionale_8589.html.

¹⁴⁷Proiectul Legii cu privire la TIP prevedea că cuantumul bunurilor, serviciilor, privilegiilor și avantajelor folosite la testare nu trebuie să depășească MDL 2,000, creând astfel prezumția că oferirea acestor avantaje de până la MDL 2,000 constituia anume TIP (pentru care, potrivit proiectului Legii, eliberarea din funcție nu era obligatorie) și nu mită, pentru care survine răspunderea penală (art. 4 și art. 12 alin. (6) ale proiectului Legii cu privire la TIP, <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/1986/language/ro-RO/Default.aspx>).

¹⁴⁸Aceasta este o diferență esențială față de proiectul Legii cu privire la TIP, potrivit căruia înregistrările audio și video urmau a fi păstrate de instituția care a efectuat TIP.

¹⁴⁹Art. 14 alin. (2) al Legii nr. 325.

a menționa numele agentului public testat¹⁵⁰. Aceasta ar putea afecta eficiența TIP, deoarece poate compromite tehnicile speciale de investigație utilizate în timpul testului. De asemenea, posibilitatea de promovare a agentului public pentru rezultatul pozitiv al testului¹⁵¹ nu este potrivită, or starea de integritate ar trebui să fie o normă, și nu ceva pentru care un agent public ar trebui promovat.

Legea nu prevede responsabilitatea penală sau contravențională a agenților publici care nu au trecut testul de integritate. Aceștia vor fi sancționați doar disciplinar¹⁵², iar eliberarea din funcție va fi obligatorie în cazul comiterii actelor de corupție ca urmare a TIP¹⁵³. Mai mult ca atât, rezultatele testului nu vor putea fi folosite în cadrul unui proces penal sau contravențional îndreptat împotriva agentului public, iar metodele și mijloacele de testare și fixare a testelor nu pot fi considerate drept activități speciale de investigație¹⁵⁴. Insistăm că eliberarea din funcție a agenților publici corupți nu reprezintă o luptă reală împotriva corupției, ci doar o simulare a acesteia. Aceste prevederi reduc esențial din scopul legii, or unicul mijloc de combatere eficientă a corupției printre funcționarii publici este tragerea la răspundere penală și interzicerea angajării pe tot restul vieții într-o funcție publică. Răspunderea penală are rolul dublu de pedeapsă pentru faptele săvârșite și de efect de descurajare pentru ceilalți funcționari. Stabilirea doar a răspunderii disciplinare poate avea, de fapt, un efect de încurajare a corupției, deoarece transmite mesajul către ceilalți funcționari că consecințele actelor de corupție nu sunt într-atât de grave, încât să nu mai fie comise.

Potrivit CNA, după 14 august 2014, când Legea nr. 325 a intrat în vigoare pentru toate autoritățile, în urma denunțurilor privind influența necorespunzătoare, au fost inițiate cinci dosare penale în temeiul art. 325 Cod penal (corupere activă) împotriva persoanelor care au exercitat aceste influențe necorespunzătoare, iar un denunț a fost comasat la un dosar început anterior. Prin urmare, persoanele care au încercat să influențeze agenții publici pentru a lua decizii în favoarea lor (corupere activă) sunt pedepsite penal, iar agenții publici corupți (corupere pasivă) vor fi sancționați doar disciplinar, cea mai gravă pedeapsă fiind concedierea. Impunerea în cadrul TIP a unei sarcini penale dure pentru corupere activă, pe de o parte, și supunerea la o sancțiune disciplinară extrem de blândă pentru agenții publici corupți nu este proporțională.

Potrivit noilor propuneri legislative formulate de CNA, pentru punerea în aplicare a Legii nr. 325¹⁵⁵ se numără interdicția de angajare în funcții publice a persoanelor care au obținut în ultimii cinci ani un rezultat negativ în cadrul testului de integritate profesională. Această interdicție a fost inclusă într-o serie de legi speciale, cum ar fi Legea cu privire

¹⁵⁰ Art. 14 alin. (3) al Legii nr. 325.

¹⁵¹ Art. 7 alin. (1) lit. b) al Legii nr. 325.

¹⁵² Art. 9 alin. (1) al Legii nr. 325.

¹⁵³ Art. 16 alin. (2) al Legii nr. 325. Deși nu este cea mai bună soluție, această prevedere este o evoluție față de proiectul Legii privind TIP, care prevedea obligativitatea eliberării din funcție doar după al doilea rezultat negativ al testării, vezi art. 16 alin. (2) al proiectului Legii privind TIP, <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/1986/language/ro-RO/Default.aspx>.

¹⁵⁴ Art. 9 alin. (2) și (3) al Legii nr. 325.

¹⁵⁵ Proiectul Legii de modificare a unor acte legislative este disponibil la următorul link: http://cna.md/sites/default/files/proiecte_decizii%20pr.legerepetat18defin.pt_consultare.pdf.

la funcția publică și statutul funcționarului public, Legea privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice și alte legi care se referă la activitatea entităților publice supuse TIP. Totuși această prevedere nu se regăsește în art. 16 al Legii nr. 325, care enumeră consecințele rezultatului negativ al testului de integritate profesională. Mai mult ca atât, ea nu este inclusă nici în Legea nr. 199 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nici în Legea nr. 544 cu privire la statutul judecătorului.

Noțiunea de „agent public” completată prin acest proiect de lege menționează că agenții publici sunt persoanele care activează în cadrul entităților publice prevăzute în anexa Legii nr. 325, dar doar față de care legislația prevede aplicarea răspunderii disciplinare. Prin urmare, Legea nr. 325 nu va putea fi aplicată asupra tuturor agenților publici din cadrul instituțiilor, de exemplu, primarii nu sunt supuși răspunderii disciplinare. Prin urmare, se poate ajunge la o situație absurdă când un funcționar care a obținut un rezultat negativ în urma desfășurării TIP nu poate fi angajat în calitate de secretar al primăriei, dar poate candida la poziția de primar. Introducerea doar a răspunderii disciplinare pentru lipsă de integritate profesională duce, de fapt, la menținerea și prosperarea corupției mari.

Lista extensivă a agenților publici supuși testării și inițierea TIP în baza unor motive extrem de largi și subiective poate duce la abuzuri, testări greșite și cheltuirea nerezonabilă a banilor publici. Pe de altă parte, excluderea unor actori importanți, cum ar fi membrii Parlamentului, ai Guvernului și ai C.Constit. de la controlul integrității profesionale contravine scopului legii și creează impresia că lupta contra corupției se mimează doar. Comunicarea rezultatelor pozitive poate avea ca rezultat dezvăluirea tehnicilor speciale de investigație. Posibilitatea de promovare pentru rezultatul pozitiv și excluderea răspunderii penale pentru acte de corupție poate duce la reducerea drastică a efectului de descurajare a actelor de corupție. Recomandăm Parlamentului limitarea subiecților supuși testării la agenții publici cu funcții importante, limitarea motivelor pentru inițierea testării, garantarea integrității testatorilor și excluderea posibilității de promovare pentru obținerea unui rezultat pozitiv în urma testării.

