

Raport nr. 124516-MD

# REPUBLICA MOLDOVA

## Îmbunătățirea accesului la justiție: De la resurse spre rezultate

### O analiză instituțională și a cheltuielilor publice în sectorul justiției

2018

Practica globală *Guvernanța*

Regiunea Europa și Asia Centrală

Banca Mondială



Elaborat de Banca Mondială în colaborare cu *Fondul pentru buna guvernare* al Marii Britanii

Document al Băncii Mondiale

## **ECHIVALENTE MONETARE ȘI RATE DE SCHIMB**

Unitatea monetară – Leu moldovenesc (MDL)

Rata de schimb (în vigoare la 31 iulie 2018): 1 dolar SUA = 16,76 lei moldovenești

## **GREUTĂȚI ȘI MĂSURI**

În raport se utilizează sistemul metric.

## **AN FINANCIAR**

1 ianuarie – 31 decembrie

Vicepreședinte:	Cyril Muller
Director de practică:	Deborah Wetzel
Director regional:	Satu Kahkonen
Manager de practică:	Daniel Boyce
Lider de echipă:	Amitabha Mukherjee

## ABREVIERI ȘI ACRONIME

AAJ	Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești
DC	Deviz de cheltuieli
CEPEJ	Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției
CE	Consiliul Europei
DfID	Departamentul pentru Dezvoltare Internațională
CTS	Centrul de Telecomunicații Speciale
CEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
UE	Uniunea Europeană
UE 11	Unsprezece țări europene recent aderate la UE
SIMF	Sistem informatic de management financiar
PIB	Produs intern brut
GRM	Guvernul Republicii Moldova
PG	Procuratura Generală
RU	Resurse umane
PIGD	Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor
TIC	Tehnologia informației și a comunicațiilor
CFI	Corporația Financiară Internațională
FMI	Fondul Monetar Internațional
AICPSJ	Analiza instituțională și a cheltuielilor publice în sectorul justiției
SRSJ	Strategia de reformă a sectorului justiției
MAI	Ministerul Afacerilor Interne
MF	Ministerul Finanțelor
MJ	Ministerul Justiției
CBTM	Cadrul Bugetar pe Termen Mediu
CNA	Centrul Național Anticorupție
ANI	Autoritatea Națională de Integritate
SND	Strategia Națională de Dezvoltare
INJ	Institutul Național de Justiție
OIDD	Oficiul pentru Instituțiile Democratice și Drepturile Omului
OCED	Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare
PEP	Persoană expusă politic
MFP	Managementul finanțelor publice
AAP	Agenția Achiziții Publice
LAP	Legea privind achizițiile publice
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
CSP	Consiliul Superior al Procurorilor
IS	Întreprindere de stat
MDL	Leu moldovenesc
MB	Marea Britanie
PNUD	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
USAID	Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare
USD	Dolar SUA



## MULȚUMIRI

Prezentul raport a fost elaborat de o echipă a Băncii Mondiale, cu sprijinul solid și interactiv al omologilor din cadrul Guvernului Republicii Moldova.

Echipa Băncii Mondiale a inclus următoarea componentă: Amitabha Mukherjee (specialist senior sector public și lider de echipă), Constantin Rusu (specialist sector public), Ramesh Siva (coordonator senior domeniu informatic), Eva Melis (consilier), Alexandra Solomatova (analist), Susan Padilla (asistent program), Viorica Strah (asistent program), și echipa de consultanți: Damir Kaufman, Sanjay Suda, Olga Schwartz, Danijel Marasovic, Marinos Skempas, Dabin Oh, Souad Abid și Matthew Mingey. Contribuții suplimentare au fost oferite de către echipa *Quantitative Economics and Statistics* (QUEST), Ernst and Young, componenta căreia i-a inclus pe Daniel Mullins (lider de echipă), Rene Aubourg, Menuka Ban, Ashley Burke, Jack Cove, Edmond Jimngang, Shreepriya Poudel și Chad Smith.

În Republica Moldova, mulțumiri speciale se adresează Ministerului Justiției și Agenției de Administrare a Instanțelor Judecătorești; Consiliului Superior al Magistraturii; Curții Supreme de Justiție; Procuraturii Generale; Institutului Național de Justiție; Comisiei parlamentare juridice, numiri și imunități; Departamentului drept internațional și european al Universității de Stat din Moldova; și Centrului de Telecomunicații Speciale și Centrului de Guvernare Electronică.

Echipa aduce mulțumiri numeroșilor reprezentanți ai partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova, care și-au adus aportul prin recomandări, contribuții analitice și acces la rapoartele și studiile lor, în special Delegației Uniunii Europene în Republica Moldova; proiectului ATRECO UE în Moldova; Consiliului Europei (biroul de la Chișinău); PNUD Moldova; Ambasadei Marii Britanii la Chișinău; Ambasadei Statelor Unite la Chișinău; USAID Moldova; Trezoreriei Statelor Unite; și ABA-ROLI Moldova. Echipa este recunoscătoare reprezentanților societății civile, care au contribuit prin împărtășirea perspectivelor și rapoartelor lor, inclusiv Institutul de Politici Publice; Centrul de Resurse Juridice și Institutul de Inițiative Strategice.

Echipa a beneficiat de îndrumări strategice oferite de: Satu Kristina Kahkonen (director regional pentru Belarus, Moldova și Ucraina, Banca Mondială), Anna Akhalkatsi (director de țară pentru Moldova, Banca Mondială), Alexander Kremer (fost director de țară pentru Moldova, Banca Mondială), Carolina Odobescu (coordonator principal al programului pentru Moldova, biroul Băncii Mondiale în Moldova), Elisa Gamberoni (economist principal, practica globală Macroeconomie, comerț și investiții), Marcel Chistruga (economist, practica globală Macroeconomie, comerț și investiții), Adrian Fozzard (fost manager de practică; instituții și sector public/Europa și Asia Centrală, practica globală Guvernanța), Daniel Boyce (manager de practică; instituții și sector public/Europa și Asia Centrală, practica globală Guvernanța), Faruk Khan (lider de program), Lalita Moorty (fost lider de program) și David Bernstein (specialist principal sector public, practica globală Guvernanța).

Echipa adresează mulțumiri partenerilor din Republica Moldova pentru coordonarea vizitelor în teren și pentru participarea reprezentanților regionali și locali, precum și judecătorilor și oficialilor de toate nivelurile din sectorul judecătoresc al Republicii Moldova.



## CUPRINS

SUMAR EXECUTIV .....	i
Capitolul 1 DESCRIEREA CONTEXTULUI.....	1
Capitolul 2 PERFORMANȚA ȘI CONSTRÂNGERILE ÎNTÂMPINATE .....	12
Capitolul 3 BUGETAREA ȘI CHELTUIELILE INSTANȚELOR JUDECĂTOREȘTI .....	27
Capitolul 4 CONSOLIDAREA CAPITALULUI UMAN.....	44
Capitolul 5 SISTEMELE INFORMATICE ȘI INFRASTRUCTURA FIZICĂ.....	55
ANEXE .....	69
Anexa 1. Ancheta populației generale, 2017 – Constatări principale.....	70
Anexa 2. Ancheta sectorului privat, 2017 – Constatări principale .....	81
Anexa 3. Ancheta utilizatorilor profesioniști, 2017 – Constatări principale .....	89
Anexa 4. Ancheta angajaților în sectorul justiției, 2017 – Constatări principale .....	100
Anexa 5. Moldova: Privire de ansamblu asupra sectorului justiției, 2017 .....	109
Anexa 6. Bibliografie selectată.....	110

## SUMAR EXECUTIV

***De mai mult timp, reformatorii din Republica Moldova au încercat să realizeze tentative de consolidare a statului de drept, inclusiv a independenței, eficienței și integrității instanțelor judecătorești.*** Acești reformatori au perseverat prin turbulențe, conflicte și dezechilibre economice, odată ce Republica Moldova s-a confruntat cu provocări persistente în tranziția sa de la o economie planificată spre o democrație bazată pe principii de piață. În pofida unui declin accentuat al sărăciei, Republica Moldova rămâne una dintre cele mai sărace țări din Europa. Uniunea Europeană și partenerii multinaționali au susținut o perioadă îndelungată Republica Moldova în tranziția spre o creștere economică durabilă și favorabilă incluziunii, prin consolidarea democrației multi-partite, a managementului macroeconomic, a instituțiilor publice, a statului de drept și a drepturilor omului.

***Capturarea de stat este perpetuă.*** Interesele oligarhice și reticența elitei de a reforma un sistem politic care le servește interesele definesc economia politică a Republicii Moldova. Aproximativ 20 de miliarde de dolari SUA au fost spălați prin intermediul băncilor moldovenești în ultimii ani și circa 1 miliard de dolari SUA (aproximativ 15 la sută din PIB) a fost furat printr-o schemă coruptă în 2014: investigațiile conexe sunt în curs de desfășurare. Guvernele succesive au promis să combată corupția și să transforme sistemul judecătoresc, procuratura și poliția în entități profesionale, bazate pe norme definite, care ar funcționa pe baza principiilor de integritate și încredere din partea publicului, dar puține schimbări s-au produs în realitate.

***Justiția bine funcțională este esențială pentru o bună guvernare, reducerea corupției și prestarea eficientă a serviciilor publice.*** Pentru scopurile prezentului raport, sectorul justiției al Republicii Moldova cuprinde instanțele judecătorești, Consiliul Superior al Magistraturii (CSM), sistemul de urmărire penală, Procuratura Generală (PG), Ministerul Justiției (MJ) și entități selectate independente și la nivel de executiv, care prestează servicii conexe instanțelor judecătorești. CSM este organul independent al Republicii Moldova de auto-reglementare în cadrul sistemului judecătoresc, care supraveghează numirile, transferurile și promovările judecătorilor. Urmare a adoptării unei legi privind reorganizarea sistemului judecătoresc în 2016, sistemul judecătoresc este compus din douăzeci de instanțe judecătorești, care examinează aspecte civile și penale. Instanțele de drept comun includ cincisprezece instanțe judecătorești de fond, patru curți de apel și o curte supremă. Republica Moldova are aproximativ 2.600 de judecători și personal administrativ în instanțele judecătorești. Procuratura este independentă din punct de vedere constituțional: PG efectuează anchete, ordonă aresturi și supraveghează toate urmărirea penale. Reforme majore au vizat PG, dar continuă să existe preocupări legate de independența procurorilor. Centrul Național Anticorupție (CNA), investighează cazurile de corupție de mare amploare. ANI (Autoritatea Națională de Integritate) și Procuratura Anticorupție au fost create ca entități noi pentru a combate corupția înrădăcinată. ANI se axează pe investigarea conflictelor de interese ale funcționarilor și pe verificarea declarațiilor lor oficiale, în timp ce Centrul Național Anticorupție (CNA) vizează exclusiv cazurile de corupție. Ministerul Justiției și Agenția sa pentru Administrarea Instanțelor Judecătorești (AAIJ), în cadrul executivului, au roluri esențiale în administrarea justiției: printre altele, Ministerul Justiției elaborează și prezintă propuneri pentru reforma sectorului justiției și evaluează și monitorizează performanța sectorului justiției. Institutul Național de Justiție (INJ) desfășoară activități de formare continuă a judecătorilor și a procurorilor, precum și a celor care contribuie la administrarea justiției, și instruieste candidații la funcțiile de judecători și procurori. Uniunea Avocaților din Republica Moldova (UARM), baroul național, cuprindea aproximativ 2.000 de avocați cu drept de practică în 2017. Alți actori importanți nestatali în sistemul justiției includ facultățile



de drept ale universităților, organizațiile neguvernamentale și partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova.

***O lege ambițioasă de reorganizare a sistemului judecătoresc a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2017.*** Până la data respectivă, existau 48 de instanțe de drept comun (dintre care 4 în Transnistria) și mai multe instanțe specializate. Legea din 2017 fuzionat majoritatea instanțelor judecătorești. Două instanțe judecătorești specializate (Tribunalul Militar și Curtea Economică) au fost închise și cele cinci foste instanțe municipale din Chișinău au fost fuzionate într-o singură instanță. Fiecare instanță judecătorească din Republica Moldova dispune în prezent de cel puțin nouă judecători. Se estimează că reorganizarea și consolidarea rețelei de instanțe judecătorești va costa 1,18 miliarde de lei moldovenești (60 milioane de dolari SUA). Guvernul estimează că această investiție va fi recuperată în șaptesprezece ani, optimizarea instanțelor judecătorești generând anual economii în sumă de 45,3 milioane de lei moldovenești.

***Strategia Națională de Dezvoltare a Republicii Moldova "Moldova 2020", aprobată prin lege în 2012, a identificat reforma justiției ca prioritate strategică.*** Moldova a adoptat o Strategie ambițioasă de reformă a sectorului justiției (SRSJ) pentru perioada 2011-2016 (extinsă până în 2017). Strategia a fost concepută ca un program de reformă a sectorului justiției, cu centralizarea sprijinului partenerilor de dezvoltare. Strategia își propune ca scop modernizarea și actualizarea a șapte piloni: sistemul justiției; justiția penală; accesul la justiție și executarea hotărârilor judecătorești; integritatea actorilor din sectorul justiției; rolul justiției în dezvoltarea economică; respectarea drepturilor omului în sectorul justiției; și un sector al justiției bine coordonat, bine gestionat și responsabil. Implementarea SRSJ s-a bazat pe finanțarea donatorilor și a solicitat entităților să elaboreze planuri de dezvoltare strategică și planuri de finanțare, conforme priorităților SRSJ, dar implementarea a fost afectată de provocări, precum angajamentul insuficient la nivel înalt față de acțiunile reale, capacitatea tehnică redusă și coordonarea insuficientă în rândul partenerilor de dezvoltare. Evaluarea din 2015 a implementării SRSJ a relatat rezultate mixte, la fel ca și evaluarea UE din 2016.

***În 2017, MJ, beneficiind de contribuțiile părților interesate din sectorul justiției, a inițiat elaborarea următoarei Strategii de reformă a sectorului justiției pentru perioada 2018-2021, însă alegerile parlamentare anunțate pentru începutul anului 2019 a amânat activitatea respectivă.*** Proiectul Strategiei urmărește consolidarea și continuarea proceselor de reformă lansate și implementate în perioada 2011-2017 pentru edificarea unui sector de justiție modern, inclusiv a unui nou cadru juridic și instituțional, precum și creșterea eficienței, calității și accesului la justiție. Aceste obiective vor fi atinse prin trei direcții strategice: (a) îmbunătățirea transparenței, calității actului justiției și accesului la justiție; (b) consolidarea independenței actorilor din sectorul justiției, a auto-guvernantei și responsabilității; și (c) tranziția spre un sector al justiției eficient și modern. Se pare că activitatea de elaborare a Strategiei va fi reluată după alegerile parlamentare din 2019. Totuși, după cum denotă prezentul raport și alte publicații, provocarea principală pentru reformatorii sectorului justiției din Republica Moldova nu este planificarea și strategia: dar implementarea reformelor deja inițiate.

*Performanța sectorului și constrângerile întâmpinate*

***O serie de anchete a utilizatorilor instanțelor judecătorești au fost realizate la finele anului 2017, ca parte a elaborării acestui raport; constatările anchetelor au implicații semnificative asupra planificării și implementării politicilor și reformelor.*** Anchetele au vizat: a) cetățenii; b) mediul de afaceri; (c) utilizatorii profesioniști ai sistemului judecătoresc (notari, avocați și executori judecătorești); și (d) angajații din sectorul justiției (judecători, procurori, personalul instanțelor judecătorești și personalul procuraturilor). Anchetele au explorat experiențele și percepțiile reale ale utilizatorilor privind instanțele judecătorești, corupția și reforma sistemului judecătoresc (Anexele 1-4 reflectă constatările principale):

- *Se consideră că procuraturile și instanțele judecătorești necesită cel mai mult reforme.*
- *Percepțiile privind performanța instanțelor judecătorești din Republica Moldova diferă între cetățeni și afaceri, pe de o parte, și utilizatorii profesioniști ai serviciilor judecătorești și angajații din sectorul justiției, pe de altă parte. Respondenții cu experiență reală în instanțele judecătorești au alte opinii despre performanța instanțelor judecătorești: 76 la sută din publicul general și 76 la sută din comunitatea de afaceri au exprimat opinii negative. Majoritatea respondenților în grupuri au tendința să declare lipsa unor schimbări reale în perioada 2015-2017.*
- *46 la sută din cetățeni și 47 la sută din companii sunt de părerea că amploarea corupției s-a intensificat. Totuși, doar 19 la sută din utilizatorii profesioniști și 14 la sută din angajații sectorului justiției au manifestat opinii similare, reflectând un grad mai mare de optimism despre eforturile de combatere a corupției, față de cei ‘din interiorul’ sistemului. Cetățenii și mediul de afaceri sunt de părerea că prevalența corupției se datorează impunității persoanelor corupte și corupției ca tradiție socială. 20 la sută din cetățeni au raportat dare de mită (plătită personal sau prin terți). În rândul cetățenilor care au utilizat, de facto, instanțele judecătorești, cifra este cu mult mai mare.*
- *Peste 60 la sută din cetățeni și companii au percepția că un cetățean sau antreprenor de rând nu are șanse la un proces corect. Și, în timp ce satisfacția cu accesul la instanțele judecătorești, procuraturi și executori judecătorești este redusă, notarii beneficiază de aprecieri mai pozitive.*
- *La capitolul transparență, notarii obțin preponderent evaluări pozitive, în timp ce instanțele judecătorești și procuraturile obțin cele mai negative răspunsuri din partea cetățenilor și a companiilor. Cetățenii sunt cel mai mult informați despre activitatea notarilor și cel mai puțin informați despre serviciile procuraturilor și ale executorilor judecătorești.*
- *10 la sută din cetățeni raportează încălcări ale drepturilor lor sau ale membrilor familiilor lor în timpul proceselor. Respondenții sunt cel mai mult nemulțumiți de calitatea actului judecătoresc. 45 la sută din justițiabili nu au fost mulțumiți de durata examinării dosarelor. Cetățenii și companiile cu experiență reală în instanțele judecătorești au oferit mai multe răspunsuri negative despre funcționarea instanțelor judecătorești, comparativ cu cei care nu au avut o astfel de experiență.*
- *Instanțele judecătorești, procuraturile și serviciile executorilor judecătorești obțin aprecieri de eficiență redusă din partea cetățenilor și a întreprinderilor care participă la procese. Judecătorii și angajații instanțelor judecătorești raportează o medie săptămânală de 40 de ședințe, jumătate din aceste ședințe fiind amânate.*
- *Reforma în domeniul justiției este clasată pe al patrulea loc ca și importanță de către cetățeni, fiind devansată de reformele în domeniul asistenței medicale, pensiilor și educației. Cetățenii menționează că specializarea judecătorilor, procedurile simplificate pentru dosarele mici și reforma instanțelor și a procuraturii sunt cele mai importante reforme în sectorul justiției. Mai puțin de 30 la sută din angajați și utilizatori profesioniști consideră că reformele în desfășurare s-au soldat cu un impact pozitiv.*
- *Nu există diferențe semnificative legate de gen în răspunsurile cetățenilor cu privire la calitatea și transparența serviciilor în sistemul justiției, dar grupurile cu venituri mici sunt mai puțin informate despre funcționarea instanțelor judecătorești față de grupurile cu venituri mai mari, și consideră că sistemul judecătoresc este costisitor și opac.*
- *Rezultatele anchetelor sunt complimentate printr-o descriere generală a performanței sectorului justiției din Moldova (Anexa 5 – Privire în ansamblu asupra sectorului justiției 2017) care este compilat în baza informației din diferite surse accesibile pentru publicul larg.*

**Capturarea statului subminează încrederea în instituțiile publice.**<sup>1</sup> Cercetări suplimentare – care depășesc domeniul de acțiune al prezentului raport – privind modelele de acționariat în companii și bănci și privind finanțele persoanelor expuse politic (PEP) din surse precum documentele “Panama” (eng. – Panama Papers), ar putea elucida mai bine legăturile dintre PEP, capturarea statului, controlul politic, fluxurile ilicite de finanțare și corupție. Scandalul bancar care a implicat spălarea a miliarde de dolari SUA a atras atenția asupra capturării statului, corupției și spălării banilor. Lipsa încrederii în sectorul justiției reflectă neîncrederea cetățenilor și a companiilor față de stat.

**În pofida numeroaselor legi noi, implementarea reformelor în domeniul justiției și al luptei cu corupția rămâne insuficientă, iar unele reforme au fost compromise sau sufocate din interiorul sistemului.** Interesele înrădăcinate opun rezistență eforturilor de creștere a transparenței, responsabilității și previzibilității sistemului – un sistem cu o distribuție mai rațională, bazată pe performanță, a resurselor. Numirea și promovarea judecătorilor nu sunt percepute ca respectând cu strictețe criteriile și normele prescrise. Instituțiile penitenciare constituie o problemă sensibilă, rapoartele de investigație demonstrând modul în care criminalitatea organizată și captura de proprietăți par să fie conduse din interiorul acestor instituții. Pentru succesul reformelor, inițial urmează a fi abordată capturarea și corupția de stat – constrângeri obligatorii în calea îmbunătățirii performanței justiției.

**Accesul grupurilor vulnerabile - în special al femeilor și fetelor – la justiție rămâne o preocupare majoră.** Constrângerile de acces al grupurilor vulnerabile și mobilitatea mai redusă în rândul populației rurale, în tandem cu distanțele mai mari de deplasare și transportul precar, au generat îngrijorări privind impactul consolidării planificate a instanțelor asupra accesului. Localitățile rurale și îndepărtate reprezintă 57 la sută din cetățenii Republicii Moldova și 84 la sută din cei săraci. Accesul este o îngrijorare deosebită pentru femei. Un studiu al ONU din 2011 a constatat că 63 la sută din femei au fost victime ale violenței psihologice, sexuale sau fizice, exercitată de soțul sau partenerul lor. Femeile din mediul rural, femeile vârstnice, separate sau divorțate, prezintă un risc sporit de a fi victime ale violenței. Situația economică și violența domestică sunt considerate a fi motive esențiale pentru traficul persistent cu femei: se estimează că peste 25.000 de persoane sunt traficate anual, inclusiv copii și minori.

#### **Recomandări**

1. *A integra feedback-ul despre performanță și corupție, obținute din anchetele utilizatorilor din 2017, prin acțiuni și investigații concrete (inclusiv urmărirea penală pentru acte de corupție comise de funcționarii și angajații sectorului justiției), a publica progresele anual și a repeta anchetele la fiecare doi ani.*
2. *A integra concluziile investigațiilor privind criminalitatea organizată provenită din penitenciare prin lansarea unui program de opțiuni non-incarcerative pentru infractorii cu risc redus, care sunt încarcerați pentru contravenții și alte infracțiuni minore non-violente<sup>2</sup>, și încarcerarea criminalilor cu grad sporit de risc, oferindu-li-se atenție sporită.*
3. *A iniția (sau extinde, după caz) programele direcționate pentru îmbunătățirea accesului la justiție al grupurilor vulnerabile, precum femeile, fetele, copiii și minorii, în colaborare cu societatea civilă și partenerii de dezvoltare – și a publica rezultatele trimestrial.*

<sup>1</sup> Cristina Gherasimov, “Moldova: Statul capturat la marginea Europei.” Chatham House, 8 martie 2017.