24. Simplificarea imunității judecătorilor

Pavel GRECU

Prin pct. 1.3.9. al planului SRSJ, statul și-a asumat reformarea instituției imunității judecătorilor pentru a se asigura exclusiv imunitatea funcțională. Totodată, statul și-a asumat direcția strategică (4.1.) de a lupta eficient cu corupția din sectorul justiției.

În vederea implementării acestor angajamente, prin Legea nr. 153 din 5 iulie 2012, au fost aduse unele modificări legislației naționale. Potrivit acestei legi, a fost exclusă necesitatea obținerii acordului CSM pentru pornirea urmăririi penale în cazul săvârșirii infracțiunilor prevăzute de art. 324 CP (corupere pasivă) și art. 326 CP (trafic de influență). Totodată, această prerogativă îi este acordată doar Procurorului General. De asemenea, a fost exclusă necesitatea solicitării acordului CSM pentru reținerea, aducerea silită, arestarea și percheziționarea judecătorului pentru infracțiunile menționate. Aceste modificări urmau să eficientizeze procesul investigării actelor de corupție săvârșite de judecători. Prin

modificările Legii nr. 153, a fost exclusă și prevederea potrivit căreia judecătorul putea fi tras la răspundere contravențională numai de instanța de judecată cu acordul CSM.

La 5 septembrie 2013, C.Const. a declarat neconstituțională prevederea potrivit căreia judecătorul putea fi supus reținerii, aducerii silit, arestării, percheziției fără acordul CSM în cazul infracțiunilor de corupere pasivă și trafic de influență¹⁵⁶. De asemenea, C.Const. a declarat neconstituțională prevederea care excludea tragerea judecătorului la răspundere contravențională doar de către instanța de judecată. C.Const. a menținut doar posibilitatea de a porni urmărirea penală împotriva judecătorului de către Procurorul General, fără acordul CSM (pentru mai multe detalii, a se vedea subiectul nr. 30 din Studiu).

Ca rezultat, la 24 iunie 2014, Ministerul Justiției a transmis Guvernului spre examinare un proiect de lege prin care au fost propuse ajustări la cadrul legal privind independența judecătorilor în corespundere cu Hotărârea C.Const. sus-menționată. În esență, modificările se rezumă la următoarele: se permite inițierea procedurilor penale atât de către Procurorul General, cât și de prim-adjunctul acestuia; urmărirea penală poate fi pornită fără acordul CSM și în cazul infracțiunilor prevăzute de art. 243 CP (șpălarea banilor) și 330² CP (îmbogățirea ilicită); este reintrodusă posibilitatea de a reține, aduce silit, percheziționa judecătorul fără acordul CSM, însă cu autorizația Procurorului General sau prim-adjunctul lui și doar în perioada între începerea procesului penal și pornirea urmăririi penale; în cazul bănuielii săvârșirii unei contravenții de către judecător, acesta va putea solicita examinarea directă a dosarului contravențional de către instanța de judecată; va fi reintrodusă norma prin care, într-o cauză contravențională, la identificarea judecătorului, acesta este eliberat imediat în cazul în care a fost reținut. Prin proiectul de lege, de asemenea, se limitează la 5 zile termenul de examinare a demersului adresat CSM de pornire a urmăririi penale, reținere, aducere silită și percheziție a judecătorului. Totodată, competența CSM va fi limitată doar la stabilirea respectării condițiilor sau a circumstanțelor prevăzute de CPP pentru măsurile procesuale indicate în demers, fără însă a da apreciere calității și veridicității materialelor prezentate. La 21 iulie 2014, proiectul de lege menționat a fost adoptat prin angajarea răspunderii de către Guvern¹⁵⁷.

25. Dificultățile în aplicarea măsurilor speciale de investigații

Pavel GRECU

Prin SRSJ, statul și-a asumat un șir de obiective. Lupta împotriva corupției a fost declarată una din prioritățile guvernelor pro europene instituite în Republica Moldova din anul 2009¹⁵⁸. Subiectul corupției a figurat pe agenda discuțiilor dintre Republica Moldova și partenerii ei externi pe întreaga perioadă a procesului de integrare europeană. Totuși, lupta

¹⁵⁶ Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 22 din 5 septembrie 2013 privind controlul constituționalității unor prevederi privind imunitatea judecătorului.

¹⁵⁷ Guvernul Republicii Moldova, Hotărârea nr. 618 din 21 iulie 2014 privind angajarea răspunderii asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

¹⁵⁸ Guvernul Republicii Moldova, Raportul pentru ședința Grupului Consultativ de la Bruxelles „Relansăm Moldova. Prioritățile de dezvoltare pe termen mediu”, 24 martie 2010.

cu corupția ar fi un concept iluzoriu fără un mecanism eficient de investigare a cazurilor particulare de corupție.

Investigarea cauzelor de corupție este un proces anevoios și delicat, fiind complicată mai ales colectarea probelor. În asemenea cauze probele pot fi obținute, deseori, doar prin măsuri speciale de investigație cu precădere prin intermediul interceptării și înregistrării comunicărilor. Potrivit legislației naționale, pot fi supuse interceptării și înregistrării comunicările bănuțului, învinuțului sau persoanelor care contribuie în orice mod la comiterea infracțiunii (art. 138⁸ alin (3) CPP). Potrivit CPP, în cazul aplicării măsurilor speciale de investigații, procurorul putea amâna înștiințarea persoanei despre faptul că este bănuță pentru o perioadă de până la șase luni. La 28 iunie 2013, prin Legea nr. 158, în vigoare din 19 iulie 2013, Parlamentul a exclus posibilitatea procurorului de a amâna aducerea la cunoștința persoanei recunoscute în calitate de bănuț a acestui fapt. Această modificare semnifică faptul că măsurile speciale de investigație împotriva unui suspect nu pot fi aplicate decât după notificarea persoanei că are calitatea de bănuț. În astfel de circumstanțe, măsurile speciale de investigație nu au niciun sens. Unica ieșire din situație pentru procurori rămânea interceptarea convorbirii cu legalizarea post-factum a măsurii speciale (art. 134⁴ alin. 2 CPP). Totuși, acest procedeu poate fi aplicat doar în cazuri flagrante sau ce nu permit amânare.