<sup>2</sup> De exemplu, prin intermediul unei abordări de PPP în reabilitarea unor astfel de infractori cu grad redus de risc și reducerea recidivelor, urmare a bunelor practici din țări precum Australia, Marea Britanie și Statele Unite.

***O schimbare majoră a responsabilităților bugetare de la MJ către CSM s-a produs în perioada 2013-14.*** Începând cu anul 2014, majoritatea instanțelor judecătorești și INJ au devenit subordonate CSM pentru planificarea, aprobarea și executarea bugetelor, management financiar, achiziții publice și resurse umane. Entitățile de urmărire penală intră sub incidența diferitelor structuri bugetare: PG este o entitate bugetară directă, însă Procuratura Anticorupție și procuraturile teritoriale sunt subordonate pentru scopuri fiscale și bugetare Consiliului Superior al Procurorilor (CSP). Centrul Național Anticorupție (CNA) elaborează și transmite proiectul de buget direct spre aprobare Parlamentului pentru a-și asigura independența. CSM a introdus reforme semnificative în materie de management și control financiar în 2015. Cu toate acestea, este responsabilitatea MF și a Parlamentului să gestioneze prioritățile. Articolul 23 din Legea bugetului cere în continuare Ministerului Justiției să furnizeze asistență juridică organizatorică, materială și financiară. Pentru a îndeplini acest rol, Departamentul de Administrare Judecătorească (DAJ) al MJ a fost reconstituit în 2016 ca Agenție pentru Administrarea Instanțelor Judecătorești (AAIJ), subordonată Ministerului Justiției. CSM exercită supravegherea fiscală și bugetară a tuturor instanțelor judecătorești de fond și a curților de apel. Supravegherea financiară externă a instituțiilor din sectorul justiției (pe lângă Parlament) este exercitată de către MF și Curtea de Conturi (instituția supremă de audit).

***Cheltuielile pentru sectorul justiției în Republica Moldova au crescut în termeni nominali și reali în perioada 2010-2016.*** Per ansamblu, cheltuielile salariale în sectorul justiției au crescut cu 170 la sută în perioada 2010-2015. Cheltuielile de investiții capitale sunt neregulate și au înregistrat o scădere globală accentuată în 2015, după creșterea investițiilor și a reparațiilor din anii precedenți. În 2013, cheltuielile pentru sectorul justiției au crescut mai rapid decât în orice alt sector; de atunci, ele au fost reduse ca proporție din PIB și din toate cheltuielile publice. Per ansamblu, cheltuielile pentru sectorul justiției în țară sunt elastice și sensibile la cererile altor sectoare de cheltuieli publice. Cheltuielile reale pentru sectorul justiției în Republica Moldova sunt cele mai mici din Europa. Salariile reprezintă aproximativ două treimi din cheltuielile judiciare în Republica Moldova, în conformitate cu modelele internaționale. Salariile pentru judecători cresc rapid. Cheltuielile de capital sunt neregulate și realizate ad-hoc, spre deosebire de creșterea constantă a salariilor. Modelul eratic al cheltuielilor de investiții capitale sugerează că instanțele judecătorești și CSM au dificultăți în planificarea cheltuielilor de investiții capitale pe termen lung. În linii generale, cheltuielile operaționale, inclusiv reparațiile capitale, au fost reduse din 2013, ceea ce sugerează continuarea constrângerilor bugetare.

***Există cinci probleme principale în raport cu bugetarea și gestiunea cheltuielilor instanțelor judecătorești:***

- *Statisticile sectorului justiției.* Sunt necesare statistici de înaltă calitate pentru formularea unor strategii și politici realiste, stabilirea obiectivelor, monitorizarea rezultatelor și luarea deciziilor bazate pe dovezi privind alocarea și gestiunea resurselor limitate. Colectarea datelor exacte cu privire la dosare și cheltuieli în contextul raportului a fost dificilă. Diferite părți ale executivului dispun, uneori, de date diferite privind același subiect; fapt ce prezintă dificultăți – și generează întârzieri – în analiza cheltuielilor, a personalului și numărului de dosare. Nici una din problemele menționate nu necesită investiții semnificative de capital. Dar, aceasta necesită spirit de conducere și angajament – pentru destrămarea tiparelor și facilitarea unei comunicări mai deschise și a schimbului de date între entitățile cu roluri esențiale în modernizarea sectorului justiției, anume CSM, MJ, PG, MF și Biroul Național de Statistică.
- *Dependența de bugetarea bazată pe articole bugetare* – bugetarea în sectorul justiției, inclusiv în instanțele judecătorești, continuă să fie bazată pe “articole bugetare”. Bugetele instanțelor

judecătorești individuale sunt bazate pe articole bugetare, deseori pe instituții, cu mici dezagregări pe activități. Bugetele de cheltuieli sunt controlate lunar; plafoanele de cheltuieli anuale sunt convertite în alocații lunare per instituție.

- *Acumularea arieratelor* – instituțiile din sectorul justiției sunt cunoscute pentru arieratele acumulate în anii precedenți, dar nu există estimări exacte ale volumului de arierate în sector, și nici per instanță judecătorească.
- *Evidența contabilă* – evidența contabilă în instanțele judecătorești urma să fie automatizată pentru exactitate și transparență, dar implementarea soft-ului de evidență contabilă a prezentat o provocare considerabilă.
- *Autoritatea de reprogramare* – gradul sporit de flexibilitate bugetară ar putea îmbunătăți eficiența instanțelor judecătorești. În prezent, entitățile sistemului judecătoresc dispun de puțină autoritate pentru realocarea (reprogramarea) resurselor între articole economice în cadrul unei singure instituții, sau între diferite instituții, fără aprobarea CSM.

#### **Recomandări**

1. *Ar fi necesar ca CSM, PG, MJ, MF și Biroul Național de Statistică să îmbunătățească rapid informațiile statistice de bază privind sectorul justiției.*
2. *Ar fi necesar ca MF și CSM să elaboreze directive pentru îmbunătățirea metodologiei bugetare și a investițiilor de capital.*
3. *Pentru a îmbunătăți productivitatea și controlul costurilor de personal, ar fi necesar ca CSM să elaboreze și să publice criteriile și procedurile de acordare a premiilor și primelor pentru jubilee, sărbători profesionale și sărbători nelucrative în sistemul judecătoresc.*
4. *Ar fi necesar ca MJ și CSM să estimeze volumul de arierate acumulate de MJ și instanțele judecătorești, și să elaboreze un parcurs și cadru de timp pentru a reduce – și, ulterior, a elimina și a preveni acumularea de – arierate.*

#### *Consolidarea capitalului uman*

**Procesul de management al resurselor umane (MRU) în sector implică diverse entități responsabile de gestiunea personalului.** Actorii principali în funcția de management al resurselor umane includ INJ (responsabil pentru instruirea judecătorilor și procurorilor), CSM (care elaborează politici și decizii strategice privind resursele umane) și MJ (responsabil parțial de bugetarea instanțelor judecătorești și de repartizarea judecătorilor). Câteva obiective și planuri de acțiuni ale SRSJ vizează în mod expres la MRU în sectorul justiției.

**Se preconizează că reorganizarea instanțelor judecătorești se va solda cu promovări, transferuri și disponibilizări, care sunt inevitabile într-o restructurare de această amploare și ambiție.** Numărul de persoane deservite (per judecător) în regiuni evidențiază distribuția inegală a serviciilor. De exemplu, în 2016, un judecător a deservit la Chișinău o populație de 8.100 de persoane, în timp ce Leova dispunea de un judecător la 26.900 de persoane. Diferențele regionale în repartizarea resurselor pentru justiție (în acest caz, judecătorii) pot fi determinate în mod corespunzător prin diferențele de incidență a necesității pentru servicii judecătorești, bazate pe diferitele condiții economice și pe populație. Totuși, aceste disparități sunt extreme în Republica Moldova și trebuie analizate mai detaliat pentru a determina implicațiile acestora asupra accesului la justiție și a eficienței rețelei de instanțe judecătorești.

**Reorganizarea instanțelor judecătorești oferă o oportunitate de a îmbunătăți semnificativ eficiența sectorului: în timp, reorganizarea va modifica distribuția judecătorilor și a personalului instanțelor din Republica Moldova, în conformitate cu mai puține locații ale instanțelor și o utilizare sporită a tehnologiei.** Tranziția spre un sistem de instanțe electronice ar putea elimina necesitatea deplasării,

permițând depunerea și accesarea electronică a dosarelor. Prin urmare, implementarea eficientă a justiției electronice și a guvernării electronice este crucială pentru îmbunătățirea serviciilor în sistemul judecătoresc.

***Stimulente adecvate pentru personalul din sectorul justiției – dacă sunt bine concepute – ar putea soluționa anumite provocări legate de corupție și de resursele umane.*** Potrivit SRSJ, în pofida noului sistem de management al resurselor umane, salariile mici în serviciul public rămân o problemă. Creșterile salariale au încercat să promoveze independența actului justiției și să reducă corupția în rândul judecătorilor. În 2013 și 2014, judecătorii au beneficiat de creșteri salariale de 100 la sută și sporuri de 10 la sută în 2015 și 2016. O treime din judecători sunt declarați de către MJ ca fiind înlocuiți începând cu anul 2010 pentru a reduce corupția. Este prea devreme pentru a evalua dacă măsurile respective au diminuat corupția în instanțele judecătorești: constatările anchetelor utilizatorilor din 2017 cu privire la corupție nu oferă o reflecție în acest sens.

***Selectarea și promovarea candidaților și a judecătorilor sunt efectuate de către o comisie de selectare, în funcție de criterii obiective clare și transparente, bazate pe merit.*** Legea descrie meritul drept „nivelul de cunoștințe și abilitățile profesionale, capacitatea de aplicare a cunoștințelor în practică, durata experienței, indicatori calitativi sau cantitativi ai activității de judecător, menținerea standardelor etice și a altor activități de cercetare sau academice”. Republica Moldova nu a specificat metrici clare pentru evaluarea și gestiunea performanței, ceea ce face dificilă înțelegerea „criteriilor calitative și cantitative”. Legea nu prescrie modul de abordare a conflictelor de interese; de exemplu, membrii comisiei de selectare nu sunt obligați să dezvăluie conflictele de interese percepute sau efective, sau să se auto-recuze de la decizii privind candidații cu care au relații personale.

***Evaluarea și gestiunea performanței judecătorilor trebuie să devină mai transparente, responsabile și bazate pe norme.*** Gestiunea performanței judecătorilor este abordată într-o lege din 2012 privind selectarea și evaluarea performanței judecătorilor, care conferă CSM principala responsabilitate pentru evaluare și îi cere să stabilească criterii detaliate pentru evaluarea performanței. Judecătorii sunt supuși unei evaluări periodice a performanței, la fiecare trei ani. O evaluare a legii din 2014, efectuată de către Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE) și Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (BIDDO), la solicitarea CSM, a constatat „preocupări legate de corectitudinea și transparența sistemului, inclusiv lipsa consecvenței în gradare, justificarea insuficientă a deciziilor comisiei, și o subiectivitate percepută a gradării”. Potrivit unei evaluări realizate de Soros-Moldova, „calitatea actelor justiției este cel mai slab punct al sistemului judecătoresc din Republica Moldova”.<sup>3</sup> Soros-Moldova consideră că deciziile judecătorilor deseori au la bază alte motive, preponderent din cauza volumului mare de lucru și al pregătirii profesionale insuficiente. Numirea și promovarea transparentă a judecătorilor este importantă pentru independența instanțelor judecătorești. Activitatea CSM în acest domeniu nu pare a fi suficient de transparentă.

***SRSJ a declarat că promovarea și implementarea toleranței zero față de corupția în sectorul justiției reprezintă un obiectiv-cheie, dar Republica Moldova are un drum lung de parcurs, conform anchetelor utilizatorilor din 2017.*** Întârzierile în implementarea SRSJ au costat deja Republica Moldova aproximativ 1,8 milioane de euro, ratând sprijinul financiar al UE pentru sectorul justiției.<sup>4</sup> O carență importantă a fost percepția că CSM a protejat judecătorii de urmărirea penală. S-a constatat că sistemele informatice sunt vulnerabile la manipulare și la corupție. Sistemul electronic de repartizare aleatorie a

---

<sup>3</sup> Soros-Moldova. Evaluarea primului an de implementare a Agendei de Asociere a Republicii Moldova – Progrese și oportunități în sfera politică. Document de lucru. Chișinău: Soros-Moldova, 2016.

<sup>4</sup> Ibid.

dosarelor, Sistemul integrat de repartizare a dosarelor (SIRD), a fost introdus pentru a limita corupția în instanțele judecătorești. În decembrie 2014, a fost inițiată o anchetă împotriva a opt angajați ai unei instanțe judecătorești din Chișinău, suspectați de manipularea SIRD în perioada 2012-2014, astfel încât anumite dosare (privind creanțele monetare de mare valoare) să fie repartizate unor anumiți judecători. În pofida toleranței zero pentru corupție, declarate de SRSJ, acțiunile și practicile anticorupție actuale nu par să producă efectele scontate.

#### **Recomandări<sup>5</sup>**

1. *Reforma procuraturii ar trebui să fie adoptată fără alte întârzieri și nu ar trebui introduse modificări ale legilor sau proiectelor de legi care ar fi contrare opiniei Comisiei de la Veneția, sau care ar limita competențele procurorilor de a combate corupția la nivel înalt.*
2. *Ar fi necesară instituirea unui mecanism transparent pentru selectarea și promovarea judecătorilor. Discreția CSM ar trebui să fie limitată. Criteriile de selectare și promovare a judecătorilor ar trebui să fie revizuite pentru a asigura selectarea și promovarea celor mai buni candidați.*
3. *Autoritățile ar trebui să asigure repartizarea aleatorie a tuturor dosarelor și ar trebui să investigheze și să sancționeze cu promptitudine încercările de interferență în programul integrat de gestionare a dosarelor.*
4. *Independența Inspecției judiciare ar trebui să fie consolidată, iar procedura de investigare a judecătorilor ar trebui să fie simplificată prin desființarea comisiei de admisibilitate și prin transferul competențelor sale către Inspekția judiciară.<sup>6</sup>*

#### *Sistemele informatice în sectorul justiției*

**Republica Moldova intenționează să-și modernizeze sistemele informatice în sectorul justiției, dar există și provocări.** Progresele tehnologice și bunele practici din țările vecine sugerează că Republica Moldova ar putea examina soluții mai inteligente bazate pe TIC pentru problemele identificate de capturare, corupție și performanță, realizând în același timp economii suplimentare de costuri. Un accent esențial al reformelor justiției în Republica Moldova este de a consolida capacitatea TIC în domeniu și aplicațiile pentru creșterea eficienței, accesului, transparenței și responsabilizării. Obiectivul consolidării instanțelor judecătorești este de a crea condiții mai bune de lucru pentru judecători și personalul instanțelor, prin îmbunătățirea infrastructurii și a eficienței. Provocările principale pentru valorificarea TIC includ:

- *Viziunea – consolidarea instanțelor judecătorești în Republica Moldova – așa cum este planificată în prezent – poate să nu îmbunătățească eficiența și accesul sau să reducă în mod semnificativ capturarea, corupția sau costurile.* O combinație de oportunități oferite de progresele și specializările tehnologice – deja aplicate în unele țări – ar putea conduce la un număr mai mic de judecători necesari, la examinarea mai rapidă a dosarelor și la o configurație oarecum diferită a categoriilor de instanțe, generând reduceri potențiale de costuri și îmbunătățirea eficienței.
- *Pe baza tendințelor privind numărul de dosare, Republica Moldova ar putea necesita mai puțin de 15 instanțe judecătorești de fond.* Țările din regiune au înregistrat o creștere semnificativă a numărului de dosare cu volum mare de lucru și valoare mică, depuse în instanțele judecătorești de

<sup>5</sup> Soros-Moldova. Evaluarea primului an de implementare a Agendei de Asociere a Republicii Moldova – Progrese și oportunități în sfera politică. Document de lucru. Chișinău: Soros-Moldova, 2016.

<sup>6</sup> Amendamentele din iulie 2018 la Legea privind CSM (adică, după pregătirea prezentului raport) vizează consolidarea rolului inspectorilor judiciari. Suplimentar, Legea privind răspunderea disciplinară a judecătorilor a fost modificată pentru a îmbunătăți mecanismul disciplinar de abordare a abaterilor judecătorilor.

fond. Acestea au suprasolicitat instanțele: în Slovenia și Azerbaidjan, de exemplu, astfel de dosare reprezintă 25-40 la sută din numărul dosarelor instanțelor judecătorești de fond. Ambele țări au optat pentru simplificarea și automatizarea depunerii și procesării acestor dosare în instanțele judecătorești dedicate – eliberând astfel instanțele judecătorești de fond “normale”. Sarcinile de lucru în instanțele judecătorești de fond „normale”, reduse cu 25-40 la sută, înseamnă mai puțini judecători și personal în sectorul justiției, mai puține instanțe judecătorești, facturi salariale mai mici, acces îmbunătățit la nivel electronic și fizic, precum și eficiență sporită și – în timp – posibil, un grad sporit de încredere din partea publicului.

- *Fragmentarea, securitatea, criminalitatea informatică și riscurile cibernetice – Politica Cloud First (adică, prioritatea utilizării Cloud-ului) a Republicii Moldova impune tuturor departamentelor și agențiilor să utilizeze cloud-ul, dar, în pofida capacității mari neutilizate a cloud-ului, PG ar dori să implementeze sistemul de dosar penal electronic (acum testat în regim pilot) pe platforma propriului centru de date.* Cu toate acestea, tehnologiile digitale în sectorul justiției din Republica Moldova nu dispun de standarde suficiente de securitate și confidențialitate, supunând Guvernul, structurile de stat, cetățenii și companiile unui risc sporit de a deveni victime ale criminalității cibernetice și criminalității informatice. Frauda bancară de 1 miliard de dolari SUA a avut loc la doar câteva săptămâni după directiva Consiliului Suprem de Securitate din 7 octombrie 2014 pentru asigurarea securității informațiilor. Și, în 2010, Comisia Electorală Centrală a fost atacată în ziua alegerilor parlamentare.
- *Planurile actuale de modernizare a TIC vizează fiecare entitate din sector în mod individual și în mod eronat presupun că economiile de costuri vor apărea doar din “modul obișnuit de funcționare” în mai puține locații.* Drept urmare, planul a ratat oportunități pentru o economie de eficiență mai mare, prin plasarea de resurse acolo unde acestea pot face diferența. Planul nu utilizează alte căi de sporire a eficienței, de exemplu, prin dezvoltarea de soluții în coordonare cu entitățile relevante din sectorul justiției sau prin utilizarea aplicațiilor și a capacităților existente (de exemplu, M-Cloud). Utilizatorii interni trebuie să dispună de un rol marginal, în funcție de necesități, în discuțiile privind îmbunătățirea performanței și furnizării de servicii. Necesitățile diferențiate ale utilizatorilor externi încă urmează a fi reflectate în instrumentele și aplicațiile TIC din sector.
- *Provocările din domeniul justiției în Republica Moldova se referă la o infrastructură cloud avansată, care necesită sprijin.* Numeroasele părți interesate, obiectivele și activitățile nu sunt aliniate în cadrul unei strategii unice/unui cadru strategic în sectorul TIC. Acest decalaj a dat naștere unei structuri organizatorice fragmentate și complexe pentru coordonarea TIC în domeniul justiției: MJ, AAIJ, CSM, CSJ și Centrul pentru Telecomunicații Speciale (CTS) au responsabilitatea implementării unui sistem adecvat de justiție electronică (*e-justiție*). Concurența instituțională, în tandem cu lacunele de capacitate din cadrul instituțiilor, a împiedicat utilizarea TIC, în timp ce remunerarea redusă împiedică capacitatea Guvernului Republicii Moldova (GRM) de a angaja experți din grupul limitat de specialiști TIC de înaltă calificare.
- *Finanțarea TIC în domeniul justiției nu este conformă rezultatelor sau priorităților utilizatorilor, iar alocările anuale împiedică planificarea pe termen mediu și lung.* Nu există alocări pentru mentenanța, susținerea și consolidarea sistemelor existente. Sectorul justiției din Republica Moldova nu dispune nici de o arhitectură la nivel de întreprindere pentru a sprijini gestiunea eficientă și de calitate înaltă a resurselor. Resursele și capacitățile existente sunt limitate și distribuite între organizații, reducând în continuare eficiența lor.
- *Toate instanțele judecătorești utilizează PIGD – un sistem cu puține posibilități de îmbunătățire.* Infrastructura centrală a PIGD este veche; tehnologia sa de bază – NET V2.0 – este depășită și nu este bazată pe web, prin urmare, utilizatorii instanțelor judecătorești nu pot urmări progresul dosarelor. Algoritmul PIGD de repartizare aleatorie a dosarelor pentru judecători a fost atacat în trecut, înrăutățind lipsa de încredere existentă; înregistrarea dosarelor prezintă inconsecvențe în determinarea complexității dosarelor și dublarea eforturilor de înregistrare. De asemenea, se atestă



rezistența utilizatorilor față de re-elaborarea PIGD din cauza fricii adăugării elementelor la complexitatea existentă. În 2017 a demarat proiectul „Justiție deschisă” al USAID, care oferă sprijin pentru: a) modernizarea funcționalității actualului PIGD, și b) integrarea PIGD actualizat, care va funcționa pe soft-ul curent cu alte platforme și aplicații de e-guvernare (depunerea electronică – *e-depunerea*). Programarea a 30 de actualizări ale PIGD a fost finalizată, în timp ce sunt prevăzute șapte etape ale dezvoltării PIGD. USAID preconizează că cele șapte etape vor fi programate până în septembrie 2018.

- *Caracteristicile disponibile pentru alte servicii publice, cum ar fi dosarul electronic și semnătura electronică, sunt în curs de implementare. În 2017, sistemul de dosar electronic (parte a PIGD) a fost testat cu succes într-o instanță judecătorească din Chișinău, iar MJ a decis să extindă testarea la toate instanțele din Chișinău, inclusiv la Curtea de Apel. Cu toate acestea, absorbția este redusă și deciziile judecătorești trebuie să fie în continuare imprimare și semnate fizic de către judecător pentru a deveni obligatorii din punct de vedere juridic.*
- *Infrastructura aglomerată generează cu regularitate ședințe în birourile judecătorilor, unde părțile nu pot beneficia de sistemele existente de înregistrare audio și încărcare în PIGD, astfel trezind suspiciuni legate de transparență și integritate. Unde există, înregistrările suferă de o calitate precară din cauza lipsei de microfoane direcționale.*
- *Un nou „Registru de Criminalistică și Informații Criminologice”, așa-numitul „e-dosar penal” al PG, a fost elaborat cu sprijinul PNUD în 2016 și este acum implementat de către PG la nivel național. Acesta prevede automatizarea fluxului de lucru și conectarea la alte sisteme guvernamentale pentru a facilita investigațiile. Cu toate acestea, peste 40 din cele 54 de birouri PG suferă de o calitate slabă a cablării rețelelor locale, o capacitate redusă a comutatoarelor locale și a cablajelor electrice care sunt vechi și de slabă calitate. Suplimentar, dosarul penal electronic nu dispune de o instalație de recuperare în caz de dezastru, iar serverele sale sunt instalate într-o încăpere de depozitare neasigurată în cadrul PG.*
- *Alte organe, precum CSM și registrele civile, nu dispun de propriul sistem de suport. În cazul CSM, înregistrările de examinare și performanță ale judecătorilor nu pot fi stocate în condiții de siguranță.*

## **Recomandări**

1. Pentru a asigura că serviciile și reformele TIC abordează preocupările cetățenilor cu privire la acces, transparență și responsabilitate, ar fi necesară crearea un forum consultativ cu reprezentanți ai tuturor părților interesate, ai societății civile și sectorului privat, pentru a obține feedback.
2. A revizui concluziile anchetei din 2017 și ale altor anchete ale utilizatorilor de instanțe judecătorești privind problemele legate de TIC și – în combinație cu feedback-ul și sugestiile primite de la forum – a identifica primele trei priorități, cu repere și indicatori de rezultate clare pentru următoarele douăsprezece luni.
3. A examina respectarea de către serviciile (electronice) în sectorul justiției a diversității etnice și lingvistice și a asigura că diferitele necesități și cerințe – în special cele ale grupurilor vulnerabile, cum ar fi femeile, vârstnicii, minorii și persoanele cu dizabilități – să fie reflectate în inițiativele actuale și viitoare.
4. A elabora o strategie realistă, cu estimări de costuri și secvențiată a sectorului justiției în domeniul TIC, odată ce va exista certitudine privind repartizarea funcțiilor și responsabilităților între MJ și alte entități sectoriale.<sup>7</sup> Neîncluderea acestei condiții prealabile pentru elaborarea unei strategii în domeniul TIC va conduce, probabil, la inconsecvențe și discontinuitate în implementarea reformei.
5. A defini cerințele pentru un sistem de gestionare a resurselor la nivel de întreprindere, și anume SIMRU și SIMF (bazându-se pe sistemele întregului guvern, nu în calitate de sisteme independente), pentru a elimina operațiunile manuale, a consolida controlul și raportarea și a îmbunătăți exactitatea.
6. A instala un sistem de gestiune a bazelor de date la nivel de întreprindere și a standardiza platforma de dezvoltare, inclusiv toate sistemele separate în prezent în cadrul MJ și toate registrele.

### *Infrastructura fizică*

**Până în 2016 au existat 44 de instanțe judecătorești de drept comun (inclusiv două instanțe specializate pentru probleme militare și comerciale) și patru curți de apel; astăzi, 15 instanțe judecătorești de drept comun sunt gestionate de o infrastructură insuficientă și aglomerată.** Din cele 48 de instanțe inițiale, 29 aveau mai puțin de șapte judecători fiecare, în timp ce 10 aveau mai puțin de cinci judecători. S-au schimbat puține lucruri la fața locului: instanțele judecătorești sunt aglomerate și lipsesc săli de ședințe, generând suspiciuni legate de eficiență, transparență, integritate și responsabilitate. Lipsa semnalizării (clare), a lifturilor, a cantinelor și a toaletelor, precum și deficiențele de acces, se soldează cu utilizatori care nu sunt bine informați și nu sunt bine tratați.

**MJ estimează că aproximativ 60 de milioane de dolari SUA<sup>8</sup> (1,5 miliarde de lei) sunt necesare pentru finanțarea reorganizării instanțelor judecătorești, așa cum se prevedea inițial.** Economii anuale de costuri sunt estimate la nivel de 45,3 milioane de lei, iar consolidarea instanțelor se așteaptă a fi răscumpărată în termen de 17 ani. Suma estimată este doar pentru construcții noi, renovări, extensii, mobilier și echipament; însă subestimează costul real al acestui model de consolidare a rețelei de instanțe judecătorești (de exemplu, Republica Moldova nu dispune deocamdată de standard de eficiență energetică pentru instanțele sale și altă infrastructură fizică în sectoral justiției, și nici una din instanțe nu corespunde standardelor anti-incendiar naționale sau internaționale). Costul estimat de 1,5 miliarde de lei nu include costul modernizării TIC, achiziționarea de terenuri (în caz de necesitate), sau demolarea

<sup>7</sup> Estimări ale costurilor de elaborare și implementare a Strategiei TIC pentru sectorul justiției sunt incluse în raportul tehnic TIC.

<sup>8</sup> Centrul de Resurse Juridice din Moldova: Studiu de fezabilitate pentru optimizarea instanțelor judecătorești, ultima dată accesat la 8 august 2017: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/08/Moldova-Court-optimiz.pdf>

clădirilor existente. Totuși, finanțarea încă urmează a fi identificată și, deocamdată, donatorii nu au dedicat resurse pentru finanțarea infrastructurii instanțelor judecătorești. În loc să se bazeze pe propriile sale resurse limitate sau donatori, ar fi necesar ca conducerea sectorului justiției să reducă inițial suma totală necesară, inclusiv urmând exemplul țărilor-omologi. Pentru finanțarea eventual necesară, gândirea inovatoare ar putea reduce lacuna de finanțare.

***Fără a analiza unele dintre recomandările acestui raport, este dificil de a estima costul și timpul necesar pentru renovări, anexe și construcții preconizate ale instanțelor judecătorești în vederea consolidării instanțelor.*** Legate de consolidare sunt cererile de autorizare, conformitatea cu reglementări și standarde, preocupările privind eficiența energetică și siguranța, precum și achiziții de bunuri și servicii. Durata medie totală necesară pentru finalizarea procesului de proiectare – bazată pe experiența țărilor UE – este estimată la 14-20 de luni, iar costurile de proiectare sunt estimate la aproximativ 20 de dolari SUA per metru pătrat sau până la 5 la sută din costurile de construcție. Timpul mediu total necesar pentru construcția unei clădiri noi a unei instanțe de 2.000 de metri pătrați este estimat la trei ani, în timp ce timpul mediu necesar pentru reabilitarea unei clădiri existente de 2.000 de metri pătrați poate necesita doar un an. Costul mediu pentru construcția unei clădiri noi sau adăugarea sau extinderea unei clădiri existente este estimat la 580 de dolari SUA (519 de euro) per metru pătrat în Chișinău și 505 de dolari SUA (451 de euro) per metru pătrat în alte părți ale țării. Pregătirea terenurilor pentru construcții va adăuga aproximativ 60 de dolari SUA (55 de euro) per metru pătrat la aceste costuri. Republica Moldova urmează să elaboreze cerințe standard pentru clădirile instanțelor judecătorești. Și renovările majore sunt, de obicei, mai consumatoare de timp decât construcțiile noi, deoarece schimbările de proiectare sunt frecvente. Estimările de costuri per metru pătrat pot prezenta variații semnificative în funcție de condițiile și circumstanțele specifice locației.

***Guvernele subestimează considerabil timpul și costul necesare pentru finalizarea procedurilor de proiectare și de autorizare chiar înainte de debutul construcției reale:*** aceste procese pot dura și durează mai mult decât cele 9-12 luni pentru a ajunge de la concepte la desene de lucru și devize de cheltuieli (DC). Achizițiile publice – cheia finanțării eficiente și transparente a sistemelor informatice și a infrastructurii fizice – prezintă îngrijorări de mai mulți ani. Evoluțiile recente și modificările aduse cadrului juridic pentru achizițiile publice au generat îmbunătățiri, însă multe aspecte mai urmează a fi abordate. O nouă LAP a intrat în vigoare la 1 mai 2016, care încorporează principiile fundamentale ale UE în domeniul achizițiilor publice.

#### ***Recomandări***

- 1. A examina rezultatele anchetelor din 2017 și ale altor anchete ale utilizatorilor de instanțe judecătorești privind problemele legate de infrastructura fizică și – în combinație cu feedback-ul și sugestiile obținute de la forum – a identifica primele trei priorități, cu repere și indicatori de rezultate clare pentru următoarele 12-24 luni.*
- 2. A realiza o analiză exhaustivă a cadrului legislativ național pentru a-l armoniza integral cu prevederile CDPD. Consolidarea instanțelor judecătorești va necesita un plan realist (conform legii) și costuri estimate pentru modernizarea și repararea instanțelor judecătorești existente. Va fi la fel de important să facem „lucrul necesar” prin luarea deciziilor în cunoștință de cauză pentru a acorda prioritate alocării resurselor în scopul îmbunătățirii accesului persoanelor cu dizabilități. Este necesar să fie efectuat un audit al respectării efective a cerințelor CDPD în practică pentru a estima costul și timpul necesar pentru lucrările prioritare.*
- 3. A revizui planul actual de reorganizare a instanțelor judecătorești, luând în considerare bunele practici internaționale, pentru a identifica raționalizarea și reducerea costurilor, cum ar fi desemnarea unei singure instanțe cu jurisdicție teritorială în Republica Moldova pentru dosarele civile de valoare mică și volum mare de lucru, și capacitatea de depunere online, în conformitate cu bunele practici ale UE.*

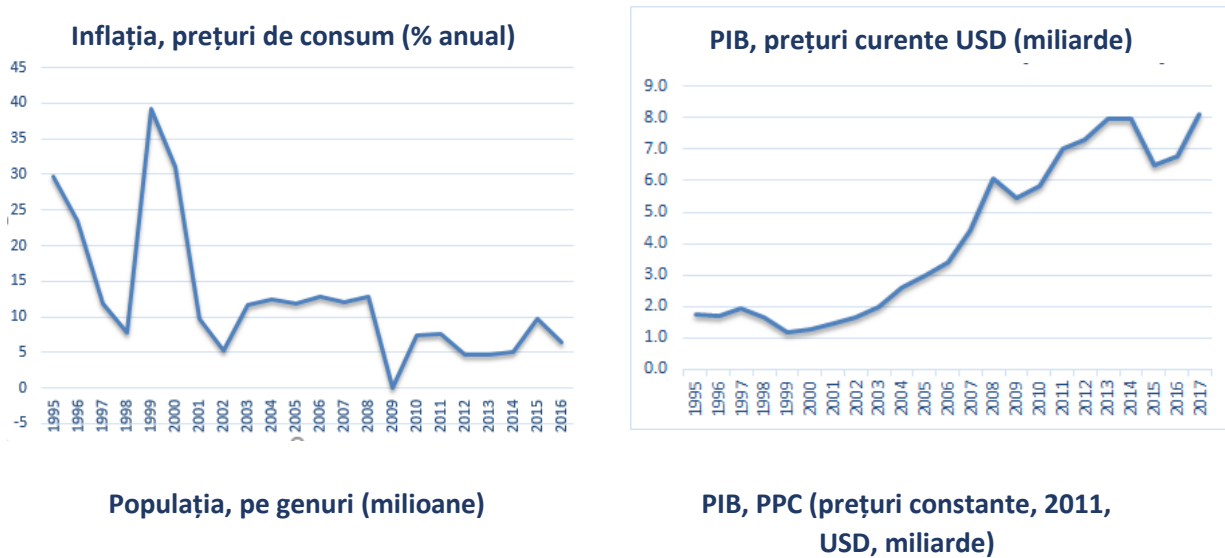
# Capitolul 1

## DESCRIEREA CONTEXTULUI

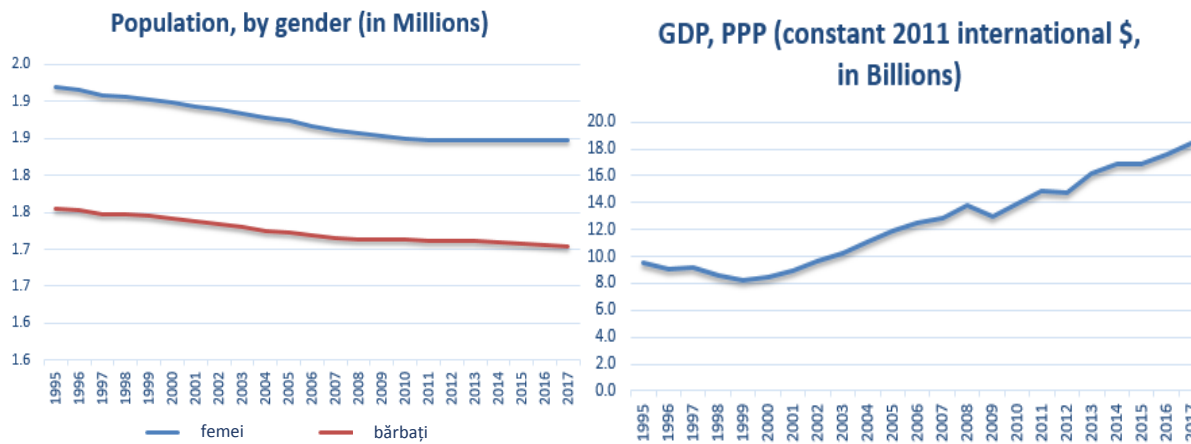
### Contextul economic

**1.1 Republica Moldova, o țară agricolă din Europa de Est, s-a confruntat cu provocări persistente în tranziția sa de la o economie planificată spre o democrație bazată pe principii de piață.** După prăbușirea fostei Uniuni Sovietice, Republica Moldova a înregistrat un declin economic și social prelungit. Nivelul de trai redus a fost agravat de efectul crizei financiare din 1998. Conflictul din regiunea transnistreană, pe atunci gazda principalelor întreprinderi industriale din Republica Moldova, a apărut în anii nouăzeci. Cu toate acestea, Republica Moldova a înregistrat o creștere medie anuală constantă a PIB-ului de 5 la sută de la începutul anilor 2000. Economia a suferit o recesiune în 2009 din cauza crizei economice mondiale și, din nou în 2015, din cauza șocurilor agricole și a fraudei bancare<sup>9</sup>, acestea din urmă evidențiind corupția generală și vulnerabilitățile din sectorul financiar. Totuși, recuperarea producției și creșterea consumului public au generat o creștere de 4,1 la sută în 2016. Figura 1.1 reflectă tendințele economice și demografice principale în perioada 1990-2017.

**Figura 1.1: Republica Moldova: Tendințele principale (1990-2017)**



<sup>9</sup> Banca Mondială, Profilul Republicii Moldova, <http://www.worldbank.org/en/country/moldova/overview>.



Sursa: Banca Mondială.

**1.2 În pofida unui declin pronunțat al sărăciei, Republica Moldova este una dintre cele mai sărace țări din Europa.** Rata generală a sărăciei a fost redusă la nivel de 11,4 la sută în 2014, iar rata șomajului a fost micșorată de la 8,5 la sută la începutul anului 2000 până la 4,2 la sută în 2016. Emigrarea a determinat scăderea populației din Republica Moldova, de la 3,7 milioane în 1990 la aproximativ 3,5 milioane în 2017, iar populația continuă să scadă aproximativ cu 1,5 la sută anual. PIB-ul nominal per locuitor se situează la nivel de 1.900 de dolari SUA și este cel mai mic din Europa.

**1.3 După un deceniu de reforme ale pieței, realizate din 1991 până în 2001, Republica Moldova a fost singura țară din Europa de Sud-Est care a adus la putere Partidul Comuniștilor (PCRM).** PCRM a câștigat alegerile din 2001 cu promisiunea de a restabili supremația legii și ordinea publică, câștigând 71 din 101 de mandate în Parlament. PCRM a fost reales cu o majoritate confortabilă în 2005. Totuși, după protestele masive violente din 2009, PCRM a pierdut puterea în favoarea unui guvern de coaliție pro-european.

**1.4 Începând cu 2009, guvernele pro-europene au beneficiat de sprijin considerabil pentru reforme instituționale din partea Uniunii Europene (UE).** Ajunși la putere în 2009, după proteste masive violente, noua coaliție a promis să lupte cu corupția, să consolideze finanțele țării și să-și reformeze sectorul justiției și sistemul judecătoresc. Integrarea europeană a ancorat agenda de reforme de politici a noului guvern și Republica Moldova a intenționat să continue reformele și integrarea europeană. Acesta a semnalat intenția sa de a continua integrarea europeană mai profundă atunci când a implementat primul plan de acțiuni pentru o perioadă de trei ani în cadrul Politicii europene de vecinătate și a semnat un Acord de Asociere și un Acord de liber schimb aprofundat și cuprinzător în 2014. UE a acordat cetățenilor Republicii Moldova posibilitatea de a se deplasa fără vize în statele membre ale UE.

**1.5 Partenerii multilaterali au agreeat să ofere sprijin financiar pentru politici în vederea susținerii tranziției Republicii Moldova spre o creștere economică durabilă și favorabilă incluziunii, cu condiția continuării reformelor instituționale.** Factorii economici declanșatori din trecut, inclusiv remiterile și pensiile, nu mai par a fi sustenabili. O mare parte din creșterea economică a Republicii Moldova până în 2015 a fost determinată de consum. Creșterea viitoare

va depinde de crearea locurilor de muncă în sectorul privat.<sup>10</sup> Emigrarea continuă a populației apte de muncă, dependența de piețele externe și remiteri, administrarea ineficientă în sectorul public, serviciile publice nefiababile, corupția și capturarea statului supun Republica Moldova vulnerabilității la șocuri externe și provocări interne. Acordurile de finanțare cu partenerii se axează pe consolidarea democrației multi-partite, management macroeconomic, instituții publice, supremația legii și drepturile omului.<sup>11</sup>

### *Contextul de guvernare*

**1.6 Republica Moldova este o democrație parlamentară constituțională, cu trei ramuri egale de putere: executivă, legislativă și judecătorească.** Executivul Republicii Moldova împarte funcțiile între președinte și Guvern, condus de primul-ministru. Funcția legislativă este investită în Parlamentul unicameral. Ramura judecătorească este independentă din punct de vedere constituțional. Abilitatea Guvernului de a funcționa eficient este redusă, pe măsură ce fracționismul a împiedicat cooperarea inter-ministerială, iar instituțiile de drept au fost folosite în raidurile corporative și preluarea proprietăților. Corupția persistă în sectorul public, în special în rândul organelor de drept, în sistemul judecătoresc, serviciul public, sistemul educațional și legislativ.

**1.7 Capturarea de stat caracterizează în prezent Republica Moldova: interesele oligarhice perpetue și refuzul elitei de a reforma un sistem politic care servește interesele lor definește politica, politicile și implementarea politicilor în țară.** Sistemul bancar a constituit un mediu favorabil pentru spălarea banilor. Aproximativ 20 miliarde de dolari SUA au fost spălate prin băncile din Republica Moldova în ultimii ani, în timp ce aproximativ 1 miliard de dolari SUA (circa 15 la sută din PIB) a fost furat într-un scandal de proporții, care a implicat trei dintre cele mai mari bănci din țară. În 2014, Guvernul a oferit o salvare controversată din contul rezervelor valutare deținute la Banca Națională. Investigațiile scandalului bancar sunt în curs de desfășurare.

**1.8 Guvernele succesive au promis să combată corupția și să transforme sistemul judecătoresc, procuratura și poliția în entități profesionale, bazate pe norme, care să funcționeze cu integritate și încredere din partea publicului.** În pofida angajamentelor de reformă la nivel de politici, nu s-a realizat niciun impact substanțial. Evoluțiile politice ulterioare au facilitat reformele, dar Republica Moldova are un drum lung de parcurs. Până în 2016, Partidul Democrat (PDM) a învins principalul său rival, Partidul Liberal Democrat (PLDM). Până în 2016, Partidul Democrat (PDM) a obținut controlul de facto asupra tuturor celor trei ramuri ale puterii, care a supraviețuit tentației de rezistență a unei opoziții fragmentate și a numit prim-ministrul său. Guvernul a elaborat o listă prioritară de reforme, incluzând 69 de acțiuni în domenii precum supremația legii și buna guvernare pentru îmbunătățirea mediului de afaceri, implementarea reformelor în sectorul justiției și combaterea corupției ample.<sup>12</sup> Reformele au inclus adoptarea de

---

<sup>10</sup> Cadrul de parteneriat cu țara pentru Republica Moldova (AF18-21), Raport nr. 115716-MD, Banca Mondială.

<sup>11</sup> FMI a aprobat un mecanism de finanțare extinsă și un mecanism de creditare extinsă în sumă de 178,8 milioane de dolari SUA. Prima analiză a fost finalizată în aprilie 2017; aproximativ 57,4 milioane de dolari SUA au fost debursate.

<sup>12</sup> Foaia de parcurs privind reformele prioritare ale Republicii Moldova – Măsurile principale până la 31 iulie 2016, disponibilă la <http://dcfta.md/uploads/0/images/large/moldova-s-priority-reform-action-roadmap-key-measures-until-31-july-2016.pdf>.

noi legi privind procuratura<sup>13</sup>, reorganizarea instanțelor judecătorești<sup>14</sup> și integritatea. Programul FMI a fost relansat.<sup>15</sup> Cu toate acestea, reformele în sectorul justiției s-au limitat deseori la adoptarea de legi, iar implementarea rămâne o provocare.<sup>16</sup> Observatorii societății civile s-au plâns pe reformele anticorupție insuficiente (inclusiv pe Centrul Național Anticorupție), pe investigarea lentă a fraudelor bancare și reformele dilatorii ale agențiilor de reglementare.<sup>17</sup> Reformele slabe sau stagnante – semnalând persistența capturării de stat – au deteriorat relațiile cu principalii parteneri de dezvoltare. Schimbarea sistemului electoral, menită să mențină puterea partidului de guvernământ și a aliaților săi, a fost criticată exhaustiv. În același timp, Președintele și Partidul Socialist își joacă rolul în divizarea societății, cerând apropierea mai mare de Rusia și Uniunea vamală euro-asiatică.

### *Sinteza sectorului justiției în Republica Moldova*

**1.9 Sectorul justiției în Republica Moldova include instituții conexe ramurilor judecătorești și executive ale guvernului.** În acest raport, sectorul justiției în Republica Moldova cuprinde sistemul instanțelor judecătorești, Consiliul Superior al Magistraturii (CSM), Institutul Național de Justiție (INJ) și instituții selectate ale ramurii executive, care oferă servicii conexe, cum ar fi Ministerul Justiției (MJ) și Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești (AAIJ). Figura 1.3 prezintă rezumatul structurii sectorului justiției.

---

<sup>13</sup> Legea cu privire la procuratură, nr. 1960-VII, din 16 martie 2016, intrată în vigoare la 1 august 2016, ultima dată accesată la 31 august 2018, disponibilă la <http://lex.justice.md/md/363882/>

<sup>14</sup> Legea cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești, nr. 68 din 21 aprilie 2016, intrată în vigoare la 1 ianuarie 2017.