Potrivit standardelor europene, într-adevăr, măsurile speciale de investigație și, în special, interceptările trebuie să fie efectuate respectând anumite garanții procesuale. În cauza *Iordachi și alții c. Moldova*¹⁵⁹, CtEDO a constatat lipsa unui șir de garanții procesuale în legislația Republicii Moldova, care însă au fost înlăturate după modificările CPP din 27 octombrie 2012. Noile prevederi urmau să satisfacă cerința de „previzibilitate” a legislației, în sensul art. 8 para. 2 CEDO, și să ofere suficiente garanții împotriva abuzurilor statului. Pe de altă parte, CtEDO menționează că cerința previzibilității nu presupune că persoana ar trebui să prevadă momentul când autoritățile cel mai probabil îi vor intercepta convorbirile în așa fel încât să-și ajusteze conduita (hot. *Malone v. Regatul Unit*¹⁶⁰). În cauza *Draksas v. Lituania*¹⁶¹, un politician s-a plâns, printre altele, de încălcarea art. 13 CEDO din motiv că nu a fost informat despre faptul că autoritățile lituaniene i-au interceptat convorbirile telefonice și că, din acest motiv, nu a putut ataca autorizarea instanței de judecată. CtEDO s-a alăturat poziției autorităților lituaniene, menționând că însăși natura și logica supravegherii secrete dictează ca nu doar supravegherea, ci și autorizarea ei să fie exercitate fără știința persoanei. Mai mult, potrivit pct. 2.2. din Recomandarea No. R (87) 15 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, cu privire la utilizarea datelor în sectorul polițienesc, organele competente pot să colecteze informații despre o persoană fără știința ei, însă, recomandă ca după ce divulgarea informației nu va mai putea prejudicia activitatea poliției, persoana să fie informată despre faptul că sunt deținute anumite informații în privința ei.

Prin urmare, putem concluziona că excluderea normei care permitea amânarea înștiințării persoanei despre recunoașterea calității ei de bănuț a fost o greșeală. Având în vedere situația

¹⁵⁹ CtEDO, 10 februarie 2009, hot. *Iordachi și alții c. Moldova*, para. 37-54.

¹⁶⁰ CtEDO, 2 august 1984, hot. *Malone v. Regatul Unit*, para. 57.

¹⁶¹ CtEDO, 31 iulie 2012, hot. *Draksas v. Lituania*, para. 52-62.

creată, la 29 aprilie 2014, Parlamentul a adoptat Legea nr. 39, în vigoare din 27 iunie 2014, prin care a reintrodus posibilitatea amânării de către procuror a notificării persoanei despre acordarea statutului de bănuit în cazul aplicării măsurilor speciale de investigație.

26. Alte măsuri anticorupție

Sorina MACRINICI

La 23 decembrie 2013, Parlamentul a votat Legea nr. 326¹⁶² prin care a adoptat un set de modificări destinate combaterii corupției. Printre acestea se numără limitarea comunicării dintre judecători și părțile implicate în proces și alte persoane cu privire la un dosar aflat în examinare (comunicarea *ex-parte*), verificarea cu poligraful a candidaților la funcția de judecător, instituirea măsurii de confiscare extinsă și includerea unei noi infracțiuni, „îmbogățirea ilicită”.

Comunicarea ex-parte

Cât privește comunicarea *ex-parte*, 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* se interzice din momentul de înregistrare a dosarului în instanța de judecată și până la emiterea hotărârii irevocabile privind dosarul. 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 dosar¹⁶³. În cazul în care a avut loc comunicarea sau tentativa de comunicare interzisă cu judecătorul în circumstanțele descrise mai sus, judecătorul este obligat să informeze CSM despre aceasta în aceeași zi, în scris¹⁶⁴.

În termen de 15 zile de la înregistrarea informației privind comunicarea *ex-parte*, CSM este obligat să întreprindă următoarele măsuri:

- a) în cazul în care sunt întrunite elementele infracțiunii de amestec în înfăptuirea justiției, prevăzută de art. 303 Cod penal, sau contravenției de imixtiune în activitatea judecătorilor, prevăzută de art. 317 alin. (2) Cod contravențional;
- b) să informeze instituția la care este angajată persoana care a admis comunicarea interzisă cu judecătorul;
- c) sesizarea Colegiului disciplinar, în cazul în care comunicarea *ex-parte* a avut loc și judecătorul nu a informat despre aceasta CSM-ul.

Deși este o inițiativă bună, publicul nu a fost informat niciodată dacă judecătorii au sesizat CSM despre comunicările *ex-parte*, deși prevederile au intrat în vigoare la 25 februarie 2014. Totuși, datorită mediatizării unui caz recent de posibilă comunicare *ex-parte* CSM s-a autosesizat¹⁶⁵.

¹⁶² Legea nr. 326 din 23 decembrie 2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, disponibilă la <http://lex.justice.md/md/351753/>.

¹⁶³ A se vedea art. 8 alin. (3¹) al Legii nr. 544 cu privire la statutul judecătorului.

¹⁶⁴ A se vedea art. 15 alin. (2) al Legii nr. 544 cu privire la statutul judecătorului.

¹⁶⁵ Într-o situație când un avocat a fost filmat când urca la etajul trei al Curții de Apel Chișinău, unde se află birourile judecătorilor, cu o pungă pe care nu o avea atunci când a ieșit de acolo,

Verificarea cu poligraful a candidaților la funcția de judecător și procuror

Testarea cu poligraful a candidaților la funcția de judecător este o condiție suplimentară pentru candidarea la funcția de judecător introdusă prin Legea nr. 326¹⁶⁶. Aceeași regulă a fost prevăzută pentru candidații la funcția de procuror¹⁶⁷. Aceste prevederi urmau a fi inserate în art. 6 alin. (1) lit. g) al Legii nr. 544 cu privire la statutul judecătorului și în art. 36 alin. (1) lit. h) al Legii nr. 294 cu privire la Procuratură. Totuși, dispozițiile finale și tranzitorii ale Legii nr. 326 arată 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 2015¹⁶⁸. Legea nr. 326 a obligat CSM, CSP și SIS să elaboreze și să adopte reglementările necesare pentru aplicarea testării la poligraf a candidaților la funcția de judecător sau de procuror în termen de 6 luni de la adoptarea legii, adică până la 25 iulie 2014¹⁶⁹. De abia la 1 iulie 2014, CSM a creat un grup de lucru pentru implementarea prevederilor ce țin de verificarea cu poligraful a candidaților la funcția de judecător¹⁷⁰.

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. Costurile se ridică la circa USD 9,000, la care se adaugă suma necesară lunar pentru salariul poligrafologului. Având în vedere numărul redus de persoane care candidează la funcția de judecător și procuror (circa 30-40 de persoane pe an), nu credem că o asemenea investiție este necesară. Testarea acestora cu poligraful ar fi posibilă în alte instituții care dețin deja acest utilaj și personalul instruit potrivit programului de testare și întrebărilor întocmite cu participarea CSM și CSP.