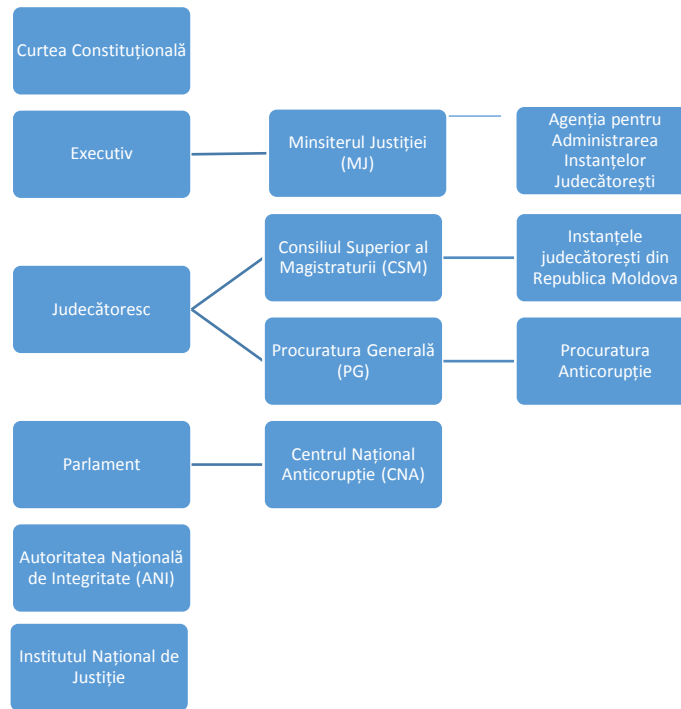
<sup>15</sup> “FMI agreează un împrumut de 179 milioane de dolari SUA pentru Moldova”, [https://www.washingtonpost.com/business/imf-reaches-staff-level-agreement-with-moldova-for-179m-loan/2016/07/26/89fc4e06-536c-11e6-b652-315ae5d4d4dd\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/business/imf-reaches-staff-level-agreement-with-moldova-for-179m-loan/2016/07/26/89fc4e06-536c-11e6-b652-315ae5d4d4dd_story.html)

<sup>16</sup> Raportul de monitorizare a implementării Foii de parcurs privind reformele prioritare, (martie-iunie 2016), studiu realizat de Asociația pentru Democrație Participativă (ADEPT), Centrul Analitic “Expert-Grup” și Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM), disponibil la [http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/07/Rap-Interm-Foaia-de-parcurs-03-06.2016\\_ROM.pdf](http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/07/Rap-Interm-Foaia-de-parcurs-03-06.2016_ROM.pdf), accesat ultima dată la 18 ianuarie 2018.

<sup>17</sup> Ibid.



**Figura 1.3: Instituțiile principale în sectorul justiției în Republica Moldova**



**1.10 Curtea Constituțională are autoritatea exclusivă de a interpreta Constituția și de a soluționa litigiile constituționale.** Ea este independentă de toate celelalte autorități publice și este legată doar de Constituție. Ea interpretează Constituția, confirmă rezultatele alegerilor și ale referendumurilor și analizează constituționalitatea legilor și a tratatelor. Judecătorii Curții Constituționale sunt numiți de Parlament, Guvern și CSM prin vot secret. Aceasta trebuie să promoveze independența Curții în calitate de garant final al Constituției și al statului de drept. Curtea Constituțională nu a fost luată în considerare în prezentul raport.

**1.11 Consiliul Superior al Magistraturii este un organ independent, auto-reglementat, pentru sistemul judecătoresc din Republica Moldova.** CSM supraveghează numirile, transferurile și promovările judecătorilor. CSM este alcătuit din doisprezece membri: trei din oficiu (Curtea Supremă de Justiție, Ministrul Justiției și Procurorul General), șase judecători (aleși de adunarea generală a judecătorilor) și trei profesori (numiți de Parlament).<sup>18</sup> Principalele funcții ale CSM sunt “legate de cariera judecătorilor, instruirea profesională a judecătorilor și a personalului secretariatelor instanțelor judecătorești și monitorizarea disciplinei și eticii judecătorilor și a conducerii instanțelor judecătorești”.<sup>19</sup> Din punct de vedere instituțional, Consiliul Superior al Magistraturii include o Inspecție judiciară și trei agenții afiliate: Colegiul de evaluare a

<sup>18</sup> Consiliul Superior al Magistraturii. <http://www.csm.md/despre-csm/informatia-general.html>

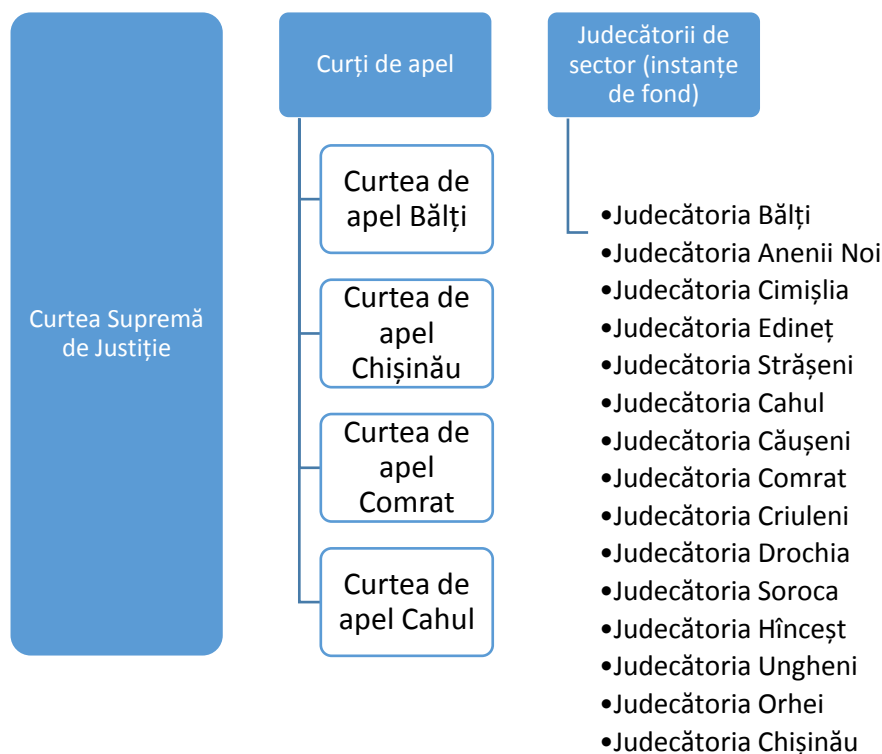
<sup>19</sup> “Transparența și eficiența Consiliului Superior al Magistraturii.” Centrul de Resurse Juridice din Moldova, disponibil la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/04/Transparency-and-efficiency-of-SCM.pdf>



performanțelor judecătorilor; Colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor; și Colegiul disciplinar.

**1.12 Urmare a adoptării unei legi privind reorganizarea instanțelor judecătorești din 2016<sup>20</sup>, sistemul judecătoresc este alcătuit din douăzeci de instanțe judecătorești, și toate examinează aspecte civile și penale.** Instanțele de fond includ cincisprezece instanțe judecătorești de sector, patru curți de apel și o curte supremă (vedeți Figura 1.4). În 2017, instanțele judecătorești din Republica Moldova aveau circa 2.600 de funcții autorizate pentru judecători și personal administrativ, inclusiv aproximativ 600 de judecători<sup>21</sup>.

**Figura 1.4: Republica Moldova: Instanțele judecătorești de jurisdicție generală**



**1.13 Legea cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2017.** Înainte de această dată, Republica Moldova avea 48 de instanțe judecătorești de fond (dintre care 4 în Transnistria) și mai multe instanțe specializate. Noua lege a fuzionat majoritatea instanțelor judecătorești. Două foste instanțe judecătorești de fond (Tribunalul Militar și Curtea Economică) au fost închise și cele cinci foste instanțe municipale din Chișinău au fost fuzionate într-o singură instanță. Fiecare instanță are acum cel puțin nouă judecători. Potrivit

<sup>20</sup> Legea cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești, nr. 68, din 21 aprilie 2016, intrată în vigoare la 1 ianuarie 2017.

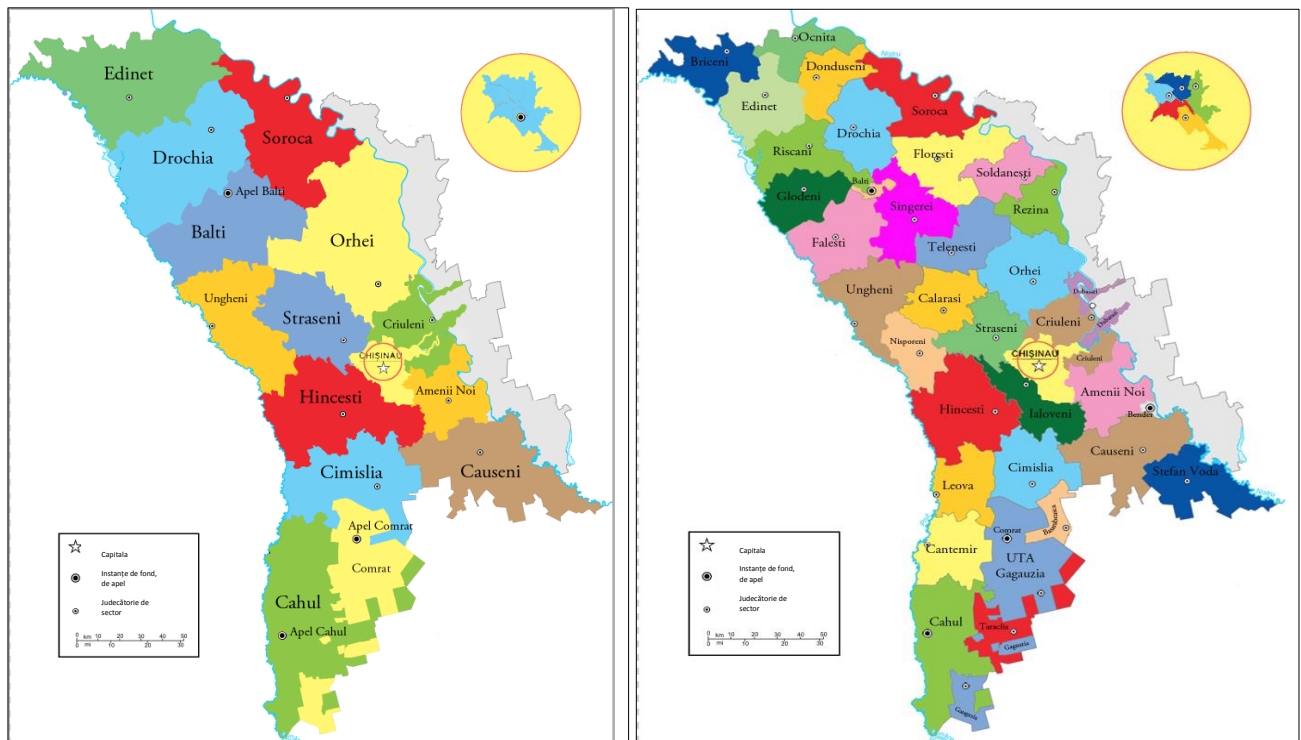
<sup>21</sup> Sursa: Consiliul Superior al Magistraturii.

studiilor de fezabilitate de la baza elaborării noii legi, se anticipează ca reorganizarea instanțelor judecătorești va costa 1,18 miliarde de lei (aproximativ 60 milioane de dolari SUA).<sup>22</sup> Se estimează că această investiție va fi recuperată în șaptesprezece ani, iar optimizarea instanțelor judecătorești ar trebui să genereze economii anuale în valoare de 453 milioane de lei.

**1.14 Procuratura este independentă din punct de vedere constituțional.** PG desfășoară investigații, ordonă aresturile și supraveghează toate urmărirea penale. În perioada comunistă a Moldovei, procuratura a fost mandatată să aplice respectarea strictă a legii în toate aspectele vieții. Procurorii au primit puteri ample în calitate de ochi ai statului, iar statutul lor era mai mare decât cel al judecătorilor. Procurorii puteau să revoce hotărâri penale și să emită „hotărâri asupra problemelor care decurg din audierea dosarelor”.<sup>23</sup> Această structură a persistat după prăbușirea guvernului comunist din Moldova în anii 1990, procurorii păstrând un vast mandat necontrolat și contribuind la sufocarea independenței judiciare.

**Figura 1.5 Rețeaua instanțelor judecătorești în Republica Moldova: O reorganizare fundamentală**

*Harta instanțelor judecătorești la 1 ianuarie 2017      Harta precedentă a instanțelor judecătorești (2003-2016)*



Sursa: Calculele colaboratorilor Băncii Mondiale pe baza informațiilor obținute de la MJ și CSM.

<sup>22</sup> Centrul de Resurse Juridice din Moldova: Studiu de fezabilitate privind optimizarea instanțelor judecătorești, accesat ultima dată pe 18 ianuarie 2018 la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/08/Moldova-Court-optimiz.pdf>

<sup>23</sup> John Pearson, “Transformarea procuraturii în Republica Moldova: Pot ochii statului deveni glasul poporului?” *International Criminal Law Review* 12 (2012): 491-517.

**1.15 Reforme majore au vizat PG, dar continuă să existe preocupări legate de independența procurorilor.** Reformele din anii 1990 și începutul anilor 2000 au eliminat puterea procurorilor de a emite mandate de arest unilaterale și au redus autoritatea procuraturii.<sup>24</sup> Reformele au culminat într-o nouă lege cu privire la procuratură, care a intrat în vigoare la 1 august 2016.<sup>25</sup> Legea elimină “procuratura generalizată”, reduce numărul total al procurorilor și crește salariile pentru a reduce corupția. Legea revizuieste, de asemenea, procedurile de numire pentru a diminua influența politică asupra numirii și promovării; de exemplu, procurorul general este acum desemnat de Consiliul Superior al Procurorilor (CSP), un organ alcătuit din procurori, cadre universitare și trei membri din oficiu, și nu de Parlament. Grupurile societății civile au criticat numirea ultimului procuror general pentru presupusele legături cu oligarhii și confirmarea rapidă a acestuia de către președinte.

**1.16 Centrul Național Anticorupție (CNA), investighează cazurile ample de corupție.** CNA, Autoritatea Națională de Integritate (ANI) și Procuratura Anticorupție au fost create ca entități noi pentru a lupta cu corupția înrădăcinată. ANI se concentrează pe investigarea conflictelor de interese ale funcționarilor și pe verificarea declarațiilor de avere ale funcționarilor, în timp ce CNA vizează exclusiv cazurile de corupție. Cu toate acestea, există îngrijorări cu privire la independența și resursele instituționale. Controlul CNA a fost transferat de patru ori între executiv și Parlament. În prezent, CNA raportează Parlamentului.

**1.17 Ministerul Justiției, în cadrul executivului, are un rol crucial în administrarea justiției.** El elaborează și prezintă propuneri pentru reforma sectorului justiției și monitorizează și evaluează performanța sectorului justiției. Printre responsabilitățile sale se numără: elaborarea și prezentarea propunerilor de modificare legislativă în sectorul justiției; examinarea tuturor proiectelor de legi inițiate de alte ministere; pregătirea și executarea (împreună cu CSM) a bugetului sistemului judecătoresc; gestiunea instanțelor judecătorești generale; organizarea executării hotărârilor judecătorești; organizarea activității notariale; emiterea de licențe speciale pentru practica juridică (precum și suspendarea și anularea acestor licențe); controlul organelor de stare civilă; și coordonarea implementării legilor pentru a armoniza sistemul de justiție al Republicii Moldova cu bunele practici ale UE. Controlul tuturor instanțelor locale se afla la MJ până în 2014, când a fost transferat către CSM. Anterior, Departamentul de Administrare Judiciară (DAJ) al MJ a afirmat controlul executiv asupra finanțelor judiciare independente.<sup>26</sup> În practică, DAJ nu avea suficient personal și nu dispunea de capacitate, iar CSM prezenta bugetele direct Parlamentului. În 2014, CSM și-a asumat controlul asupra tuturor funcțiilor de bugetare ale DAJ și asupra controlului instanțelor judecătorești. Funcțiile de suport organizatoric pentru instanțele judecătorești au fost transferate la Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești (AAIJ), creată în cadrul MJ: AAIJ sprijină funcționarea instanțelor judecătorești, prin colectarea de statistici judiciare; administrarea sistemelor informatice ale instanțelor judecătorești; instruirea secretarilor de instanță; și gestiunea financiară și auditul intern al instanțelor judecătorești.

---

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Legea cu privire la procuratură, nr. 1960-VII, din 16 martie 2016. Intrată în vigoare la 1 august 2016.

<sup>26</sup> CRJM, *Realizările și eșecurile reformei sectorului justiției al Republicii Moldova: 2012-July 2014. Capitole selectate traduse*, septembrie 2014, accesat 23 august 2017, <<http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/09/LRCM-Achievements-Just-sector.-Translated-chapters.pdf>>

**1.18 Institutul Național de Justiție (INJ) efectuează instruirea continuă a judecătorilor și procurorilor, precum și a celor care contribuie la administrarea justiției, și instruieste candidații la funcțiile de judecători și procurori.**<sup>27</sup> INJ este important pentru operațiunile judiciare și supremația legii prin asigurarea competenței legale continue, nu doar în legislația națională, dar și în legislația europeană și internațională relevantă, precum și pentru considerentele legate de drepturile omului. INJ este unica instituție care oferă formare inițială grefierilor și executorilor judecătorești.<sup>28</sup> Instruirea constă preponderent din prelegeri, deși a fost introdusă instruirea bazată mai mult pe simulare și aptitudini.<sup>29</sup>

**1.19 Uniunea Avocaților din Republica Moldova (UARM), baroul național, includea 1.997 de avocați cu drept de practică în 2017, cu excepția avocaților suspendați și neînregistrați.**<sup>30</sup> Acești avocați sunt tot mai deziluzionați de sistemul judecătoresc. În 2015, 68 la sută din procurori și 81 la sută din avocați erau de părerea că corupția a rămas aceeași sau a crescut din 2011.<sup>31</sup> Avocații sunt, de asemenea, tot mai îngrijorați de interferențele percepute și de intimidarea din partea statului. În decembrie 2016, UARM a criticat urmărirea penală a doi avocați pentru declarații false, susținând că „sistemul inoculează frica în avocați”.<sup>32</sup>

**1.20** Alți actori nestatali importanți în sistemul judecătoresc din Republica Moldova includ facultățile de drept ale universităților, organizațiile neguvernamentale și partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova.

#### *Sinteza reformelor în sectorul justiției*

**1.21 Strategia Națională de Dezvoltare a Republicii Moldova “Moldova 2020”, aprobată prin lege în 2012, a identificat reforma justiției ca prioritate strategică.** Combaterea corupției, îmbunătățirea accesului și „creșterea calității și eficienței justiției” a fost unul dintre cele șapte obiective de dezvoltare pe termen lung.<sup>33</sup> Reforma sistemului judecătoresc este, de asemenea, cheia angajamentelor Strategiei “Moldova 2020” pentru îmbunătățirea climatului de afaceri și investițional al țării.

**1.22 Republica Moldova a adoptat o Strategie ambițioasă de reformă a sectorului justiției (SRSJ) pentru perioada 2011-2016 (extinsă până în 2017).**<sup>34</sup> Strategia este concepută ca un

---

<sup>27</sup> Institutul Național de Justiție, accesat la 11 ianuarie 2017, <https://www.inj.md/ro/statut>

<sup>28</sup> Organizația Internațională pentru Formare Judiciară, “Despre INJ”, 9 noiembrie 2007, accesat la 23 august 2017 la <http://www.iojt.org/~media/Microsites/Files/IOJT/Microsite/About-NIJ.ashx>

<sup>29</sup> PNUD, “De la prelegeri formale la crearea competențelor—instruirea mai bună a viitorilor judecători și procurori în Republica Moldova,” 2 iunie 2017, disponibil la <http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/blog/2017/6/2/From-formal-lecturing-to-skills-building-better-training-for-future-judges-and-prosecutors-in-Moldova.html>

<sup>30</sup> Uniunea Avocaților din Republica Moldova.

<sup>31</sup> CRJM, “Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Evaluarea percepțiilor judecătorilor, procurorilor și avocaților, octombrie-decembrie 2015” CRJM.org; 29 martie 2016, accesat la 1 octombrie 2017 la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/01/Summary-of-the-survey.pdf>

<sup>32</sup> Uniunea Avocaților din Republica Moldova, “Sistemul inoculează frica în avocați,” 3 ianuarie 2017.

<sup>33</sup> Guvernul Republicii Moldova. 2012. *Moldova 2020, Strategia Națională de Dezvoltare: 7 soluții pentru creșterea economică și reducerea sărăciei*. [particip.gov.md/public/files/Moldova\\_2020\\_ENG1.pdf](http://particip.gov.md/public/files/Moldova_2020_ENG1.pdf)

<sup>34</sup> Ministerul Justiției, *Strategia de reformă a sectorului justiției pentru 2011-2016*. Ultima dată accesată la 1 octombrie 2017 la [http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma\\_sectorul\\_justitiei/srsj\\_pa\\_srsj/SRSJen.pdf](http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/srsj_pa_srsj/SRSJen.pdf)

program de reformă a sectorului justiției, care centralizează sprijinul donatorilor. Strategia a vizat modernizarea și actualizarea celor șapte piloni principali: sistemul justiției; justiția penală; accesul la justiție și executarea hotărârilor judecătorești; integritatea actorilor din sectorul justiției; rolul justiției în dezvoltarea economică; respectarea drepturilor omului în sectorul justiției; și un sector al justiției bine coordonat, bine gestionat și responsabil.

**1.23 Implementarea SRSJ se bazează pe finanțarea donatorilor și solicită instituțiilor să elaboreze planuri de dezvoltare strategică și de finanțare, conforme priorităților Strategiei.** În scopul asigurării coerenței interne pentru finanțarea priorităților sectorului justiției, MJ preconizează ca estimările de costuri pentru implementarea Strategiei să fie reflectate în cererile și alocațiile bugetare sectoriale pe parcursul mai multor ani. Cu toate acestea, capacitatea bugetară redusă în cadrul instanțelor judecătorești a generat o dependență puternică de finanțarea donatorilor pentru implementarea Strategiei. În perioada 2014-2016, Strategia numește cel puțin treisprezece donatori externi și parteneri de implementare.<sup>35</sup> Congestia donatorilor și coordonarea insuficientă a donatorilor pare să fi avut drept rezultat congestia și finanțarea imprevizibilă. În 2015, sprijinul redus din partea partenerilor de dezvoltare a redus bugetul SRSJ al MJ cu 49 la sută, fapt care s-a soldat cu un impact asupra implementării.<sup>36</sup> Implementarea pare să fi fost în continuare afectată de capacitatea tehnică redusă și – critic – de lipsa unui angajament susținut și declarat la nivel înalt pentru acțiuni concrete.

**1.24 Evaluarea UE a implementării Strategiei în 2015 a constatat rezultate mixte.**<sup>37</sup> Au fost adoptate legi importante pentru consolidarea independenței judecătorești, inclusiv a procuraturii, reorganizarea și integritatea sistemului judecătorec. Totuși, aceste legi urmează a fi integral implementate. Suplimentar, evaluarea a relatat că au fost atinse 71 la sută din obiectivele planificate, inclusiv 58 la sută din acțiunile din cadrul pilonului “Justiția penală” și 53 la sută din pilonul “Accesul la justiție”.<sup>38</sup> Recenziile sugerează o insuficientă concentrare asupra măsurării rezultatelor după adoptarea legilor. De exemplu, în timp ce Parlamentul a aprobat noi proceduri disciplinare pentru judecători, normele mai complexe au sporit întârzierile și au împiedicat grupurile disciplinare să depună noi dosare. Problemele bugetare și blocajul politic au întârziat proiectele de infrastructură fizică, cum ar fi reabilitarea și renovarea instanțelor judecătorești. Instabilitatea politică a complicat provocările de finanțare și implementare.

**1.25 O evaluare a UE din 2016 a relatat, de asemenea, un tablou mixt.**<sup>39</sup> 323 (69 la sută) din 466 de acțiuni au fost evaluate cu fiind implementate, 100 (21 la sută) parțial implementate, 36 (8 la sută) neimplementate și 7 (2 la sută) evaluate ca fiind învechite. Această evaluare reflectă performanța reformelor marginal îmbunătățită: 56 la sută din acțiuni au fost implementate în 2012

---

<sup>35</sup> Ministerul Justiției “Strategia de reformă a sectorului justiției pentru perioada 2011-2016”, accesată la 23 august 2017 la <http://srsj.justice.gov.md/index.php>

<sup>36</sup> Uniunea Europeană, *Raportul anual privind implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru perioada 2011-2016 (Perioada de raportare: ianuarie-decembrie 2015)*, accesat la 23 august 2017 la <http://www.justice.gov.md/>

<sup>37</sup> Soros-Moldova. Evaluarea primului an de implementare a Agendei de asociere a Republicii Moldova – Progrese și oportunități în sfera politică. Document de lucru. Chișinău: Soros-Moldova, 2016.

<sup>38</sup> Uniunea Europeană, *Raportul anual privind implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru perioada 2011-2016*.

<sup>39</sup> Ibid.

și 60 la sută în 2013. Cu toate acestea, alte evaluări, inclusiv cele realizate de ONG-uri, sugerează că aceste constatări pot fi optimiste.

**1.26 Evaluarea implementării SRSJ din 2016, efectuată de Soros-Moldova<sup>40</sup>, recunoaște cinci realizări esențiale și concluzionează că, deși s-au înregistrat progrese în implementarea planurilor de acțiuni, mai sunt încă multe de făcut pentru atingerea obiectivelor de reformă.** Realizările includ adoptarea legilor privind responsabilitatea disciplinară a judecătorilor (2014) și optimizarea instanțelor judecătorești (2016); implementarea noilor proceduri de selectare a judecătorilor și evaluarea performanței lor (2012); automatizarea sistemelor de management al dosarelor judecătorești (inclusiv repartizarea aleatorie a dosarelor și înregistrarea audio a ședințelor); și adoptarea conceptului de reformă a procuraturii (2015). Aceasta oferă contextul valorilor de referință stabilite de Guvern pentru următoarea fază a reformei justiției.

**1.27 În 2017, MJ, cu contribuții din partea altor părți interesate din sectorul justiției, a inițiat elaborarea următoarei Strategii de reformă a sectorului justiției pentru perioada 2018-2021.** Proiectul de strategie și-a propus să consolideze și să continue reformele deja lansate, inclusiv o nouă infrastructură legislativă și instituțională, precum și eficiența, calitatea și accesul la justiție îmbunătățite. Aceste obiective arman să fie atinse prin trei direcții strategice: în primul rând, accesul la justiție, calitatea și transparența actului justiției; în al doilea rând, independența, auto-gestiunea și responsabilitatea actorilor din sectorul justiției și; în al treilea rând, un sector al justiției eficient și modern. Totuși, alegerile parlamentare anunțate pentru începutul anului 2019, au determinat amânarea procesului de elaborare a Strategiei după finalizarea alegerilor.

**1.28 Partenerii Republicii Moldova pot oferi expertiză și resurse pentru modernizarea sectorului justiției, atât timp cât vor genera îmbunătățiri verificabile printr-un grad sporit de încredere publică.** Gestiunea și alocarea resurselor disponibile în cadrul sistemului este, prin urmare, o problemă esențială. Prezentul raport analizează modul în care elementele-cheie ale sectorului justiției în Republica Moldova își alocă și gestionează resursele (inclusiv financiare, umane, tehnologia informației și a comunicațiilor și infrastructura fizică) pentru a îmbunătăți accesul la justiție, în special pentru segmentele vulnerabile. Raportul sugerează acțiuni de consolidare a managementului resurselor pentru a îmbunătăți eficiența, performanța și accesul. Totuși, deși aceste provocări legate de managementul resurselor sunt abordate, este puțin probabil ca eficiența și echitatea sistemului să fie îmbunătățite fără abordarea simultană a problemelor de corupție, capturare și acces pe termen lung – cheia pentru câștigarea încrederii publice și generarea de progrese verificabile.

---

<sup>40</sup> Soros-Moldova. Evaluarea primului an de implementare a Agendei de asociere a Republicii Moldova – Progrese și oportunități în sfera politică. Document de lucru. Chișinău: Soros-Moldova, 2016.

## Capitolul 2

### PERFORMANȚA ȘI CONSTRÂNGERILE ÎNTÂMPINATE

**2.1.** Prezentul capitol se axează pe aspectele principale conexe performanței sectorului justiției. Se analizează inițial “ imaginea de ansamblu ” – o imagine de ansamblu a guvernării și performanței sectorului justiției în Republica Moldova pe baza datelor din domeniul public. Capitolul rezumă în continuare principalele constatări dintr-un set de patru anchete ale utilizatorilor instanțelor judecătorești, realizate la finele anului 2017. Ulterior, capitolul examinează succint trei constrângeri obligatorii pentru îmbunătățirea performanței sectorului justiției în Republica Moldova (capturarea, corupția și accesul), implicațiile care rezultă și sugerează acțiuni pentru abordarea rezultatelor anchetelor și a constrângerilor obligatorii.

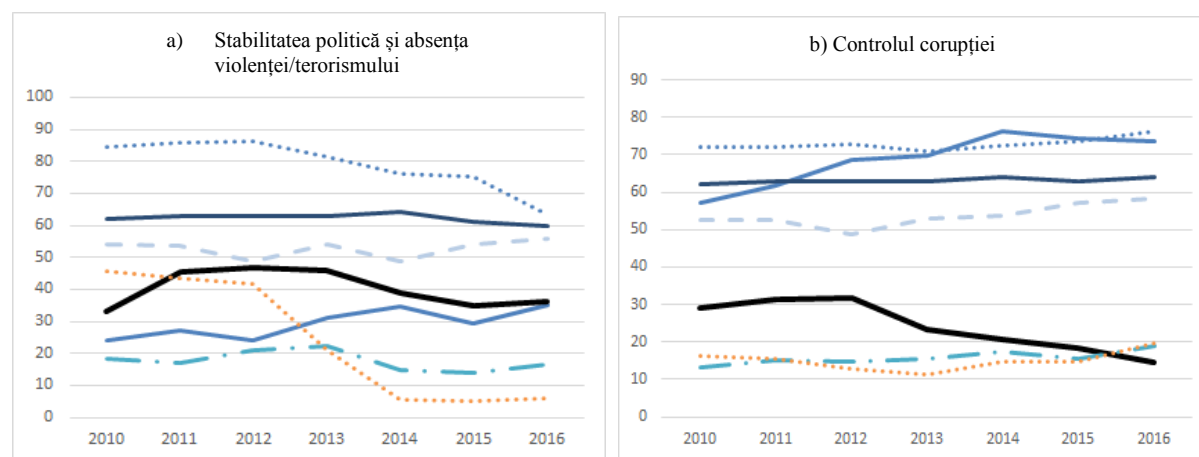
*Imagine de ansamblu – Sinteza performanței guvernării și a sectorului justiției*

**2.2.** **Indicatorii de guvernare ai Republicii Moldova au rămas în mare parte stagnanți în decurs de două decenii.** Poziția țării în clasament a rămas sub a 50-ea percentilă pentru toți cei șase indicatori de guvernare mondiali (vedeți Casetă 1). În timp ce indicatorii privind glasul și responsabilitatea și calitatea reglementărilor s-au îmbunătățit ușor, alți patru indicatori, inclusiv indicatorii privind supremația legii și controlul corupției, au stagnat sau s-au deteriorat.

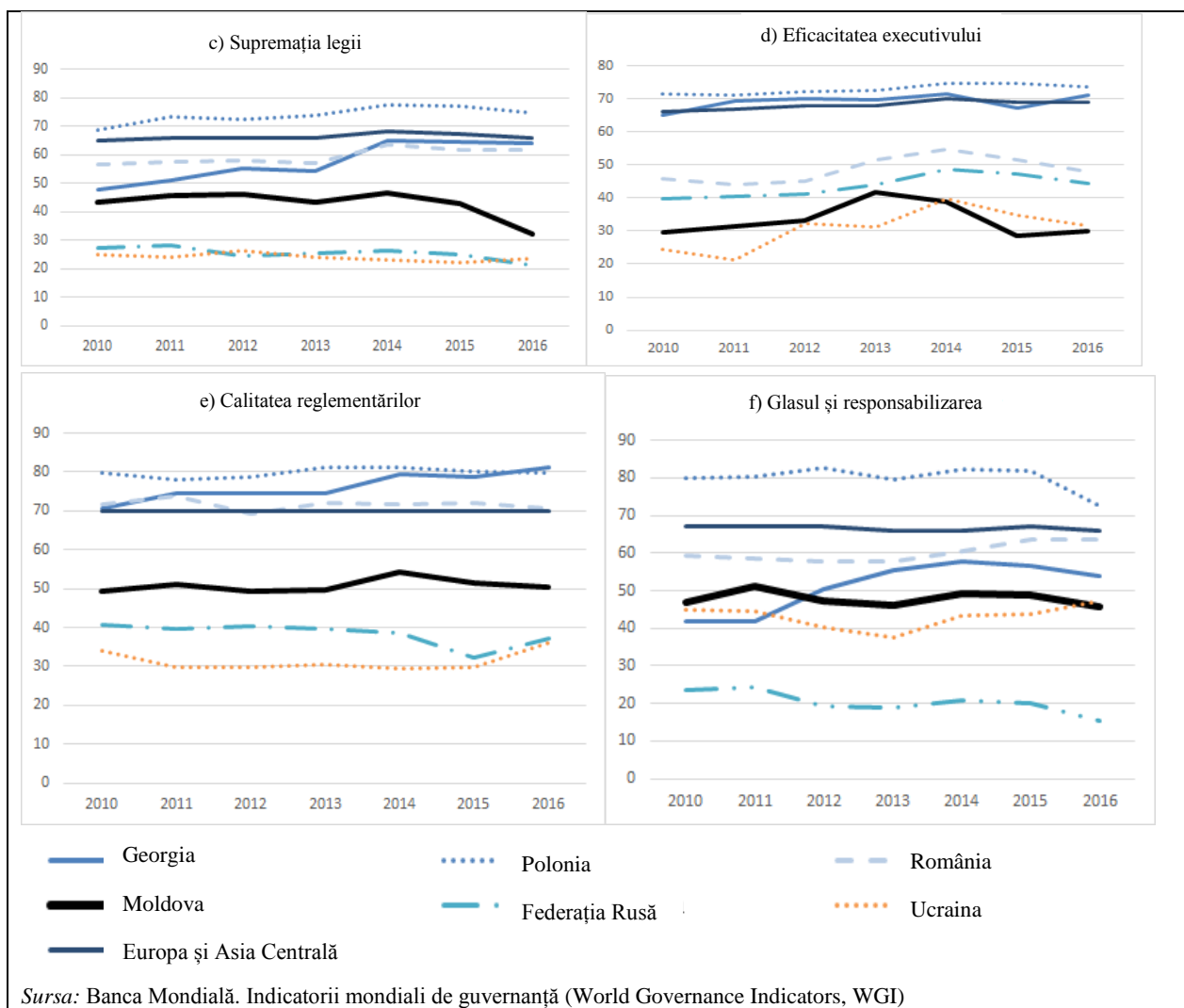
#### Casetă 2.1: Jalonarea performanței guvernării în Republica Moldova

Figurile în continuare reflectă performanța Republicii Moldova pe șase dimensiuni ale Indicatorilor mondiali de guvernare (abr. eng. – WGI) comparativ cu unele state membre ale UE și alți colegi europeni. Republica Moldova se situează pe o poziție relativ bună față de Ucraina și Rusia, dar este devansată de Georgia, Polonia și România. Performanța sa în controlul corupției și supremația legii prezintă riscuri mari pentru tranziția democratică a Republicii Moldova și pentru parcursul său de integrare europeană.

**Figura 2.1: Performanța comparativă a guvernării, 2010-2016, clasamentul pe percentile**







### 2017 Anchetele utilizatorilor instanțelor judecătorești<sup>41</sup>

**2.3. Anchete ale: (a) cetățenilor, (b) întreprinderilor, (c) utilizatorilor profesioniști ai serviciilor judiciare (notari, avocați și executori judecătorești), și (d) angajaților din sectorul justiției (judecători, procurori), au fost realizate în Republica Moldova în perioada august-octombrie 2017 și au fost ulterior analizate.** Anchetele au explorat experiențele și percepțiile reale ale acestor utilizatori privind instanțele judecătorești, corupția și reforma judiciară. 3.336 de respondenți au fost intervievați pentru anchete. Aceștia au inclus 1,602 de respondenți pentru ancheta publicului general, 500 pentru ancheta întreprinderilor, 609 pentru angajații din sectorul justiției și 625 pentru ancheta utilizatorilor profesioniști. Ancheta publicului general a fost realizată individual cu prezență fizică pe un eșantion reprezentativ de 1.602 de adulți la nivel național; marja

<sup>41</sup> Vedeți raportul Băncii Mondiale nr. 124517-MD (Moldova – Anchetele utilizatorilor instanțelor judecătorești, aprilie 2018), finanțat de *Fondul pentru bună guvernare* al Marii Britanii și Banca Mondială, care prezintă un rezumat al constatărilor principale ale anchetelor în Anexa raportului.



de eroare a eșantionului a constituit plus/minus 2,5 la sută. Ancheta întreprinderilor s-a bazat pe un eșantion reprezentativ de 500 de unități la nivel național; marja de eroare a fost plus/minus 4,4 la sută. Ancheta angajaților din sectorul justiției a avut un eșantion reprezentativ de 609 de respondenți, inclusiv judecători, personalul instanțelor judecătorești, procurori și personalul procuraturilor, cu o marjă de eroare de plus/minus 4 la sută. Ancheta utilizatorilor profesioniști s-a bazat pe un eșantion reprezentativ de avocați, notari și executori judecătorești, cu o marjă de eroare de plus/minus 4 la sută.

**2.4. Percepțiile despre performanțele instanțelor judecătorești din Republica Moldova diferă între cetățeni și sectorul privat, pe de o parte, și utilizatorii profesioniști ai serviciilor judecătorești și ai angajaților în sectorul justiției, pe de altă parte.** Referitor la funcționarea instanțelor judecătorești, publicul larg și întreprinderile tind să manifeste opinii negative. Astfel de opinii au fost împărtășite și de segmentele vârstnice ale populației (50 la sută din grupurile de vârstă de 55-64 ani), respondenții mai tineri (cu vârsta cuprinsă între 18-24 ani) prezentau tendința de a avea mai multe opinii pozitive despre performanța instanțelor judecătorești (44 la sută).

**2.5. Respondenții cu experiență reală în utilizarea instanțelor judecătorești au manifestat opinii diferite privind performanța instanțelor judecătorești: 76 la sută din publicul general și întreprinderi au exprimat opinii negative.** Utilizatorii profesioniști au fost împărțiți în mod egal (pozitiv și negativ) în opiniile lor privind performanța instanțelor judecătorești; cele mai pozitive opinii provin de la executorii judecătorești (59 la sută), în timp ce avocații (51 la sută) sunt cei mai negativi.

**2.6. Majoritatea respondenților din toate grupurile tind să afirme că nu au existat schimbări în perioada 2015-2017.** Cetățenii observă creșterea corupției și nerespectarea drepturilor omului, în timp ce utilizatorii profesioniști sunt mai preocupați de competența judecătorilor. Aproximativ 20 la sută din cetățeni remarcă îmbunătățiri, preponderent o activitate mai responsabilă a personalului instanțelor judecătorești și aresturi a personalităților publice cunoscute. În rândul utilizatorilor profesioniști, 36 la sută raportează schimbări pozitive și menționează înregistrarea audio și video a ședințelor în instanță drept cea mai eficientă măsură de reformă judiciară. Angajații din sectorul justiției (judecători, personalul instanțelor, procurori și personalul procuraturilor) consideră că schimbările în calitatea serviciilor în sistemul judecătoresc sunt mai pozitive decât consideră utilizatorii profesioniști.

**2.7. Percepțiile privind corupția diferă semnificativ între grupurile de utilizatori.** 46 la sută din cetățeni și 47 la sută din întreprinderi au răspuns că corupția s-a intensificat (ușor sau considerabil). Cu toate acestea, doar 19 la sută din utilizatorii profesioniști și 14 la sută din angajați au răspuns în cadrul categoriei respective. Furnizorii de servicii și utilizatorii profesioniști au fost mai rezervați: deseori, au raportat lipsa de schimbări sau îmbunătățiri; a existat o mare parte a respondenților indeciși în aceste grupuri. Când a fost întrebată despre corupție, comunitatea profesională din sistemul judecătoresc a rămas rezervată. Totuși, majoritatea întreprinderilor și cetățenilor afirmă că corupția a crescut, notarii fiind considerați drept cel mai puțin corupți, iar poliția cea mai coruptă entitate. Multe răspunsuri ale cetățenilor și ale întreprinderilor au consemnat că corupția ar putea fi regăsită la toate nivelurile sistemului judecătoresc, în timp ce procentul utilizatorilor profesioniști și al angajaților sectorului justiției cu răspunsuri similare a fost mai mic.

**2.8. Cetățenii, întreprinderile și angajații sectorului justiției au avut opinii diferite cu privire la factorii care facilitează corupția.** Publicul larg și întreprinzătorii cred că în spatele

prevalenței corupției se află impunitatea persoanelor corupte și opiniile despre corupție ca o tradiție socială. Angajații din sectorul justiției și utilizatorii profesioniști consideră că salariile mici ale judecătorilor și ale personalului instanțelor judecătorești sunt cele mai importante motive pentru prevalența corupției. Furnizorii de servicii precizează că numărul și calitatea personalului, în special personalul insuficient și lipsa de competență a ofițerilor organelor de asigurare a ordinii publice și a angajaților instanțelor judecătorești, au cel mai mare impact asupra imparțialității și eficienței judiciare.

**2.9. Unul din cinci cetățeni a raportat că a dat mită (personal sau prin intermediari); în rândul cetățenilor care au folosit efectiv instanțele judecătorești (adică au fost părți la procese), cota respectivă este mult mai mare.** Unul din zece antreprenori a raportat că plătea mită și o treime cunoștea pe cineva din cercul lor intern care a făcut același lucru. Doar 7 la sută din furnizorii de servicii au raportat situații, când cineva a încercat să exercite presiuni informale asupra lor. În astfel de cazuri, avocații și părțile la procese au acționat ca „agenți de influență” și au încercat să îi influențeze cu bani sau cadouri.

**2.10. Publicul larg și comunitatea de afaceri consideră, în general, că un cetățean obișnuit sau un om de afaceri are puține șanse să beneficieze de un proces echitabil (mai mult de 62 la sută împărtășesc această opinie).** Evaluările utilizatorilor profesioniști sunt împărțite în mod egal între cei care consideră că instanțele judecătorești iau decizii corecte în raport cu oricare cetățean și cei care se opun deciziilor respective. Cetățenii afirmă că drepturile persoanelor cu dizabilități și ale celor care au venituri mai mici sunt cel mai puțin observate în sistemul justiției. În mod similar, utilizatorii profesioniști sunt de acord că cel mai important factor care influențează deciziile judecătorilor este nivelul veniturilor părților la proces. Referitor la încălcările drepturilor omului, 48 la sută din cetățeni – în special cei care au participat la procese (71 la sută) – se vor adresa Curții Europene pentru Drepturile Omului (CEDO). Nivelurile ridicate de corupție și timpul prelungit de examinare a dosarelor prezintă motive esențiale pentru contestarea deciziilor judecătorilor la CEDO.

**2.11. Satisfacția cu accesul la instanțele judecătorești, procuraturi și executori judecătorești nu este mare, dar notarii tind să primească mai multe evaluări pozitive.** În rândul cetățenilor și întreprinderilor, aproximativ jumătate dintre respondenții care au participat efectiv la procese au căutat informații despre drepturile lor. Cetățenii au căutat preponderent informații despre activitatea notarilor și a avocaților și le-a fost destul de ușor să obțină acele informații. Întreprinderile au fost mai interesate de informații despre dosare, executarea hotărârilor judecătorești și procedurile de depunere a contestațiilor: a fost foarte dificil să obțină astfel de informații. Cele mai populare surse de informare pentru public sunt televiziunea și internetul. Cetățenii au afirmat că sistemul judecătoresc este cel mai accesibil din punct de vedere al informațiilor, al proximității geografice a instanțelor și al ușurinței utilizării infrastructurii fizice a instanțelor. Ei consideră că sistemul judecătoresc este costisitor. Opiniile utilizatorilor profesioniști și ale cetățenilor au fost împărțite în legătură cu accesul pentru diferite categorii, pe gen, vârstă și venit. 63 la sută din utilizatorii profesioniști au declarat că sistemul judecătoresc era accesibil, dar numai unul din patru cetățeni a avut o viziune similară. Angajații din sectorul justiției afirmă că instituțiile sistemului judecătoresc sunt mai accesibile din punct de vedere al infrastructurii, dar mai puțin accesibile persoanelor cu dizabilități și grupurilor vulnerabile.

**2.12. Referitor la transparență, birourile notariale beneficiază, în general, de evaluări pozitive, în timp ce instanțele și procuraturile primesc cele mai negative răspunsuri din partea cetățenilor și a întreprinderilor.** Cetățenii au fost cel mai mult informați despre

activitatea notarilor și au fost puțin informați despre serviciile procuraturilor și ale executorilor judecătorești. În rândul cetățenilor și al întreprinderilor, participanții la procese au mai multe șanse să caute informații despre dosare și despre instanțe în general. Aceste grupuri de utilizatori tind să primească informații din surse informale (avocați), mai frecvent decât din surse oficiale. Disponibilitatea înregistrărilor audio și video ale proceselor este confirmată de majoritatea utilizatorilor profesioniști: referitor la eficiența și transparența instanțelor judecătorești, această măsură este considerată foarte eficientă. Mai puțin de jumătate din respondenți au declarat că dispun de acces la informații despre hotărârile instanțelor judecătorești. Mai puțin de 29 la sută din utilizatorii profesioniști au declarat că instanțele au un mecanism clar de depunere a contestațiilor, disponibil publicului. Informațiile publice despre instanțele judecătorești sunt suficiente pentru mai mult de jumătate din cetățeni, dar mai mult de jumătate din întreprinderi se plâng pe informații insuficiente. Majoritatea întreprinderilor au declarat că ar dori să obțină informații cu privire la modul de depunere a cererii în instanță, în timp ce cetățenii ar fi mai interesați să obțină consultanță juridică.