Confiscarea extinsă

Legea nr. 326 a introdus o măsură suplimentară care permite confiscarea extinsă¹⁷¹ a bunurilor provenite din diferite activități infracționale, inclusiv din infracțiunile de corupție din sfera publică și cea privată. Pentru ca măsura confiscării extinse să poată fi aplicată, urmează să se demonstreze că aceste infracțiuni au fost comise în interes material. De asemenea, dispunerea confiscării extinse este posibilă doar dacă sunt cumulate două condiții, și anume: (a) valoarea bunurilor dobândite de persoana condamnată timp de cinci ani înainte și după săvârșirea infracțiunii, până la data adoptării sentinței, depășește substanțial

un membru CSM a declarat în cadrul unei emisiuni că aceasta nu este grav și că nu s-a filmat cum avocatul intra în vreun birou al judecătorilor, <http://www.jurnaltv.md/ro/news/2014/9/8/berlinski-cu-punga-la-judecatori-10057080/>, <http://www.jurnal.md/ro/news/cazul-berlinski-la-cac-e-posibila-o-intorsatura-in-dosarul-norma-1176683/>, <http://www.jurnal.md/ro/news/cazul-berlinski-la-cac-e-posibila-o-intorsatura-in-dosarul-norma-1176683/>, <http://www.jurnaltv.md/ro/news/2014/9/9/cazul-berlinski-investigat-de-csm-10057350/>.

¹⁶⁶ A se vedea art. I p. 1 al Legii nr. 326.

¹⁶⁷ A se vedea art. VI al Legii nr. 326.

¹⁶⁸ A se vedea art. VIII alin. (1) al Legii nr. 326. Din acest motiv, aceste prevederi nici nu apar în variantele finale ale legilor în baza de date legislativă Moldlex.

¹⁶⁹ A se vedea art. VIII alin. (2) al Legii nr. 326.

¹⁷⁰ A se vedea Hotărârea CSM nr. 577/19 din 1 iulie 2014.

¹⁷¹ A se vedea art. 106¹ Cod penal.

veniturile dobândite licit de aceasta și (b) instanța de judecată constată, în baza probelor prezentate în dosar, că bunurile respective provin din activități infracționale de natura celor prevăzute la alin. (1). Cea de-a doua condiție pune, de fapt, în sarcina autorităților probarea originii bunurilor și legătura causală între infracțiunile comise și bunurile menționate. Această normă va pune în mare dificultate partea acuzării, deoarece probarea faptului că bunurile provin din activități infracționale va fi extrem de dificilă, aproape imposibilă. Luând în calcul și interpretarea dată de Curtea Constituțională art. 46 alin. (3) din Constituție privind prezumția caracterului licit al proprietăților, considerăm că confiscarea extinsă va fi imposibil de aplicat.

Îmbogățirea ilicită

Una dintre măsurile anticorupție a fost introducerea unei noi componente de infracțiune la art. 330² Cod penal – îmbogățirea ilicită. Aceasta incriminează „deținerea de către o persoană cu funcție de răspundere sau de către o persoană publică, personal sau prin intermediul unor terți, a bunurilor în cazul în care valoarea acestora depășește substanțial mijloacele dobândite”, cu condiția că „s-a constatat, în baza probelor, că acestea nu aveau cum să fie obținute licit”. Pedepșa prevăzută pentru îmbogățirea ilicită pentru persoanele publice este fie o amendă în valoare de la MDL 120,000 la MDL 160,000, ori închisoare de la 3 la 7 ani, iar pentru persoanele cu funcții de demnitate publică – amendă de la MDL 160,000 la MDL 200,000 sau închisoare de la 7 la 15 ani, în ambele cazuri cu interzicerea de a ocupa anumite funcții publice între 10 și 15 ani.

Introducerea sintagmei „personal sau prin intermediul unor terți” este pozitivă. Totuși, noțiunea de „depășire substanțială” a veniturilor este prea vagă și ar putea fi interpretată diferit de instanțele de judecată.

Deși măsurile anticorupție în sine sunt pozitive și necesare, nu este clar dacă vor fi aplicate în practică. Interzicerea comunicării *ex-parte* pare a fi mai mult o normă pe hârtie. Recomandăm CSM să informeze 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 financiare și umane foarte mari și este extrem de dificil de realizat. Recomandăm ca această verificare să fie făcută în sediile instituțiilor de stat care dispun deja de utilaj și personal instruit, conform întrebărilor formulate de CSM și CSP.

Confiscarea extinsă poate rămâne literă moartă prin obligarea autorităților să demonstreze și să constate că bunurile supuse confiscării extinse provin din activități infracționale pentru care aceasta se aplică. Recomandăm ca sarcina probei să fie împărțită între partea acuzării și cea a apărării. Condamnările pentru îmbogățirea ilicită și confiscările extinse ar putea fi împiedicate din cauza formulării prea vagi a noțiunii „depășire substanțială” a veniturilor. Este necesar să se explice sau să se interpreteze noțiunea de „depășire substanțială” a veniturilor din cadrul măsurii de confiscare extinsă de la art. 106¹ Cod penal și a componentei de infracțiune de îmbogățire ilicită prevăzută de art. 330² Cod penal.

Curtea Constituțională și reforma justiției

Curtea Constituțională a examinat constituționalitatea mai multor inițiative prevăzute pentru implementarea SRSJ. Activitatea C.Const. din ultimii ani poate fi criticată de unii și lăudată de alții. Este totuși incontestabil că, începând cu anul 2011, aceasta a devenit mult mai proactivă, mai ales atunci când este vorba de interesele judecătorilor. În acest capitol sunt analizate câteva hotărâri ale C.Const.

27. Lichidarea instanțelor economice

Vladislav GRIBINCEA

Prin Legea nr. 163 din 22 iulie 2011¹⁷² au fost lichidate instanțele specializate, și anume Judecătoria Economică de Circumscripție, Judecătoria Militară și Curtea de Apel Economică. Cu toate acestea, a fost menținut Colegiul economic al CSJ. La 11 septembrie 2011, un grup de deputați comuniști a sesizat C.Const. și a solicitat declararea neconstituțională a prevederilor Legii nr. 163. Autorii sesizării au invocat că lichidarea instanțelor economice a fost efectuată de către puterea legislativă și judecătorească fără coordonarea cu puterea judecătorească, ceea ce a dus la încălcarea principiului separației puterilor în stat și a principiului încălcării independenței justiției. Reprezentanții Parlamentului și Guvernului au menționat că premisa constituțională de existență a instanțelor specializate a fost păstrată și că doar contenciosul administrativ are dreptul la existență ca instanță specializată separată, existența altor instanțe specializate fiind o chestiune de oportunitate politică.

La 9 februarie 2012, C.Const. a declarat neconstituțională Legea nr. 163¹⁷³, cu patru voturi pro și unul contra¹⁷⁴. Judecătorul Pușcaș a avut opinie separată. C.Const. a criticat două aspecte – lichidarea instanțelor judecătorești specializate și modul de transferare sau eliberare din funcție a judecătorilor din acele instanțe. Astfel, C.Const. a menționat că art. 115 alin. (2) al Constituției¹⁷⁵ are un caracter permisiv și lasă la discreția Parlamentului dreptul de a reglementa prin lege modul de organizare a sistemului instanțelor judecătorești. Cu toate acestea, sistemul judecătorec a trecut prin restructurări în 1996 și 2002, a examinat

¹⁷²Legea nr. 163 din 22 iulie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

¹⁷³Curtea Constituțională, Hotărârea din 9 februarie 2012 privind controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 163 din 22 iulie 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

¹⁷⁴Judecătorul Victor PUȘCAȘ a avut o opinie separată.