**2.13. Referitor la participarea la procese, 10 la sută din cetățeni au raportat că se confruntă cu încălcări ale drepturilor lor sau ale membrilor familiilor lor.** Cu toate acestea, doar o treime din respondenți au depus o cerere în instanță. O treime din cetățeni au declarat că sunt mulțumiți de hotărârea instanței. Respondenții au fost, în mare parte, mulțumiți de activitatea avocaților și a notarilor și nemulțumiți de hotărârile judecătorilor. 45 la sută din participanții la procese nu au fost mulțumiți de timpul necesar pentru examinarea dosarelor. Un sfert din întreprinderi au declarat că au fost părți la procese în ultimii doi ani. Mai puțin de 41 la sută din antreprenori au fost mulțumiți de hotărârile instanțelor, de calitatea examinării dosarelor și de examinarea temeinică a dosarelor. Cetățenii și întreprinderile care au avut experiență reală în instanțele judecătorești au oferit mai multe răspunsuri negative privind funcționarea instanțelor, comparativ cu cei care nu aveau experiență reală în procese. Participanții la procese au manifestat, de asemenea, tendința să evalueze mai negativ eficiența și accesibilitatea sistemului judecătoresc.

**2.14. Instanțele judecătorești, procuraturile și serviciile executorilor judecătorești au primit clasificări de eficiență redusă din partea cetățenilor și a întreprinderilor care au participat la procese; notarii beneficiază de clasificări bune.** Cetățenii care au vizitat instanțele judecătorești au fost, în principiu, mulțumiți de aranjamentul încăperilor, de orele de lucru și de accesul la transportul public. Întreprinderile au fost mulțumite de ușurința depunerii actelor, semnalizarea clară și înregistrarea audio-video a ședințelor. Chioșcurile, ascensoarele și zonele pentru mamele cu copii au primit cele mai mici scoruri, deși acestea nu au fost considerate semnificative. Cetățenii și întreprinderile au declarat că instanțele judecătorești trebuie să îmbunătățească accesul persoanelor cu dizabilități și să îmbunătățească calitatea infrastructurii fizice. Avocații au exprimat opinii similare cu privire la infrastructura instanțelor judecătorești și au confirmat necesitatea creării unui mediu fără bariere pentru persoanele cu dizabilități.

**2.15. Furnizorii de servicii, în special angajații instanțelor judecătorești, consideră că volumul lor de muncă este excesiv, datorită afluxului tot mai mare de dosare noi și a personalului insuficient; judecătorii și angajații instanțelor judecătorești au raportat o medie de 40 de ședințe săptămânal, jumătate din aceste ședințe fiind amânate.** Angajații instanțelor au apreciat cel mai mult oportunitatea dezvoltării profesionale și a interacțiunii cu colegii. Volumul mare de muncă și lipsa personalului calificat au fost apreciate negativ. Deși sistemul actual de remunerare primește cele mai mici scoruri privind satisfacția, angajații au declarat că acesta este cel mai important factor în activitatea lor. Dimensiunea locului de muncă, programul de lucru fix

și reputația socială au fost considerate ca fiind mai puțin importante. Angajații au raportat că dispun de o informare insuficientă privind finanțarea instanțelor judecătorești și a procuraturilor. Totuși, per ansamblu, 20 la sută din angajații sectorului justiției au declarat că în ultimii ani au fost satisfăcute cererile pentru finanțare suplimentară.

**2.16. Reforma în domeniul justiției a fost pe al patrulea lor de importanță, în opinia cetățenilor, devansată de reformele în domeniul sănătății, pensiilor și educației.** Cetățenii au menționat că specializarea judecătorilor, procedurile mai simple pentru dosarele mici și reforma instanțelor judecătorești și a procuraturilor au fost cele mai importante reforme ale justiției. Majoritatea întreprinderilor și utilizatorilor profesioniști și circa 50 la sută din cetățeni au fost, per ansamblu, informați despre reformele sistemului judecătoresc, cu o pondere mai mare a persoanelor informate în rândul cetățenilor care au avut experiență reală în instanțe. 61 la sută din furnizorii de servicii sunt, de asemenea, conștienți de măsurile de reformă. Majoritatea angajaților, în special procurorii, se așteptau ca modernizarea organelor din sector să îmbunătățească eficiența sistemică. Mai puțin de 30 la sută din angajați și utilizatorii profesioniști au considerat că impactul reformelor în curs de desfășurare este pozitiv. Cetățenii și întreprinderile au fost preponderent neutri sau negativi. Majoritatea respondenților din toate grupurile țintă au oferit scoruri ridicate pentru reforme, cum ar fi procedurile simplificate pentru dosarele mici și înregistrarea audio-video a ședințelor în instanțe. Angajații și utilizatorii profesioniști se așteaptă ca specializarea judecătorilor și a procurorilor să producă efecte pozitive. Consolidarea instanțelor judecătorești (optimizarea instanțelor) a fost considerată ca fiind mai puțin susceptibilă de a aduce rezultate pozitive, potrivit utilizatorilor profesioniști și angajaților din sector. Angajații nu au identificat nicio justificare pentru a reduce numărul funcțiilor publice ale judecătorilor care se bucură de imunitate în dosarele civile și penale, sau pentru a retrage imunitatea judecătorilor sau a optimiza instanțele judecătorești (adică să consolideze rețeaua instanțelor). Utilizatorii profesioniști nu au fost convinși că medierea, în cazul introducerii ei, ar fi eficientă. Mai mult de jumătate din angajații sectorului au convenit că reforma judiciară a avut un impact pozitiv, procurorii fiind mai optimiști decât judecătorii.

**2.17. Nu s-au observat diferențe semnificative de gen în răspunsurile cetățenilor cu privire la calitatea și transparența serviciilor de justiție, adică evaluările femeilor nu diferă de cele ale bărbaților.** Diferențe de gen mici apar în scorurile pentru accesul la servicii: femeile au mai multe șanse să se confrunte cu dificultăți în identificarea de informații despre avocații locali decât omologii lor de sex masculin. Suplimentar, sub diferite aspecte, femeile au mai multe șanse să nu ofere răspunsuri din cauza cunoașterii în general mai mici despre instanțe.

**2.18. Grupurile cu venituri mici au mai puține cunoștințe privind funcționarea sistemului judecătoresc față de grupurile cu venituri mai mari și afirmă că sistemul judecătoresc este cel mai puțin accesibil din punct de vedere al costurilor și informațiilor.** Scorurile lor pentru accesibilitatea sistemului judecătoresc sunt mai mici decât cele ale cetățenilor cu venituri mai mari. Respondenții cu venituri reduse au dat mai multe aprecieri negative competenței judecătorilor și avocaților și temeiniciei proceselor.

**2.19. Accesul, eficiența și transparența instanțelor judecătorești, a procuraturilor și serviciilor executorilor judecătorești nu sunt foarte bine apreciate, însă serviciul notarial a obținut constant scoruri mari; procuraturile și instanțele judecătorești au fost considerate ca fiind cele care au nevoie cel mai mult de reformă.** Privind serviciile judiciare, respondenții au declarat că ar trebui acordată mai multă atenție punerii la dispoziția publicului a informațiilor privind dosarele și hotărârile judecătorești, precum și simplificării și clarificării procedurilor de

depunere a contestațiilor. Mai puțin de jumătate din respondenți au declarat că au putut identifica hotărârea instanței de care aveau nevoie.

**2.20. Cea mai importantă reformă pentru îmbunătățirea transparenței sistemului judecătoresc sunt înregistrările audio și video ale ședințelor în instanțe:** această măsură a fost identificată pe larg de către respondenții din toate grupurile ca factor-cheie pentru îmbunătățirea transparenței și modernizarea instanțelor judecătorești.

#### *Capturarea și corupția*

**2.21. Capturarea statului subminează încrederea în instituțiile statului.**<sup>42</sup> Un studiu al opiniei publice din octombrie 2015 a constatat că doar 8 la sută din populație aveau încredere în executiv. Procentul respondenților care considerau corupția “o problemă foarte mare” a crescut cu 34 la sută din mai 2010.<sup>43</sup> Sondajul mondial Gallup din 2016 a indicat că doar 15 la sută din moldoveni exprimau încredere în sistemul judecătoresc.<sup>44</sup> Cetățenii și sectorul privat din Republica Moldova percep corupția ca cea mai mare problemă care afectează performanța statului.<sup>45</sup>

**2.22. Abundă rapoarte despre capturarea statului, evoluția rețelelor de criminalitate organizată în Republica Moldova și despre ‘facilitatorii’ lor din sferele politică, executivă, asigurarea ordinii publice și judecătorească** (vedeți Casetă 2.2)<sup>46</sup>. Cu toate acestea, specificul capturării de stat este opac și dificil de demonstrat (de exemplu, demonstrată prin articolul despre Republica Moldova din 3 iunie 2016, publicat în *New York Times*<sup>47</sup>). Alte cercetări, dincolo de domeniul de acțiune al prezentului raport, privind tendințele acționariatului în băncile comerciale și finanțele persoanelor expuse politic (PEP) din surse precum Documentele Panama<sup>48</sup>, ar putea elucida mai bine legăturile între PEP, capturarea de stat, controlul politic, fluxurile de finanțare ilicită și corupție.

---

<sup>42</sup> Cristina Gherasimov, “Republica Moldova: Statul capturat la marginea Europei.” Chatham House, 8 martie 2017.

<sup>43</sup> Institutul Republican Internațional (IRI), Sondajul opiniei publice în Republica Moldova, 29 septembrie – 21 octombrie 2015.

<sup>44</sup> Gallup, *Sondaj mondial 2016*, accesat la 18 august 2017.

<sup>45</sup> De exemplu, vedeți articolele din mass media la acest subiect, ultima dată accesat la 18 ianuarie 2018 la <http://www.euronews.com/2017/10/06/moldovas-leaders-step-up-east-west-tug-of-war>

<sup>46</sup> De exemplu, vedeți acest raport, ultima dată accesat la 18 ianuarie 2018 la <https://en.crimemoldova.com/news/investigation/evolution-of-organized-crime-in-moldova-over-the-26-years-of-its-independence/>

<sup>48</sup> De exemplu, ONG-urile din Ucraina au inițiat acest proces.

### **Caseta 2.2 Republica Moldova – Evoluția criminalității organizate – extrase dintr-un raport de investigare**

Haosul stabilit în fostele republici după dizolvarea URSS a favorizat dezvoltarea criminalității organizate. În acea perioadă, clanurile mafiei din fostul imperiu sovietic și-au schimbat activitatea de la furturi și jafuri până la traficul transfrontalier de droguri, arme și oameni și contrabandă cu autovehicule furate. În curând, liderii lumii interlope au fost implicați în privatizări, controlând astfel anumite părți ale economiei formale, în timp ce unii au intrat și în domeniul politic. Republica Moldova nu a fost o excepție în această privință, ca și celelalte “republici surori”, avea „vedetele” sale în sfera criminalității organizate.

La sfârșitul secolului al XX-lea a avut loc o reorganizare a lumii criminale din Republica Moldova, urmată de un război pe viață și pe moarte în rândul clanurilor criminale. După război, unii lideri ai lumii interlope au fost pur și simplu uciși, unii au fost încarcerați, iar alții au fugit, continuându-și activitățile criminale în afara țării. Experții susțin că în acea perioadă criminalitatea organizată din Republica Moldova s-a renăscut, dobândind o nouă formă. Treptat, organizarea clasică a clanurilor mafiei, condusă de lideri cu dosare penale bogate, a dispărut. Politicienii au preluat controlul principalelor domenii de influență în economie, corupția a devenit instituționalizată. Comercianții nu mai plăteau taxe de protecție infractorilor aparținând unui clan sau altuia, în schimb plăteau taxe de protecție șefilor organelor de drept. Există zvonuri că zeci de mii de euro sunt plătite pentru a asigura funcția de procuror, șef de poliție sau judecător, care devin tot mai răspândite. Au devenit frecvente știri despre persoanele din organele de drept, implicate în traficul de droguri sau traficul cu ființe umane.

Acest fenomen s-a soldat cu dispariția clasei de mijloc. Pe de o parte, avem oameni foarte bogați, cei mai mulți fiind funcționari de stat; pe de altă parte, sunt cei săraci, care abia reușesc să supraviețuiască. În același timp, lupta pentru putere politică, care oferă posibilități nelimitate de a proteja bogăția și activitățile ilegale care aduc venituri fabuloase, a devenit tot mai asiduă.

*Sursa: Crime Moldova, “Evoluția criminalității organizate în Republica Moldova timp de 26 de ani de la independența sa”, 16 august 2017.<sup>49</sup>*

**2.23. Republica Moldova s-a clasat pe locul 122 din 180 de țări în 2017, cu un scor de 31 din 100, față de indicele compus UE de 66.<sup>50</sup>** Transparency International (TI) identifică corupția ca cea mai mare provocare întâmpinată de Republica Moldova și datele sugerează că corupția se înrăutățește.<sup>51</sup> Caseta 2.1 reflectă, de asemenea, corupția amplă în sectorul public din anii recentii, cu o tendință de descreștere în “Controlul corupției” începând cu 2010.

---

<sup>49</sup> <https://en.crimemoldova.com/news/investigation/evolution-of-organized-crime-in-moldova-over-the-26-years-of-its-independence/>

<sup>50</sup> Indicele percepției corupției variază în limitele 0-100. Scorurile compozite sunt compilate pentru fiecare țară și redimensionat pentru ca “0 să fie egal cu cel mai înalt nivel de corupție percepută și 100 egal cu cel mai mic nivel de corupție percepută”. Vedeți Indicele percepției corupției 2017: Scurtă notă metodologică, ultima dată accesată la 18 ianuarie 2018 la [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016#resources](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#resources)

<sup>51</sup> E.V., Transparency International. „Indicele corupției reflectă reacția dezamăgitoare la corupție a Republicii Moldova”, ultima dată accesat la 18 ianuarie 2018 la [http://www.transparency.org/news/pressrelease/corruption\\_index\\_reflects\\_moldovas\\_disappointing\\_response\\_to\\_corruption](http://www.transparency.org/news/pressrelease/corruption_index_reflects_moldovas_disappointing_response_to_corruption)

**2.24. Frauda bancară de mai multe miliarde de dolari SUA din noiembrie 2014 a reflectat atenția asupra capturării de stat, a corupției și spălării banilor.** Băncile și oficialii guvernamentali au fost prezumați a fi complici în furtul a aproximativ 1 miliard de dolari SUA – 15 la sută din PIB – din cele trei mai mari bănci din Republica Moldova în noiembrie 2014. Scandalul a înfuriat cetățenii Republicii Moldova, a generat proteste și situația a fost exacerbată când băncile implicate erau controversat salvate, folosind rezervele valutare ale țării.<sup>52</sup> “Oamenii care nu au reușit să împiedice această deturnare de fonduri, oamenii care nu au găsit infractori, oamenii care nu au găsit unde sunt banii, oameni care nu au reușit să profite de acești bani – bineînțeles că nu inspiră încredere în rândul publicului”, a declarat Stanislav Pavlovskiy, fost judecător la Curtea Europeană a Drepturilor Omului<sup>53</sup>. Ancheta fraudei bancare înregistrează progrese lente, generând scepticism în legătură cu capacitatea și dorința statului de a realiza măsuri dificile, care i-ar putea afecta pe cei implicați în capturarea statului.<sup>54</sup> Cu ani înaintea furtului bancar, mai mult de 20 de miliarde de dolari SUA au fost spălate din Rusia în UE prin Republica Moldova, folosind companiile din Marea Britanie cu conturi letone. Potrivit procurorului general al Republicii Moldova, o investigație credibilă va necesita interogarea practic a tuturor membrilor elitei politice a Republicii Moldova.<sup>55</sup>

**2.25. Lipsa încrederii în sectorul justiției reflectă neîncrederea cetățenilor și a sectorului privat față de stat.** Cetățenii consideră instanțele și procurorii ca fiind „extrem de corupți”, în tandem cu poliția, vameșii, primarii, consiliile militare și locale. Sondajul mondial Gallup din 2016 a indicat că doar 15 la sută din respondenți și-au exprimat încrederea în sistemul judecătoresc, în timp ce 70 la sută au declarat că nu au încredere în instanțele judecătorești. Aceasta este mai mică decât jumătate din media regională pentru țările din fosta Uniune Sovietică.<sup>56</sup> Barometrul opiniei publice din 2015 indică rezultate ușor mai bune, deși încrederea în sistemul judecătoresc a scăzut între 2008 și 2015, de la 25 la sută până la 15 la sută.<sup>57</sup> Potrivit indicelui privind supremația legii, indicele Republicii Moldova pentru absența corupției în serviciile guvernamentale este de 0,32 (0 fiind cel mai redus și 1 cel mai înalt). Indicele pentru justiția civilă este 0,47, iar indicele justiției penale este 0,34.<sup>58</sup>

**2.26. Anchetele utilizatorilor instanțelor judecătorești, realizate pentru raport în 2017, au confirmat faptul, că cetățenii și afacerile continuă să se confrunte cu experiențe și percepții negative despre instanțele judecătorești și procuratură, și că puține lucruri s-au schimbat în realitate (Anexele 1-4 reflectă constatările principale).** Suplimentar, potrivit Sondajului opiniei publice din mai 2018, 61 la sută din respondenții anchetelor aveau opinii nefavorabile despre

---

<sup>52</sup> The Economist, “Cine susține Moldova?”, <http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2015/08/eastern-europe>, ultima dată accesat la 8 august 2016.

<sup>53</sup> “Furia Moldovei crește în raport cu scandalul bancar”, BBC, 14 septembrie 2015, ultima dată accesat la 18 ianuarie 2018 la <http://www.bbc.com/news/world-europe-34244341>

<sup>54</sup> De exemplu, vedeți acest raport de Reuters, ultima dată accesat la 18 ianuarie 2018 la <https://www.reuters.com/article/us-moldova-russia-insight/moldova-sees-russian-plot-to-derail-money-laundering-probe-idUSKBN16M1QQ>

<sup>55</sup> <http://www.bbc.com/news/magazine-33166383>

<sup>56</sup> Gallup, *Încrederea în sistemele judecătorești variază pe plan mondial*, online: <http://www.gallup.com/poll/178757/confidence-judicial-systems-varies-worldwide.aspx>

<sup>57</sup> Institutul de Politici Publice, Barometrul opiniei publice despre situația socio-politică înainte de alegerile locale: <http://www.e-democracy.md/en/monitoring/politics/comments/bop-alegeri-locale-2015/>

<sup>58</sup> Sursa: <http://data.worldjusticeproject.org/>

instanțe și 60 la sută despre procuratură.<sup>59</sup> Anterior, o analiză a percepției privind corupția și reforma justiției din 2015<sup>60</sup> a consemnat că 68 la sută din procurori și 81 la sută din avocați consideră că corupția în sectorul justiției a rămas aceeași sau a crescut din 2011. Aceasta este în concordanță cu Studiul Internațional al Întreprinderilor din 2013, realizat de Corporația Financiară Internațională (IFC), care a constatat că doar 31,9 la sută din respondenții din Republica Moldova consideră instanțele judecătorești drept imparțiale și incoruptibile față de 38,9 la sută în Europa de Est. Aproximativ 70 la sută din respondenți erau de părerea că instanțele judecătorești nu protejează drepturile lor de proprietate. Satisfacția cu procesele de judecată rămâne redusă pe o scară de 5 puncte (5 fiind cea mai ridicată): tribunalele judecătorești cu un scor de 3,91, curțile de apel cu 3,76 și Curtea Supremă cu 3,62.<sup>6</sup> Instanțele inferioare au un scor semnificativ mai bun decât instanțele superioare: reformatorii locali cred că acesta se datorează faptului că cetățenii și întreprinderile sunt mai susceptibile de a interacționa cu instanțele inferioare (prima instanță), fapt ce generează o mai mare încredere în imparțialitatea și corectitudinea instanțelor inferioare, în timp ce percepțiile publice privind instanțele superioare sunt în mare parte neinformate.

**2.27. Climatul de afaceri imprevizibil din Republica Moldova și percepția protecției insuficiente a drepturilor de proprietate afectează investițiile străine.** Investițiile străine directe (ISD) per locuitor sunt printre cele mai mici din Europa și din regiune (vedeți Figura 2.1). În raportul „Doing Business” (Reglementarea mediului de afaceri) din 2018, Republica Moldova ocupă locul patruzeci și patru în întregul clasament și locul al douăzecea pentru „Înregistrarea proprietății”. Cu toate acestea, pentru “Executarea contractelor” și „Insolvabilitate”, acesta se situează pe locul șaiszeci și unu și, respectiv, șaiszeci și cinci. Companiile locale percep corupția ca fiind o provocare: 43,5 la sută din antreprenorii intervievați de Transparency International în 2015 considerau că sistemul judecătoresc este corupt.<sup>61</sup>

---

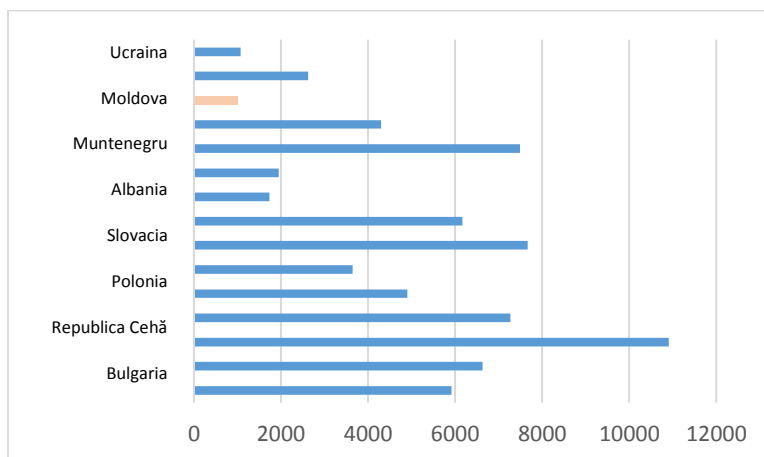
<sup>59</sup> Centrul de Cercetări Analitice, Sondaj al opiniei publice: rezidenții Republicii Moldova. Mai-iunie 2018, ultima dată accesat la 25 iulie 2018.

<sup>60</sup> Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Evaluarea percepțiilor judecătorilor, procurorilor și avocaților, octombrie-decembrie 2015; ultima dată accesat la 1 octombrie 2017 la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/01/Summary-of-the-survey.pdf>

<sup>61</sup> Raportul Doing Business 2018. Raport. Accesat la 26 iulie 2018.



**Figura 2.1: Volumul ISD per locuitor (USD, 2016)**



Sursa: UNCTAD, baza de date FDI/MNE

**2.28. Implementarea reformelor în sectorul justiției și anticorupție rămâne stagnantă, în pofida adoptării de noi legi.** Din 2016, Partidul Democrat (PDM), sub egida premierului Pavel Filip, a promovat reforme pentru a îmbunătăți supremația legii și buna guvernare; a implementa reformele în justiție și a combate corupția amplă<sup>62</sup> și a crea un mediu de afaceri mai bun. În timp ce au fost adoptate noi legi cu privire la procuratură<sup>63</sup>, reorganizarea sistemului de instanțe judecătorești<sup>64</sup>, integritatea publică și reluarea programelor cu FMI, implementarea rămâne lentă sau stagnantă.<sup>65</sup> Reformele anticorupție, în special în sectoarele bancar și energetic, rămân în mare parte teoretice, cu puțină implementare practică.<sup>66</sup>

**2.29. Unele reforme au fost afectate din interiorul sistemului.** Interesele rezistă eforturilor de a face sistemul mai previzibil, structurat, cu o divizare clară a responsabilităților și o distribuție mai rațională, bazată pe performanță, a resurselor în cadrul sistemului. Procesul de numire a judecătorilor nu este perceput ca fiind transparent sau corect<sup>67</sup>, numirea judecătorilor și promovarea lor neurmând criteriile și normele prescrise<sup>68</sup>. Penitenciarele au constituit o problemă sensibilă, rapoartele de investigare documentând modul în care criminalitatea organizată și capturarea de proprietăți par a fi conduse din interiorul penitenciarelor din Republica Moldova (vedeți Caseta 2.3).

<sup>62</sup> "Foaia de parcurs a reformelor prioritare – măsurile principale până la 31 iulie 2016," la <http://dcfta.md/>

<sup>63</sup> Legea cu privire la procuratură nr. 1960-VII din 16 martie 2016. Intrată în vigoare la 1 august 2016.

<sup>64</sup> Legea cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești nr. 68 din 21 aprilie 2016, intrată în vigoare la 1 ianuarie 2017.

<sup>65</sup> CRJM, *Raport de monitorizare a implementării Foii de parcurs a acțiunilor prioritare, martie-iunie 2016*, ultima dată accesat la 7 august 2017.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Transparența și eficiența Consiliului Superior al Magistraturii: ianuarie 2015 – martie 2016, disponibil la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/07/CRJM-Raport-CSM-2016-WEB1.pdf>

<sup>68</sup> Ibid.

### **Caseta 2.3 Grupările din penitenciare, confiscarea de proprietăți și împrumuturile neperformante**

Se știe că grupările care operează din penitenciare au elaborat scheme, în colaborare cu angajații municipali corupți și notarii publici, pentru a priva potențialele victime de apartamentele sau locuințele lor. În unele cazuri, aceste victime au fost ulterior presupuse să fi fost torturate, ucise sau împinse spre sinucidere. Apartamentele vizate erau înregistrate, de obicei, în numele persoanelor fără adăpost, gajate unei bănci și ulterior vândute.

Astfel de scheme de extorcare și de atacuri asupra proprietății sunt deseori conduse de membri ai grupărilor din interiorul penitenciarelor, cu ajutorul oficialilor corupți din aceste instituții. Punctul de plecare este, de obicei, un angajat în departamentul de privatizare al unei primării, vizat ca și complice, care furnizează informații grupării despre locuințele persoanelor în etate și singure. Aceste apartamente au fost sau sunt, de obicei, privatizate în premieră în numele altor membri ai grupării. Gruparea primește informații și de la alți complici, care sunt angajați în departamentul de arhitectură și urbanism al unei primării: adună informații despre proprietate din baza de date a întreprinderii de stat Cadastru și din alte surse. Un membru al unei grupări este, de obicei, responsabil pentru identificarea și recrutarea persoanelor fără adăpost, în numele cărora se înregistrează apartamentele. Ulterior, aceste apartamente sunt gajate unei bănci, documentele de proprietate fiind prelucrate de un notar public, care este, de asemenea, un complice. Notarul are, de obicei, legături directe cu liderul grupării și, suplimentar falsificării procurilor pentru membrii grupării, execută și alte documente frauduloase privind tranzacțiile imobiliare. Apartamentele înregistrate în numele persoanelor fără adăpost sunt apoi evaluate de un evaluator imobiliar, care este un alt complice. Un complice într-o bancă comercială emite împrumuturi în numele persoanelor fără adăpost, gajând proprietăți precum apartamente care au fost “înstrăinate ilegal” de la adevărații lor proprietari.

Grupările pot funcționa atât de eficient chiar și din interiorul penitenciarelor, deoarece ele îi intimidează sau îi determină pe funcționarii și administratorii penitenciarelor să colaboreze sau fie complici tăciți. Gărzile și alți oficiali sunt mituiți sau sunt personal amenințați fizic (inclusiv familiile și rudele lor), sau sunt amenințate locuințele lor, fiind induși să participe la schemă.

**2.30. Pentru reușita reformelor, trebuie să fie abordată inițial corupția și capturarea de stat – cele mai mari constrângeri pentru îmbunătățirea performanțelor justiției în Republica Moldova, precum și accesul la justiție.** Este puțin probabil că soluțiile tehnice vor îmbunătăți performanța sau accesul la justiție, decât dacă vor fi anunțate și implementate acțiuni verificabile de combatere a corupției și a capturilor de stat în cadrul unei perioade declarate public. Doar atunci încrederea publicului va începe să se îmbunătățească, judecătorii și personalul vor avea încredere în a face ceea ce trebuie și cetățenii și întreprinderile vor începe să creadă că instanțele judecătorești vor funcționa mai imparțial și mai echitabil decât li s-a permis până acum. Abordările posibile privind implementarea reformelor sunt discutate la sfârșitul capitolului.

#### *Accesul grupurilor vulnerabile la justiție*

**2.31. Accesul grupurilor vulnerabile la justiție rămâne o îngrijorare.** Constrângerile de acces pentru grupurile vulnerabile (vedeți Caseta 2.4) și mobilitatea redusă în rândul populației rurale, în tandem cu distanțele de deplasare mai mari și condițiile de transport precare, au sporit îngrijorările în raport cu impactul consolidării planificare asupra accesului.

#### **Caseta 2.4 Accesul persoanelor cu dizabilități la justiție**

În 2014, Republica Moldova a raportat 184.400 de persoane cu dizabilități, sau 5,2 la sută din totalul populației. Discriminarea și stigmatizarea înconjurătoare a persoanelor cu dizabilități rămâne a fi o mahmureală din epoca sovietică, unde astfel de persoane erau segregate. Lipsa de date exacte despre persoanele cu dizabilități și distribuția lor în întreaga țară comportă lipsa de prioritate în abordarea nevoilor lor. Infrastructura fizică subdezvoltată în apropierea clădirilor instanțelor judecătorești și accesul inexistent persoanelor cu dizabilități la astfel de clădiri determină bariere în calea accesului sigur. Informațiile limitate ale publicului privind barierele în calea accesului și măsurile realizate pentru a le depăși perpetuează astfel de bariere și limitează presiunea pentru reformă. În februarie 2016, raportorul special al ONU a declarat că “persoanelor cu dizabilități deseori li se refuză găzduirea procedurală în instanță, în timp ce accesibilitatea infrastructurii fizice și a serviciilor instanțelor rămâne o provocare serioasă” în Republica Moldova.

Republica Moldova a semnat Convenția cu privire la drepturile persoanelor cu dizabilități (CDPD), cerând ca persoanele cu dizabilități să beneficieze de o locuință rezonabilă, să promoveze egalitatea și să combată discriminarea. Republica Moldova a înregistrat progrese în armonizarea legislației naționale cu principiile CDPD: în 2012, a adoptat Legea nr. 60 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități și Legea nr. 121 privind asigurarea egalității. Aceste legi consolidează cadrul juridic care protejează drepturile persoanelor cu dizabilități prin recunoașterea, printre altele, a faptului că negarea unei locuințe rezonabile este o formă de discriminare.

Cu toate acestea, legile esențiale rămân aspiraționale. Republica Moldova nu a revizuit deocamdată integral cadrul juridic național pentru a-l armoniza integral cu prevederile CDPD. Conformitatea reală la fața locului este o altă provocare. În practică, majoritatea clădirilor guvernamentale – inclusiv instanțele judecătorești – nu oferă acces special persoanelor cu dizabilități.

Accesul la instanțele judecătorești, procuraturi, birouri de înregistrare și alte clădiri fizice în sectorul justiției este esențial pentru asigurarea accesului la justiție al persoanele cu dizabilități și pentru protejarea

<sup>69</sup> <https://en.crimemoldova.com/news/crime/makena-s-empire-nightmare-in-prisons-continues/>

drepturilor lor asigurate prin CDPD. Articolul 9 solicită statelor să elimine obstacolele din calea accesibilității clădirilor și să furnizeze semne în Braille în spații deschise publicului. Articolul 13 din CDPD solicită statelor să asigure accesul egal la justiție pentru persoanele cu dizabilități. Convenția Europeană a Drepturilor Omului, la care Republica Moldova este semnatară, interzice dizabilitatea ca motiv de discriminare în temeiul Articolului 14. În martie 2016, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a afirmat importanța accesibilității pentru persoanele cu dizabilități în cazul *Guberina v. Croația*.

**2.32. Populația Republicii Moldova suferă de acces limitat, ineficiență și calitate precară a serviciilor, în special în zonele rurale și îndepărtate.** Aceasta a contribuit la excluziunea socială.<sup>70</sup> Pentru a îmbunătăți calitatea serviciilor justiției și pentru a utiliza mai eficient resursele existente, Parlamentul a adoptat, la 21 aprilie 2016, Legea nr. 76 cu privire la organizarea instanțelor judecătorești. Această lege reorganizează instanțele judecătorești prin fuzionarea a 42 de instanțe de fond și prin închiderea a două instanțe specializate pentru afacerile militare și comerciale. Dintre aceste 44 de instanțe inițiale, 29 aveau mai puțin de șapte judecători fiecare, iar 10 aveau mai puțin de cinci judecători fiecare. Distribuția volumului de muncă a prezentat variații semnificative în sistemul judecătorec. Începând cu 1 ianuarie 2017, 15 instanțe (logice) de fond deservesc cetățenii și sectorul privat, pe lângă patru instanțe de apel și o curte supremă.

**2.33. Reorganizarea instanțelor judecătorești și alte eforturi eficiente vor trebui să consolideze și să nu pună în pericol accesul la serviciile de justiție pentru populația locală.** Reducerea mobilității în rândul populației rurale, în tandem cu distanțe mai mari de deplasare și condiții de transport precare, pot genera preocupări legate de accesul la serviciile în sectorul justiției. Aceasta este deosebit de relevant în zonele îndepărtate și rurale, unde locuiesc 57 la sută din cetățenii Republicii Moldova – și care reprezintă 84 la sută din săracii Republicii Moldova.

**2.34. Accesul este o preocupare deosebită pentru femei.** Conform Constituției, toți cetățenii sunt “egali în fața legii și a autorităților publice”. O lege privind asigurarea egalității de șanse pentru bărbați și femei a fost adoptată în 2006.<sup>71</sup> Implementarea acesteia, totuși, reprezintă încă obstacole pentru femei în diferite aspecte ale vieții sociale și economice. Cu sprijinul ONU, Biroul Național de Statistică a constatat că 63 la sută din femei au suferit violență psihologică, sexuală sau fizică de la soțul sau partenerul lor și cel puțin o femeie din zece a suferit de pe urma violenței economice.<sup>72</sup> Femeile din mediul rural, în vârstă, separate sau divorțate tind să fie expuse riscului de a se confrunța cu mai multe tipuri de violență. Republica Moldova are una dintre cele mai mari rate de trafic cu persoane din vecinătatea sa și este, în primul rând, o țară de origine. Situația economică și violența în familie sunt identificate ca fiind motive esențiale pentru traficul persistent cu femei. Se estimează că peste 25.000 de moldoveni sunt traficați anual.

---

<sup>70</sup> Grupul Banca Mondială. August 2016. Republica Moldova, Parcursul spre prosperitate partajată. Diagnostic sistematic de țară. Ultima dată accesat la 30 aprilie 2018 la:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/465041475522681625/pdf/Moldova-SCD-clean-09232016.pdf>

<sup>71</sup> Republica Moldova a ratificat Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor în 1994 și Protocolul Opțional la Convenție în 2006. În acest mod, țara recunoaște competența Comitetului pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor – organul care monitorizează conformitatea părților cu prevederile Convenției – de a primi și examina plângeri de la persoane și grupuri de persoane în cadrul jurisdicției sale; vedeți <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/>

<sup>72</sup> „Violența domestică împotriva femeilor în Republica Moldova. ONU Moldova și Statistica Moldovei. Raport. Accesat pe 17 iulie 2018.

[http://www.statistica.md/public/files/publicatii\\_electronice/Violenta/Raport\\_violen\\_fem\\_eng.pdf](http://www.statistica.md/public/files/publicatii_electronice/Violenta/Raport_violen_fem_eng.pdf).

**2.35. În pofida progreselor înregistrate în prevenirea și protecția victimelor, infrastructura actuală a Republicii Moldova și serviciile de susținere a supraviețuitorilor violenței și traficului sunt într-o situație financiară precară și se confruntă cu obstacole în ceea ce privește sustenabilitatea lor.** De exemplu, în cadrul reformelor de descentralizare a Republicii Moldova, centrele de sprijin pentru femei au fost susținute de autoritățile locale, dar în practică depind de granturile donatorilor sau ale ONG-urilor. Normele sociale și rolurile de gen care perpetuează stereotipurile de subjugare și lipsa de abilitare, precum și lipsa cunoașterii și a accesului la informații privind drepturile și abilitarea împiedică femeile să obțină ajutor. Introducerea informațiilor online și a “birourilor de asistență” virtuale, care pot fi accesate cu ușurință de la domiciliu, ar putea ajuta victimele, fără a le expune daunelor.

**2.36. Accesul la serviciile justiției va trebui, de asemenea, să răspundă diversității etnice și lingvistice.** Aproximativ 25 la sută din populația Republicii Moldova nu vorbește limba română ca limbă primară. Alături de etnici moldoveni și români, alte grupuri etnice, inclusiv ucraineni, rușii, găgăuzii și bulgarii, reprezintă aproximativ 22 la sută din populație<sup>73</sup>.

### **Recomandări**

*2.1. A integra feedback-ul despre performanță și corupție, obținute din anchetele utilizatorilor din 2017, prin acțiuni și investigații concrete (inclusiv urmărirea penală pentru acte de corupție comise de funcționarii și angajații sectorului justiției), a publica progresele anual și a repeta anchetele la fiecare doi ani.*

*2.2. A integra concluziile investigațiilor privind criminalitatea organizată provenită din penitenciare prin lansarea unui program de opțiuni non-incarcerative pentru infractorii cu risc redus, care sunt încarcerați pentru contravenții și alte infracțiuni minore non-violente<sup>74</sup>, și încarcerarea criminalilor cu grad sporit de risc, oferindu-li-se un grad sporit de atenție.*

*2.3. A iniția (sau extinde, după caz) programele direcționate pentru îmbunătățirea accesului la justiție al grupurilor vulnerabile, precum femeile, fetele, copiii și minorii, în colaborare cu societatea civilă și partenerii de dezvoltare – și a publica rezultatele trimestrial.*

---

<sup>73</sup> Recensământul din 2004.

<sup>74</sup> De exemplu, prin intermediul unei abordări PPP în reabilitarea unor astfel de infractori cu grad redus de risc și reducerea recidivelor, urmare a bunelor practici din țări precum Australia, Marea Britanie și Statele Unite.

## Capitolul 3

### BUGETAREA ȘI CHELTUIELILE INSTANȚELOR JUDECĂTOREȘTI

**3.1.** Prezentul capitol analizează bugetarea și cheltuielile instanțelor judecătorești. El explică modul în care resursele sunt alocate, analizează tendințele cheltuielilor în sistemul judecătoresc, rezumă aspecte esențiale și sugerează modul în care alocările de resurse pot fi mai bine corelate, în timp, cu prioritățile și rezultatele de politici.

#### *Context*

**3.2. Republica Moldova reformează sistemul său de management al finanțelor publice (MFP).** Inițiativele de reforme actuale sunt ancorate în Strategia de dezvoltare a finanțelor publice pentru 2013-2020<sup>75</sup>, aprobată prin hotărârea Guvernului nr. 573 din 6 august 2013<sup>76</sup> și sprijinită de partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova. Strategia include prevederi pentru îmbunătățirea planificării bugetului, asigurarea achizițiilor bazate pe norme și competitive, precum și implementarea sistemelor informatice de management financiar (SIMF) în instituțiile publice, și este însoțită de planuri de acțiuni anuale în vederea implementării Strategiei pentru 2013-2020.<sup>77</sup> Însuși bugetul, adică planificarea, aprobarea, executarea, controlul și auditul bugetar, este reglementat prin Legea privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală nr. 181 din 25 iulie 2014<sup>78</sup> (Legea bugetului).

**3.3. Bugetul național cuprinde patru elemente – bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, fondurile obligatorii de asigurări în medicină și bugetele locale – întocmite anual în baza unui sistem uniform de clasificare.** Primele trei elemente sunt incluse în bugetul central consolidat și vizează 51 de autorități publice centrale (APC) din Republica Moldova, printre care Curtea Constituțională, Curtea Supremă și Consiliul Superior al Magistraturii. Bugetele locale vizează cele 896 de unități de prim nivel (sate, orașe, municipii – cu excepția municipiului Chișinău și Bălți) și 36 de bugete de nivel secundar (32 raioane, unitatea teritorială autonomă a Găgăuziei, unitatea teritorială nerecunoscută a Transnistriei; cele două bugete municipale din Bălți și Chișinău). În timp ce Legea bugetului conferă autoritatea bugetară locală executivului responsabil de elaborarea și executarea bugetului pe baza aprobării consiliilor locale, Ministerul Finanțelor trebuie să aprobe bugetele locale.

**3.4. Pentru procesele de autorizare și controlul cheltuielilor, Republica Moldova se bazează pe sistemul său trezorerial, operat de MF și implementat prin Sistemul informatic de management financiar (SIMF).** Obiectivul său este de a se asigura că entitățile bugetare nu depășesc transferurile disponibile și alocările lunare. Un nou SIMF a început să funcționeze în 2015.

#### *Funcțiile bugetare și managementul finanțelor publice*

**3.5. Republica Moldova a inițiat îmbunătățirea sistemului său MFP, dar multe mai rămân**

---

<sup>75</sup> [http://mf.gov.md/sites/default/files/strategia\\_de\\_dezvoltare\\_mfp\\_2013-2020\\_english.pdf](http://mf.gov.md/sites/default/files/strategia_de_dezvoltare_mfp_2013-2020_english.pdf)

<sup>76</sup> [http://mf.gov.md/sites/default/files/strategia\\_de\\_dezvoltare\\_mfp\\_2013-2020\\_english.pdf](http://mf.gov.md/sites/default/files/strategia_de_dezvoltare_mfp_2013-2020_english.pdf)

<sup>77</sup> <http://mf.gov.md/en/managementul-finan%C8%9Belor-publice/strategia-de-reform%C4%83-a-mfp/planuri-%C8%99i-rapoarte>

<sup>78</sup> <http://lex.justice.md/md/354213/>

**a fi realizate.** Lacunele de implementare sunt abordate de Strategia MFP pentru perioada 2013-2020. Republica Moldova nu a stabilit deocamdată un sistem dedicat de gestiune automată a angajamentelor. Sistemul de salarizare descentralizat este ineficient. Situațiile financiare nu sunt prezentate conform standardelor internaționale, lipsesc informațiile privind riscul financiar și datoriile contingente<sup>79</sup>.

**3.6. MF gestionează elaborarea Cadrului bugetar pe termen mediu (CBTM) în conformitate cu principiile fiscale și normele stabilite prin Legea bugetului.** CBTM include cadrul veniturilor, politica fiscală, cadrul macro-bugetar și cadrul de cheltuieli<sup>80</sup>. Guvernul aprobă anual CBTM și îl prezintă Parlamentului (Articolele 48 și 49 din Legea bugetului). CBTM pentru 2017-2019 a fost aprobat de Guvern prin hotărârea Guvernului nr. 1011 din 26 august 2016<sup>81</sup>. Următorul CBTM pentru 2018-2020 este în curs de elaborare și accentuează identificarea economiilor de eficiență în cadrul volumului de resurse existente, astfel încât serviciile publice să poată fi prestate mai eficient<sup>82</sup>. Totuși, legăturile strategice între Strategia Națională de Dezvoltare (SND) “Moldova 2020”, CBTM și țintele de performanță în cererile de buget continuă să fie slabe. În timp ce strategiile cu costuri estimate vizează perioada CBTM pe trei ani, strategiile de politici pe termen lung există în paralel și costurile lor nu sunt estimate sau sunt insuficient acoperite<sup>83</sup>.

*Planificarea și analiza bugetului pentru sectorul justiției*

**3.7. Bugetarea în sector se produce în contextul CBTM și este o funcție de stat (Articolul 121 din Constituție).** Figura 3.1 prezintă statutul entităților bugetare și responsabilitățile de supraveghere în cadrul sectorului justiției. MJ, CS, CC, CSM, CSP, PG și INJ sunt entități bugetare directe (vedeți punctul 2.3), precum și entități independente în scopuri de contabilitate, achiziții și automatizare. Toate celelalte instanțe și procuraturi sunt subordonate CSM și, respectiv, CSP. O schimbare majoră a responsabilităților bugetare de la MJ către CSM a avut loc în perioada 2013-14. Începând cu 2014, majoritatea instanțelor, împreună cu INJ, au fost subordonate CSM pentru planificarea, aprobarea și executarea bugetară, management financiar, achiziții publice și resurse umane. Instituțiile procuraturii se supun diferitor structuri bugetare: în timp ce PG este o entitate bugetară directă, Procuratura Anticorupție și procuraturile teritoriale sunt subordonate CSP, care este independent în scopuri fiscale și bugetare. Centrul Național Anticorupție (CNA) elaborează și transmite proiectul de buget direct spre aprobare Parlamentului pentru a-și asigura independența. Ministerul Justiției își menține responsabilitatea bugetară pentru sistemele penitenciare, Centrul de Informații Juridice, AAJ, SSC (Serviciul Stare Civilă), Centrul Național de Expertize Judiciare al Ministerului Justiției, Centrul de Armonizare a Legislației, Camera Înregistrării de Stat și Departamentul de Justiție Găgăuzia<sup>84</sup>.