¹⁷⁵Art. 115 alin. (2) al Constituției prevede: „Pentru anumite categorii de cauze pot funcționa, potrivit legii, judecătorii specializate”.

în 1998 chestiunea privind funcționarea instanțelor economice¹⁷⁶, instanțele judecătorești specializate afirmându-se în cadrul sistemului judiciar al Republicii Moldova.

C.Const. a declarat neconstituțională Legea nr. 163 în principal din cauza fundamentării proaste a propunerilor de lichidare a instanțelor specializate. Ea a consemnat că nota informativă la lege se referea la două argumente de bază pentru lichidarea instanțelor specializate, și anume „din considerentul că judecătoriile specializate și-au demonstrat în timp ineficiența și lipsa unei justificări logice, precum și ca o măsură de luptă cu judecătorii corupți”. De asemenea, C.Const. a citat discuțiile din cadrul Comisiei juridice, pentru numiri și imunități a Parlamentului și argumentele invocate în cadrul dezbaterilor publice în Parlament, care se refereau la lupta împotriva corupției. C.Const. a menționat că lichidarea instanțelor specializate și transferarea judecătorilor din aceste instanțe în alte instanțe nu este o metodă eficientă de luptă cu corupția. În ceea ce privește eficiența instanțelor specializate, C.Const. a constatat că autoritățile nu au argumentat acest fapt cu date sau studii complexe, realizate în colaborare cu autoritățile judecătorești. C.Const. a notat că, în anii 2009-2010, judecătoriile economice au înregistrat cel mai mare număr de dosare, în comparație cu instanțele de drept comun.

C.Const. a considerat că acțiunile Guvernului și Parlamentului nu sunt coerente, deoarece, pe de o parte, lichidează instanțele specializate, iar, pe de altă parte, includ în Legea cu privire la organizarea judecătorească norme ce dau dreptul creării acestor instanțe de judecată. În opinia C.Const., menținerea Colegiului economic în cadrul CSJ, doar cu schimbarea denumirii în Colegiu comercial, de asemenea, denotă incoerența autorităților cu privire la oportunitatea păstrării instanțelor economice. Astfel, C.Const. a mai notat că din cauza creșterii volumului de muncă a judecătorilor, în condițiile în care numărul de judecători nu s-a schimbat pe sistem, transmiterea unor noi categorii de cauze va duce la o încărcătură și mai mare asupra judecătorilor. Acest fapt poate genera scăderea eficienței actului de justiție, care poate încălca dreptul justițiabililor la un proces echitabil (para. 68 al hotărârii).

În același timp, C.Const. a notat că prevederile privind transferul judecătorilor în caz de reorganizare sau dizolvare a instanțelor, instituite prin Legea nr. 163, nu sunt clare și previzibile, deoarece introduc o procedură mai rigidă pentru judecătorii acestor instanțe (para. 82 al hotărârii). C.Const. a menționat că, deși instanțele specializate urmau să-și înceteze activitatea la 12 martie 2012, până la adoptarea hotărârii de către C.Const., cele 25 de posturi de judecători din instanțele lichidate încă nu fuseseră repartizate (para. 84 al hotărârii). Așa încât C.Const. a conchis că aceasta a dus la o ingerință disproporționată în principiul independenței și inamovibilității judecătorilor în raport cu scopul urmărit. În plus, C.Const. a constatat că dreptul judecătorilor instanțelor lichidate de a primi salariul anterior doar pentru un termen de 3 luni încălcă principiul independenței judecătorului (para. 87 al hotărârii).

Modalitatea de motivare a hotărârii din 9 februarie 2012 a fost una deosebită. Dacă în celelalte cauze C.Const. emitea hotărâri sumare, în acest caz hotărârea a fost neobișnuit de

¹⁷⁶Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 5 din 26 ianuarie 1998 despre controlul constituționalității legislației în vigoare privind instanțele judecătorești economice.

voluminoasă. Deși argumentarea autorităților pentru lichidarea instanțelor specializate a fost deficientă, C.Const. nu s-a pronunțat asupra argumentului acestora privind oportunitatea politică a existenței instanțelor specializate. Argumentarea incompletă a unei legi nu o face automat neconstituțională.

28. Reducerea pensiilor judecătorilor

Sorina MACRINICI

În 2011, C.Const. a menținut toate privilegiile judecătorilor în ceea ce privește condițiile de pensionare, fără o justificare obiectivă și rezonabilă. În special, după mărirea semnificativă a salariilor și pensiilor judecătorilor din 2014, această hotărâre reprezintă o piedică gravă în aplicarea politicii statului de uniformizare a sistemului de pensionare, în baza principiului echității sociale.

La 9 iunie 2011, Parlamentul a adoptat Legea nr. 56 (Legea nr. 56)¹⁷⁷, prin care au fost diminuate condițiile speciale de pensionare pentru unele categorii de pensionari, în scopul unificării regulilor de pensionare pentru toate categoriile de pensionari. În ceea ce privește condițiile de pensionare a judecătorilor, Legea nr. 56 a introdus modificări esențiale care urmau să rezulte în diminuarea cuantumului pensiei, creșterea plafonului de vârstă și a stagiului de cotizare¹⁷⁸.

La 6 iulie 2011, CSJ a depus o sesizare la C.Const., solicitând declararea neconstituționalității acestor prevederi¹⁷⁹. CSJ a invocat că restrângerea dreptului judecătorilor la pensie constituie o ingerință în independența judecătorilor, precum și o ingerință în dreptul lor la proprietate, garantat prin art. 1 al Protocolului nr. 1 la Convenția pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

La 20 decembrie 2011, C.Const. a declarat neconstituționale prevederile Legii nr. 56 prin care se diminuau condițiile speciale de pensionare în privința judecătorilor,

¹⁷⁷ Legea nr. 56, pe lângă prevederile referitoare la judecători, diminuează condițiile de pensionare și mărimile pensiilor mai multor categorii de beneficiari, și anume a Președintelui țării, deputaților în Parlament, membrilor de guvern, militarilor, funcționarilor publici, aleșilor locali, procurorilor, precum și prevedea mărirea vârstei de pensionare și a stagiului de cotizare pentru toată populația, disponibilă la <http://lex.justice.md/md/339021/>.

¹⁷⁸ Legea nr. 56 a introdus următoarele modificări în condițiile de pensionare ale judecătorilor:

- a) pensia judecătorilor urma să fie redusă de la 80% din salariul mediu lunar al judecătorului în exercițiu la 75% din suma tuturor plăților lunare asigurate ale judecătorului în exercițiu;
- b) a fost exclusă recalcularea pensiei judecătorilor potrivit creșterii salariului judecătorilor în exercițiu, prin urmare, trebuia să se aplice regula indexării pensiilor potrivit regulilor generale stabilite prin Legea nr. 156 privind pensiile de asigurări sociale de stat din 14 octombrie 1998;
- c) vârsta de pensionare a judecătorilor de 50 de ani urma să crească gradual până în anul 2034, până la atingerea vârstei standard de pensionare pentru toate categoriile de populație de 62 de ani pentru bărbați și 57 de ani pentru femei;
- d) stagiul de cotizare de la 22 de ani urma să crească gradual până în anul 2018, până la atingerea stagiului standard de cotizare de 35 de ani atât pentru bărbați, cât și pentru femei;
- e) a fost mărit stagiul de cotizare în funcție de judecător de la 12 ani și 6 luni la 15 ani.

¹⁷⁹ Curtea Supremă de Justiție, sesizarea către Curtea Constituțională din 6 iulie 2011, disponibilă la <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=sesizari&docid=82>.

menținându-le în privința celorlalte categorii prevăzute de lege¹⁸⁰. În motivarea hotărârii sale, C.Const. a invocat caracterul social al statului, care „presupune instituirea unui sistem politic, care ar permite adoptarea unor măsuri adecvate pentru redistribuirea bunurilor conform principiilor echității sociale, astfel încât toți membrii societății să posede un minim garantat de asigurare socială conform art. 47 din Constituție” (para. 43 al hotărârii). De asemenea, C.Const. s-a referit la jurisprudența sa anterioară, cum ar fi Hotărârea nr. 9 din 3 martie 1997, potrivit căreia „statul, urmărind asigurarea unui nivel de trai decent pentru diferitele categorii ale populației, reiese din condițiile economice existente și stabilește mecanisme, care să asigure măsuri de protecție socială reală”¹⁸¹, precum și Hotărârea nr. 10 din 2 iunie 2009, conform căreia „acordarea [suplimentelor la pensie] a fost o opțiune a legiuitorului și depinde de capacitatea financiară a statului” (para. 46 al Hotărârii)¹⁸². De asemenea, Curtea a menționat că situația demografică și declinul economic al sistemului de asigurări sociale din Republica Moldova îi permit „să afirme că nu poate fi considerată proporțională susținerea unor obligații financiare sub formă de avantaje prin erodarea capacităților financiare ale statului, în detrimentul interesului general și al întregii societăți” (para. 52 al hotărârii). C.Const. a mai considerat că modificările introduse prin Legea nr. 56, inclusiv în privința judecătorilor, corespund principiului egalității în drepturi a persoanelor, precum și unor nevoi sociale imperioase și sunt necesare într-o societate democratică (para. 61-62 ale hotărârii). De asemenea, Curtea a mai menționat că „respectarea principiului echității sociale determină încadrarea judecătorului în standardele economice și sociale ale societății pentru a fi în armonie cu toți” și că din acest motiv „remunerația judecătorului trebuie să fie raportată la anumite niveluri admise în societate” (para. 101 al hotărârii).

Cu toate acestea, statuând că remunerația judecătorilor este una dintre garanțiile independenței acestora (para. 102 al hotărârii), C.Const. a considerat că diminuarea condițiilor de pensionare a judecătorilor afectează garanțiile materiale și sociale ale judecătorilor, care reprezintă unul din pilonii independenței acestora (para. 104 al hotărârii). Curtea a mai adăugat că datele statistice, precum și faptul că Moldova se află pe locul trei în Europa după ritmul creșterii economice, nu au demonstrat că statul ar fi trecut printr-o criză economică într-atât de gravă, încât să fie necesară ingerința în independența judecătorilor (para. 106 al hotărârii). Prin urmare, C.Const. a declarat că prevederile Legii nr. 56, în partea care se referă la judecători, contravin principiului separației puterilor în stat și independenței judecătorilor, prevăzute de art. 6 și 116 din Constituție.

¹⁸⁰Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 27 din 20 decembrie 2011 privind controlul constituționalității unor legi de modificare a condițiilor de asigurare cu pensii și alte plăți sociale pentru unele categorii de salariați, disponibilă la <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=13&l=ro>.

¹⁸¹Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 9 din 3 martie 1997 despre constituționalitatea prevederilor punctului 2 din Hotărârea Guvernului nr. 677 din 6 octombrie 1995 cu privire la majorarea salariilor angajaților din sfera bugetară și a pensiilor cetățenilor, pag. 3, disponibilă la <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=388&l=ro>.

¹⁸²Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 10 din 2 iunie 2009 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.94-XVI din 8 mai 2008 „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative”, para. 4, pag. 4, disponibilă la <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=69&l=ro>.

Deși Legea nr. 56 afecta condițiile de pensionare a judecătorilor, aceasta se referea nu doar la modul de calculare a pensiilor, ci și la vârsta de pensionare și la stagiul profesional de cotizare. Din textul hotărârii, reiese că C.Const. s-a referit doar la nivelul mărimii pensiilor judecătorilor (cel puțin, în acest sens fiind prezentate standardele internaționale), fără a analiza celelalte condiții de pensionare. Atât creșterea graduală a vârstei de pensionare a judecătorilor până la 62 de ani pentru bărbați și 57 de ani pentru femei¹⁸³, mărirea stagiului de cotizare în funcția de judecător de la 12 ani și 6 luni la 15 ani¹⁸⁴, cât și creșterea stagiului de cotizare de la 22 la 35 de ani par a fi destul de rezonabile și proporționale cu politica statului de unificare a sistemului de pensionare, îndeosebi în condițiile situației economice precare în care se află Moldova. C.Const. nu a luat în calcul nici faptul că prevederile Legii nr. 56 prevedeau pensii destul de generoase pentru judecători în comparație cu restul populației. În plus, Legea nr. 56 prevedea diminuarea condițiilor de pensionare nu doar pentru judecători, ci și pentru multe alte categorii de funcționari publici, precum și creșterea vârstei de pensionare și a stagiului de cotizare pentru toată populația, și se încadra în politica statului de uniformizare a regulilor de pensionare, în condițiile crizei sistemului de asigurări sociale¹⁸⁵.

29. Interpretarea prezumției legalității proprietății

Sorina MACRINICI

În 2011, C.Const. a interpretat art. 46 alin. (3) al Constituției, potrivit căruia „Averea dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă” și a decis că sarcina probei revine autorităților de stat, care urmează să demonstreze contrariul. Această interpretare poate pune piedici în lupta împotriva corupției și a crimei organizate, îndeosebi atunci când este vorba de urmărirea funcționarilor corupți.

La 10 iunie 2011, ministrul Justiției a sesizat C.Const., solicitând interpretarea art. 46 alin. (3) al Constituției în privința proprietății funcționarilor publici, în contextul crimei organizate și al corupției, precum și prin prisma respectării tratatelor internaționale la care Moldova este parte¹⁸⁶.

La 20 octombrie 2011, C.Const. a adoptat în unanimitate hotărârea sa¹⁸⁷, prin care a decis că „în sensul alin. (3) al art. 46 din Constituție, principiul constituțional al prezumției dobândirii

¹⁸³În Regatul Unit, vârsta de pensionare a judecătorilor este de 65 de ani și, în contextul crizei economice și reformei sistemului de pensionare public, se discută să fie mărită până la 66-68 de ani.

¹⁸⁴În România, judecătorii trebuie să aibă 25 de ani vechime în muncă în magistratură pentru a beneficia de pensie de serviciu (art. 82 al Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor).

¹⁸⁵În cauza *Khoniakina v. Georgia*, nr. 17767/08, Hotărâre din 19 iunie 2012, CtEDO a constatat că reducerea pensiei reclamantei, judecătoare în demisie a Curții Supreme de Justiție a Georgiei, a fost efectuată cu scopul legitim de reformare a sistemului de pensionare și a raționalizării cheltuiurii finanțelor publice, că pensia reclamantei în orice caz era mult mai favorabilă decât pensia medie pe țară, că statul are o marjă largă de apreciere a balanței drepturilor în implementarea politicilor sale economice în procesele de tranziție și în observarea interesului general al societății. Prin urmare, CtEDO a decis că reducerea pensiei reclamantei a fost proporțională cu scopul legitim urmărit.

¹⁸⁶Ministerul Justiției, Sesizarea Curții Constituționale din 10 iunie 2011, disponibilă la <http://constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=sesizari&docid=84>.

¹⁸⁷Curtea Constituțională, Hotărârea 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>.

licite a averii instituie o protecție generală ce se aplică tuturor persoanelor, inclusiv, în egală măsură și în același volum, funcționarilor publici și altor persoane salarizate de la bugetul de stat”. Această hotărâre intră în contradicție cu avizul pozitiv emis anterior de Curte privind excluderea din Constituție a propoziției „Caracterul licit al dobândirii se prezumă”¹⁸⁸.

Curtea a statuat principiul general potrivit căruia „prezumția caracterului licit al dobândirii averii... constituie o garanție constituțională a dreptului de proprietate privată” (para. 21 al hotărârii), că această prezumție „nu împiedică cercetarea caracterului ilicit al dobândirii averii, sarcina probei revenind însă celui care invocă acest caracter” (para 29 al hotărârii) și că „prezumția constituțională atribuie sarcina probei exclusiv organelor statului” (para 24 al hotărârii). De regulă, sarcina probațiunii se stabilește în funcție de natura cauzei – fie penală, fie contravențională. Prin această interpretare însă, C.Const. a ridicat la un nivel foarte înalt standardul sarcinii probațiunii în cazurile în care se invocă caracterul ilicit al dobândirii proprietăților de către funcționari publici sau persoane salariate din bugetul de stat. Curtea a stabilit că, în asemenea cazuri, sarcina probațiunii revine exclusiv organelor statului, ceea ce înseamnă că sarcina probațiunii nu va putea fi niciodată inversată, indiferent de situație. Menționăm că în nici unul dintre statele vechii democrații nu se regăsește prezumția caracterului dobândirii licite a averii¹⁸⁹. Aceasta împiedică foarte mult investigarea cazurilor de corupție, spălare a banilor, crimă organizată și alte infracțiuni complexe.

În ceea ce privește averea funcționarilor publici, C.Const. a considerat că, potrivit sesizării Ministerului Justiției, „ar rezulta că averea unui funcționar public sau a altei persoane salarizate de la bugetul de stat ar fi prezumată ca fiind dobândită ilicit, până la dovada contrarie făcută de titularul ei, scutind astfel statul, în persoana procurorului, de obligația de a proba ilegalitatea veniturilor obținute” (para. 33 al hotărârii). Susținem, totuși, că nu există o prezumție a caracterului dobândirii licite, dar suspiciuni rezonabile, cum ar fi neconcordanțele din declarațiile de venit ale funcționarilor publici sau demnitarilor. În asemenea situații, este rezonabil să fie posibilă solicitarea informațiilor necesare privind originea averii de la persoanele vizate.

Curtea a mai considerat că răsturnarea sarcinii probei în cazul funcționarilor publici și al celor salariați de la bugetul de stat contravine principiului prezumției nevinovăției, „deoarece confiscarea averii [acestora] ar putea avea loc în absența unei hotărâri judecătorești definitive, prin care să se stabilească vinovăția, penală ori contravențională” (para. 35 al hotărârii). Totuși, de regulă, confiscarea este o măsură de sancțiune după pronunțarea unei hotărâri judecătorești irevocabile, din care motiv această constatare a Curții nu are suport juridic.

De asemenea, Curtea a considerat că răsturnarea sarcinii probei în cazul funcționarilor publici constituie o încălcare a principiului egalității, care duce la o situație discriminatorie

¹⁸⁸Curtea Constituțională, Avizul nr. 1 din 25 aprilie 2006 asupra proiectului de lege pentru excluderea propoziției „Caracterul licit al dobândirii se prezumă” din alineatul (3) articolul 46 din Constituția Republicii Moldova, disponibilă la <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=avize&docid=13&l=ro>.

¹⁸⁹A se vedea Opinia Separată a dnei Iulia Antoanella MOTOC, Decizia Curții Constituționale a României nr. 799 din 17 iunie 2011 asupra proiectului de lege privind revizuirea [Constituției României](#), pag. 35.

a acestora în raport cu persoanele care administrează activități private (para. 38 al hotărârii). În cazurile de discriminare, trebuie să existe subiecți în situație comparabilă, care sunt tratați diferit pe baza unui criteriu protejat. Funcționarii publici și persoanele salarizate din bugetul de stat nu pot fi comparați cu persoanele care administrează afacerile proprii, pentru că se află în situații diferite, cei dintâi fiind remunerați din bugetul de stat, iar cei din urmă – nu. Prin urmare, nu poate fi vorba de discriminare în acest caz.

C.Const. a mai subliniat faptul că statul se află într-o poziție dominantă și că are la dispoziție o serie largă de pârghii și instrumente pentru a cerceta și demonstra caracterul ilicit al dobândirii averii (para. 34 al hotărârii), inclusiv mecanisme de verificare a averii funcționarilor publici prin verificarea declarațiilor pe venit ale acestora (para. 39 al hotărârii). După cum am menționat mai sus, în situația în care C.Const. a stabilit că „prezumția constituțională atribuie sarcina probei exclusiv organelor statului”, există riscul ca mecanismul de verificare a declarațiilor de venit să nu poată fi niciodată pus în practică, deoarece autoritățile vor avea sarcina „exclusivă” de a proba caracterul ilicit al averilor funcționarilor corupți, prin urmare, originea acestor averi.

Cât privește lupta împotriva corupției, Curtea a opinat că, chiar dacă „instrumentele statului de luptă împotriva corupției și criminalității organizate nu sunt întotdeauna perfecte”, totuși „nu există nici o rațiune care ar exclude aplicarea [prezumției caracterului licit al dobândirii averii] în cazul funcționarilor publici sau al altor persoane salarizate de la bugetul de stat” (para. 42 al hotărârii). Referitor la conformitatea legislației naționale cu tratatele internaționale la care Moldova este parte, Curtea a notat că prezumția caracterului licit al dobândirii averii nu împiedică legiuitorul „să adopte reglementări care să permită deplina respectare a tratatelor internaționale în domeniul luptei împotriva criminalității” (para. 43 al hotărârii). Totuși, C.Const. nu a explicat cum vor fi implementate prevederile Convenției Consiliului Europei privind spălarea, descoperirea, sechestrarea și confiscarea produselor infracțiunii și finanțarea terorismului, adoptată la Varșovia în 2005, potrivit cărora statele părți urmează să adopte o legislație care să permită ca făptuitorii să dovedească originea produselor sau a bunurilor susceptibile de confiscare, după ce ea a instituit un nivel exclusiv al sarcinii probațiunii pentru autorități¹⁹⁰.

Curtea a atras atenția că dreptul de proprietate este garantat printr-o serie de instrumente internaționale și că, potrivit CEDO, „răsturnarea probei în cazul funcționarilor publici... și confiscarea averii acestora nu ar avea o „bază legală” ..., dată fiind norma constituțională expresă de la art. 46 alin. (3) din Constituție” (para. 50 al hotărârii). Totuși, CtEDO a decis în jurisprudența sa anterioară că ingerința în dreptul de proprietate este justificată, deoarece confiscarea este esențială în lupta împotriva crimei organizate și, având în vedere natura sistematică a acestei infracțiuni, statul are o arie de apreciere largă în combaterea celor mai grave infracțiuni¹⁹¹.

¹⁹⁰ Art. 3 al Convenției Consiliului Europei privind spălarea, descoperirea, sechestrarea și confiscarea produselor infracțiunii și finanțarea terorismului, nr. 198, 16 mai 2005, Varșovia, disponibilă la <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/198.htm>.

¹⁹¹ CtEDO, Hot. *Silickienė c. Lituaniei*, 4 aprilie 2012, para. 60-70, disponibilă la <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-110261>.

În final, C.Const. a notat că „principiul prezumției caracterului licit al dobândirii proprietății este o normă de substanță, care nu poate fi atinsă și schimbată printr-o interpretare”, că „nici interpretarea textuală, nici cea funcțională nu permite Curții să prevadă un text care lipsește în Constituție” (para. 64 al hotărârii) și că ea „nu poate, printr-o interpretare, să suprimă garanția unui drept constituțional” (para. 62 al hotărârii). Totuși, C.Const. nu a luat în calcul că prezumția dobândirii licite a averii a fost condiționată de un context socio-istoric specific, post-sovietic, care, în mod firesc, avea ca scop o protecție înaltă a proprietății private. C.Const. nu a luat în calcul faptul că, potrivit CEDO, dreptul la proprietate nu este un drept absolut, că statul are obligații atât interne, cât și internaționale de a lupta împotriva corupției și crimei organizate. În aceste condiții, atribuirea probațiunii în sarcina exclusivă a statului de a demonstra caracterul ilicit al dobândirii bunurilor în cazurile în care sunt implicați funcționarii publici și persoanele salarizate de la bugetul de stat, este o sarcină excesivă, care nu corespunde nici angajamentelor luate de autorități la nivel național, nici celor internaționale.

30. Imunitatea judecătorilor

Pavel GRECU

La 7 septembrie 2012, CSJ a depus o sesizare la C.Const. prin care a fost solicitat controlul constituționalității modificărilor legislative privind imunitatea judecătorilor, introduse prin Legea nr. 153 din 5 iulie 2012. În opinia autorilor, lipsirea CSM de competența de a se pronunța asupra „existenței” sau „inexistenței” temeiurilor de pornire a urmăririi penale sau a temeiurilor de aplicare a sancțiunilor contravenționale împotriva judecătorului reprezintă o ingerință inadmisibilă în garanțiile procesuale acordate magistraților în scopul asigurării independenței și imparțialității lor la exercitarea actului de justiție. După înregistrarea sesizării, C.Const. a solicitat opinia Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (în continuare „Comisia de la Veneția”) în vederea stabilirii corespunderii prevederilor contestate cu standardele europene.

La 11 martie 2013, Comisia de la Veneția a făcut publică opinia pe marginea solicitării CC¹⁹². În opinia sa, Comisia de la Veneția a menționat că prevederile vizate în sesizare nu ridică careva întrebări în ceea ce privește conformarea la standardele internaționale. Ea a subliniat că, din contra, „atunci când își îndeplinesc atribuțiile funcționale, judecătorii trebuie să fie pasibili de răspundere civilă, penală și contravențională, la fel ca oricare alt cetățean”. Respectiv, Comisia de la Veneția a concluzionat că excluderea necesității obținerii acordului pentru pornirea urmăririi penale este în conformitate cu independența judiciară. Totuși, Comisia de la Veneția și-a exprimat îngrijorarea cu privire la lipsirea totală de imunitate a judecătorilor pentru cauzele de corupție pasivă și trafic de influență. Aceasta a făcut referire la specificul sistemelor de justiție în Europa de est, menționând că în unele situații judecătorii sunt într-o poziție vulnerabilă față de procurori. Iar aceasta ar putea pune judecătorul în situația

¹⁹²Disponibilă la [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)008-e).

în care el să fie presat să se conformeze voinței procurorului, de frica unor false învinuiri¹⁹³.

La 5 septembrie 2013, C.Const. a emis o hotărâre pe marginea sesizării CSJ¹⁹⁴. C.Const. a respins sesizarea CSJ în ceea ce privește acordul CSM pentru pornirea urmăririi penale și a declarat această prevedere constituțională, menționând că acordarea acestei prerogative doar Procurorului General este o garanție suficientă de independență pentru judecători. În ceea ce privește posibilitatea reținerii, aducerii silite, arestării, percheziției fără acordul CSM în cazul infracțiunilor de corupere pasivă și trafic de influență, C.Const. a constatat că această modificare era afectată de viciul calității legii. Or, conform legislației în vigoare în acel timp, acțiunile menționate mai sus puteau fi efectuate și de un ofițer de urmărire penală sau de un procuror fără concursul Procurorului General și fără acordul CSM iar aceasta, în opinia C.Const., ar putea afecta independența judecătorului. Prin urmare, C.Const. a declarat neconstituțională această prevedere. Excluderea prevederii potrivit căreia judecătorul putea fi tras la răspundere contravențională doar de instanța de judecată cu acordul CSM, de asemenea, a fost criticată de C.Const. Deși C.Const. a admis că judecătorii trebuie să poarte răspundere contravențională atunci când e cazul, modificarea respectivă a legislației ar putea provoca situația când un agent constatat, parte la un proces în fața judecătorului, ar putea să-i aplice judecătorului o contravenție administrativă. În opinia C.Const., această abordare ar putea pune în pericol independența judecătorului. Respectiv, această prevedere, de asemenea, a fost declarată neconstituțională.

¹⁹³Comisia de la Veneția, Amicus Curiae cu privire la imunitatea judecătorilor pentru Curtea Constituțională din Moldova, adoptată la a 94-a Sesiune Plenară (Veneția, 8-9 martie 2013).

¹⁹⁴Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 22 din 5 septembrie 2013 privind controlul constituționalității unor prevederi privind imunitatea judecătorului.