---

<sup>79</sup> Evaluarea cheltuielilor publice și a responsabilității financiare (PEFA). 2015. Ultima dată accesată la 20 septembrie 2017: [http://eeas.europa.eu/archives/delegations/moldova/documents/more\\_info/pefa\\_assessment\\_2012-2014.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/delegations/moldova/documents/more_info/pefa_assessment_2012-2014.pdf)

<sup>80</sup> <http://mf.gov.md/Contacte>

<sup>81</sup> <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366969>

<sup>82</sup> <http://mf.gov.md/en/content/current-2018-2020-mtbf-process>

<sup>83</sup> Evaluarea cheltuielilor publice și a responsabilității financiare (PEFA). 2015. Ultima dată accesată la 20 septembrie 2017: [http://eeas.europa.eu/archives/delegations/moldova/documents/more\\_info/pefa\\_assessment\\_2012-2014.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/delegations/moldova/documents/more_info/pefa_assessment_2012-2014.pdf)

<sup>84</sup> Ministerul Justiției al Republicii Moldova, Autorități administrative subordonate; ultima dată accesat la 22 septembrie 2017 la: <http://www.justice.gov.md/category.php?l=ro&idc=179&>



**Figura 3.1: Supravegherea bugetară în sectorul justiției din Republica Moldova**

<b>Rețeaua instanțelor judecătorești din Republica Moldova: Unitățile fiscale, de politici și furnizare servicii</b>	<b>Entitate bugetară directă, entitate de supraveghere (buget, contabilitate, achiziții, automatizare)</b>
Supraveghere financiară externă	
Instituția supremă de audit (Curtea de Conturi)	
Ministerul Finanțelor (buget și control intern)	
Unități administrative/de supraveghere	
Ministerul Justiției (politici, buget, responsabilitate internă, cu excepția celei judiciare)	Directă
Departamentul administrare judiciară (suport administrativ, cu excepția bugetului judecătorec)	Subordonată MJ
Consiliul Superior al Magistraturii (buget, politici, resurse umane)	Directă
Consiliul Superior al procurorilor (CSP)	Directă
Instanțe de apel	
Curtea Supremă de Justiție (1)	Directă
Curțile înalte de apel (1) <sup>85</sup>	CSM
Curțile (tribunalele) de apel de circumscripție (4)	CSM
Instanțele de sector (42)	CSM
Procuraturi	
Procuratura Generală (PG) (1)	Directă
Procuratura Anticorupție (1)	CSP
Procuraturile teritoriale / de sector (?)	CSP
Instanțe specializate	
Curtea Constituțională (1)	Directă
Curtea Administrativă de Apel	CSM
Curtea Economică de Apel	Eliminată – 2011
Curtea comercială de circumscripție (19)	CSM
Tribunalul militar (1)	MA
Organe de suport	
Institutul Național de Justiție (INJ)	Directă
Consiliul Național pentru Asistență Juridică de Stat Gratuită, oficiile național și teritoriale (6)	MJ
Centrul Național de Expertize Judiciare	MJ
Centrul de Informații Juridice	MJ
Altele	
Centrul Național Anticorupție (CNA)	Direct

**3.8. În 2013, responsabilitățile administrative și bugetare ale DAIJ au fost transferate către CSM, care revizuieste, aprobă și gestionează bugetul sistemului judecătorec în conformitate cu Articolul 22 din Legea bugetului.<sup>86</sup>** CSM organizează procesul de elaborare a bugetului și planificarea cheltuielilor pentru judecătoriile de sector și curțile de apel, revizuieste propunerile bugetare ale instanțelor, planurile de cheltuieli și planurile financiare, calculele de verificare și justificarea notelor explicative. Ulterior, CSM are responsabilitatea de a contribui la elaborarea, actualizarea și raportarea implementării măsurilor prevăzute în bugetul pe termen

<sup>85</sup> Curtea de Apel Chișinău funcționează, de asemenea, în calitate de curte înaltă de apel. Astfel, în funcție de clasificarea preferată, ea poate fi percepută ca o curte înaltă de apel sau o a cincea curte de apel.

<sup>86</sup> “Mijloacele financiare necesare pentru buna funcționare a instanțelor vor fi aprobate de Parlament, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, și incluse în bugetul de stat.”



mediu pentru judecătorii și curți de apel și verifică și rezumă rapoartele financiare ale instanțelor și elaborează raportul financiar final. Orice ajustări bugetare pe parcursul unui an sunt propuse MF de către CSM după revizuirea și aprobarea cererilor președintelui instanței. CSM examinează în detaliu cererile bugetare ale instanțelor, inclusiv cererile pentru prime și plăți pentru jubilee, sărbători profesionale și sărbători nelucrative. CSM elaborează, de asemenea, și coordonează schemele de personal și de ocupare a forței de muncă pentru judecători și asigură aprobarea și înregistrarea la MF. Comentariile sale privind bugetul acoperă cererile de premii și prime, precum și plățile pentru jubilee și concedii.<sup>87</sup>

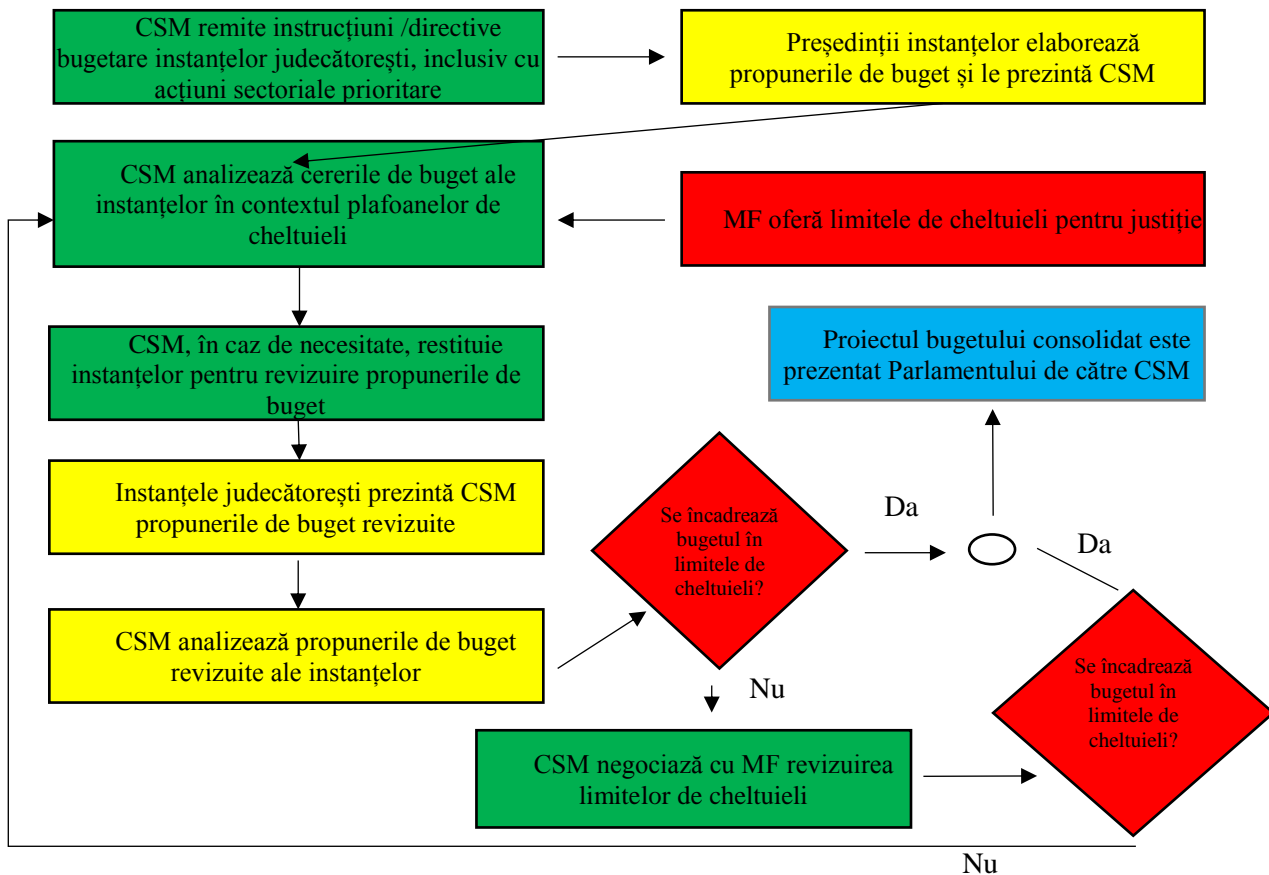
**3.9. Pentru a-și îndeplini noul rol, CSM a introdus reforme semnificative în materie de management financiar și control în 2015.** Susținute de USAID, aceste reforme au fost inițial implementate în regim pilot în șapte instanțe și chiar în CSM, și au fost acum extinse pentru toate instanțele.<sup>88</sup> În cadrul CSM, secretarul șef este responsabil pentru coerența dintre cererea de buget prezentată și prioritățile planului strategic. Acesta realizează justificarea narativă, stabilește scopurile, obiectivele și indicatorii de performanță și asigură că sunt respectate termenele calendaristice ale bugetului. Unitatea de servicii economice a CSM efectuează analizele și calculele pentru generarea propunerilor de cheltuieli și respectarea plafoanelor stabilite. Unitatea pregătește, de asemenea, note informative privind proiectului de investiții capitale. Modificările din 2015 includ, de asemenea, sancțiuni juridice personale pentru calcule denaturate și nerespectarea termenelor stabilite. Figura 3.2 prezintă procesul de elaborare și revizuire a bugetelor instanțelor judecătorești, începând cu 2014.

---

<sup>87</sup> Consiliul Superior al Magistraturii, Bugetarea, ultima dată accesată la 22 septembrie 2017 la: <http://www.csm.md/2013-08-26-07-08-51/2013-11-20-07-46-57.html>

<sup>88</sup> Guzun, I. și Macrinici, S., *Transparența și eficiența Consiliului Superior al Magistraturii al Republicii Moldova: ianuarie 2015 – martie 2016*. Centrul de Resurse Juridice din Moldova. Raport de monitorizare, mai 2016.

**Figura 3.2. Procesul de elaborare a bugetelor instanțelor judecătorești, începând cu 2014**



**3.10. Deși CSM și-a asumat responsabilitatea pentru bugetele instanțelor judecătorești, divergențele anterioare dintre cererile de buget ale instanței și alocările bugetare nu au fost soluționate.** Este, totuși, responsabilitatea MF și a Parlamentului să realizeze compromisuri între priorități. De exemplu, bugetul pentru 2015 a alocat 73 la sută din suma solicitată de CSM pentru sistemul judecătoresc. În cursul anului 2015, câțiva președinți ai instanțelor judecătorești au solicitat amendamente la bugetele lor din 2015 și 2016, care au fost înaintate MF de către CSM<sup>89</sup>. Cu toate acestea, sprijinul CSM nu este nici automat și nici garantat. Nu există un cadru sistematic pentru aprobarea sau respingerea cererilor individuale<sup>90</sup>.

**3.11. Articolul 23 din Legea bugetului solicită în continuare Ministerului Justiției să**

<sup>89</sup> Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 2016. *Transparența și eficiența Consiliului Superior al Magistraturii: ianuarie 2015 – martie 2016*; ultima dată accesat la 21 septembrie 2017 la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/07/CRJM-Raport-CSM-2016-WEB1.pdf>; pagina 14: “Pe baza deciziilor adoptate, CSM a propus Ministerului Finanțelor să identifice oportunități pentru alocarea de fonduri suplimentare din sursele bugetate pentru reforma sectorului justiției. Aceste solicitări au fost în special bazate pe necesitatea finalizării lucrărilor de construcție și plății îndemnizațiilor de disponibilizare sau a altor prestații salariale pentru judecători”.

<sup>90</sup> Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 2016. *Transparența și eficiența Consiliului Superior al Magistraturii: ianuarie 2015 – martie 2016*; ultima dată accesat la 21 septembrie 2017 la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/07/CRJM-Raport-CSM-2016-WEB1.pdf>

**furnizeze asistență juridică organizatorică, materială și financiară.** Aceasta se întâmplă în pofida reducerii rolurilor MJ și ale entităților subordonate, iar actorii primari în bugetul sistemului judecătoresc devenind CSM, MF și Parlamentul. Pentru realiza acest rol și prin Hotărârea Guvernului nr. 650<sup>91</sup> din 26 mai 2016, DAIJ a fost reconstituit în Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești (AAIJ), subordonată Ministerului Justiției. Agenția efectuează funcții de audit intern pentru instanțele judecătorești, sfătuiește instanțele cu privire la sistemul de management financiar și control și colectează statisticile judiciare. Ca excepție de la responsabilitatea bugetară a CSM, AAIJ coordonează planificarea bugetară și alocă bugetul de stat pentru investiții și reparații capitale pentru instanțele judecătorești, care sunt, de asemenea, administrate de Agenție împreună cu alte programe speciale și discrete<sup>92</sup>. Autoritățile administrației publice locale care au oferit sedii și facilități sectorului justiției nu-și pot retrage angajamentul lor fără consimțământul MJ.<sup>93</sup> Suplimentar, Ministerul Justiției este responsabil de SIRD, deși CSM ar dori să preia această responsabilitate (mai multe detalii sunt prezentate în Capitolul 5).

#### *Bugetarea pentru instanțele judecătorești în cadrul CSM*

**3.12. Bugetarea pentru instanțele judecătorești, inclusiv planificarea, revizuirea și aprobarea bugetelor, este ghidată de „Metodologia pentru planificarea bugetelor instanțelor judecătorești”<sup>94</sup>.** Această metodologie specifică elaborarea unui cadru bugetar orientat spre performanță pentru instanțe și solicită CSM să stabilească formule pentru determinarea plafoanelor de cheltuieli. De asemenea, aceasta oferă o bază pentru elaborarea strategiei sectorului și a cadrului de cheltuieli pe termen mediu și stabilește cerințele pentru categoriile de cheltuieli operaționale, bazate pe performanța instanțelor judecătorești. Acestea din urmă au prioritate față de limitele articolelor stabilite de MF, iar CSM nu i se permite să le modifice în timpul revizuirii cererilor instanțelor, atât timp cât estimările sunt în concordanță cu metodologia stabilită.

**3.13. La mijlocul anului 2014, CSM a aprobat proiectele de bugete pentru anul 2015 și estimările pentru anul 2016 și 2017 pe baza acestei metodologii<sup>95</sup>.** În primul an (și revizuite în anii următori), plafoanele bugetare sunt estimate, utilizând modele statistice liniare. Aceste modele regresează cheltuielile articolelor de cheltuieli economice pe componența dosarelor pe parcursul a patru ani bugetari și folosesc parametrii estimați ulterior pentru a proiecta cheltuielile pentru următorii doi ani bugetari, ajustați la creșterea prețurilor. Cu toate acestea, bugetele instanțelor judecătorești pentru 2015 și 2016 nu au fost adoptate la timp<sup>96</sup>, fapt ce a generat continuarea autorizării de cheltuieli la nivelul anului precedent<sup>97</sup>.

**3.14. În concordanță cu obiectivele bugetare ale executivului, instanțele judecătorești din Republica Moldova sunt obligate să aplice o abordare a bugetării cu baza zero în cadrul unui**

---

<sup>91</sup> Vedeti hotărârea Guvernului nr. 650 din 26 mai 2016; ultima dată accesată la 21 septembrie 2017: <http://lex.justice.md/md/365169/>

<sup>92</sup> Agenția pentru Administrarea Instanțelor Judecătorești, <http://www.justice.gov.md/tabview.php?idc=223>

<sup>93</sup> Legea cu privire la organizarea instanțelor judecătorești în Republica Moldova 7/16/95.

<sup>94</sup> Directiva CSM nr. 109/3 din ianuarie 2014.

<sup>95</sup> Directiva CSM nr. 606/20 din 15 iulie 2014; Directiva CSM nr. 773/25 din 23 septembrie 2014.

<sup>96</sup> Vedeti Legea bugetului de stat pentru 2015 nr. 72 din 12 aprilie 2015.

<sup>97</sup> Vedeti art. 47 (1) e) și Art. 57 din Legea bugetului.

**context bazat pe performanță**<sup>98</sup>. Metodologia bugetară a CSM aderă la această abordare cu o justificare anuală de la zero finanțare și se aplică articolelor economice de cheltuieli<sup>99</sup>. Plafonul bugetar bazat pe „performanță” este identificat în funcție de numărul de dosare examinate în ultimele patru trimestre, și anume în ultimele trei trimestre ale anului precedent și primul trimestru al anului curent. Plafioanele de cheltuieli sunt stabilite în ansamblu între categoriile de cheltuieli pentru instanțele individuale pe baza unei formule care corelează cheltuielile cu numărul de dosare examinate.

**3.15. Ca și în cazul altor autorități publice, instanțele judecătorești din Republica Moldova aplică abordarea bugetării bazată pe performanță altor clasificări de articole economice,** cum ar fi consumabile de birou, manuale și ediții periodice, medicamente, telecomunicații și servicii poștale, reparații de echipamente, instruire și servicii editoriale, în timp ce bugetarea bazată pe performanță se aplică în linii generale activităților sau programelor specifice, ținând cont de realizările lor precedente și de cele viitoare, și nu de articolele economice de cheltuieli. Toate plafioanele de cheltuieli sunt stabilite în ansamblu între categoriile de cheltuieli pentru instanțele individuale, pe baza unei formule care corelează cheltuielile cu numărul de dosare examinate (vedeți Caseta 3.1). Instanțele judecătorești alocă ulterior resursele între articolele economice.

**Caseta 3.1. Formula de calcul al plafoanelor de cheltuieli pentru grupuri de articole ale instanțelor judecătorești**

$B = K + ((\$_{civil} * N_{civil}) + (\$_{cont} * N_{cont}) + (\$_{crim} * N_{crim}))$ , unde:

B = plafonul bugetar pentru grupul de articole economice;

K = investiții fixe (neasociate dosarelor examinate/adjudicate);

$\$_{civil}$  = costul mediu de examinare/adjudicare a unui dosar civil;

$N_{civil}$  = numărul de dosare civile examinate/adjudicate;

$\$_{cont}$  = costul mediu de examinare/adjudicare a unui dosar contravențional;

$N_{cont}$  = numărul de dosare contravenționale examinate/adjudicate;

$\$_{crim}$  = costul mediu de examinare/adjudicare a unui dosar penal; și

$N_{crim}$  = numărul de dosare penale examinate/adjudicate.

Numărul de dosare se stabilește pe baza numărului de dosare examinate/adjudicate în ultimele trei trimestre ale anului precedent și primul trimestru al anului curent. Relația cu cheltuielile și costurile este estimată printr-un model liniar (de regresie) și ajustată la inflația estimată.

**3.16. Cu toate acestea, există câteva aspecte, cărora nu se aplică o abordare bazată pe performanță în ceea ce privește bugetarea.** Costurile estimate de personal se bazează pe funcții de personal aprobate și pe scări de salarizare aprobate. Estimările fac distincția între estimările de personal necesar pentru a continua activitatea curentă și cele necesare pentru lansarea de noi inițiative. Alocațiile pentru personal sunt estimate pe baza demisiilor prognozate și a necesității

<sup>98</sup> Directiva CSM nr. 109/3 din 28 ianuarie 2014.

<sup>99</sup> Propunerile bugetare folosesc clasificarea bugetară aprobată prin Directiva nr. 91 din 20 octombrie 2008 a Ministrului Finanțelor. Aceste articole includ remunerarea, asigurările sociale, gazul, încălzirea, inventarul și echipamentul, reparația încăperilor, locațiunea încăperilor, securitatea, computerele și TI, apa și canalizarea, taxe bancare, deplasările de serviciu, asigurările medicale, transferurile, investițiile capitale, achizițiile și reviziile de active imobiliare.

preconizate de personal temporar. Cheltuielile și reparațiile de capital sunt estimate pe baza unei abordări individuale a proiectului: fiecare proiect propus necesită estimări detaliate ale costurilor și justificări corespunzătoare pentru costurile asociate. Costurile de utilități și locațiune sunt estimate pe baza tendințelor precedente, ajustate în funcție de creșterea costurilor estimate și inflație.

### *Supravegherea financiară*

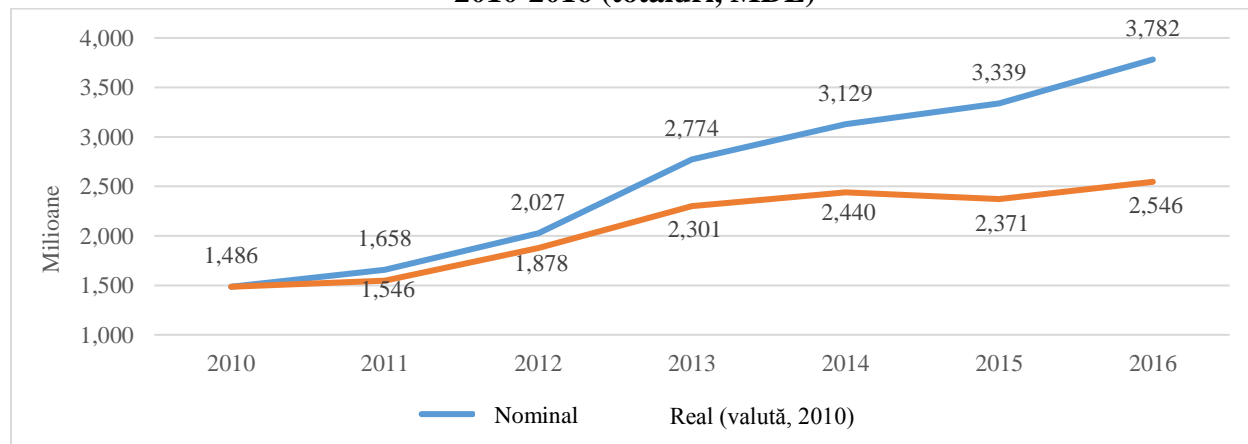
**3.17. CSM exercită supravegherea fiscală și bugetară pentru toate instanțele de fond și curțile de apel.** O analiză din 2015 realizată de USAID, în parteneriat cu CSM și MJ, a înregistrat progrese semnificative din 2012 până în 2015 în automatizarea contabilității sistemului judecătoresc. USAID oferă, de asemenea, cursuri de instruire a personalului instanțelor în domeniul managementului financiar și al auditului. Ca și toate agențiile guvernamentale, Ministerul Justiției dispune de unități de audit intern. Anterior, această funcție a aparținut DAIJ, iar acum aparține AAIJ. Unitățile de audit intern raportează direct miniștrilor de resort sau șefilor de agenții la Direcția de Armonizare a Sistemului Public de Control Financiar Intern a MF, care își asumă o funcție de coordonare. De asemenea, USAID sprijină consolidarea funcțiilor de audit intern în cadrul DAIJ și, ulterior, AAIJ și continuă să o facă, inclusiv sprijinirea elaborării regulamentelor de audit intern și extinderea funcțiilor de audit intern în instanțele judecătorești individuale.

**3.18. Supravegherea financiară externă a entităților din sectorul justiției (pe lângă Parlament) este exercitată de către MF și Curtea de Conturi (instituția supremă de audit).** Curtea de Conturi are autoritatea finală de audit extern al instanțelor, CSM și MJ.

### *Cheltuielile sistemului judecătoresc*

**3.19. Cheltuielile pentru sectorul justiției în Republica Moldova au crescut în termeni nominali și reali în perioada 2010-2016.** Cheltuielile generale pentru justiție sunt dominate de cheltuielile Ministerului Afacerilor Interne (MAI), care au reprezentat mai mult de două treimi din cheltuielile din acești ani. Cheltuielile majore ale MAI vizează securitatea națională, penitenciarele și securitatea publică. În total, cheltuielile salariale în sectorul justiției au crescut cu 170 la sută în perioada 2010-2015. Cheltuielile pentru investiții de capital sunt nu sunt regulate și au înregistrat o scădere globală accentuată în 2015, după creșterea investițiilor și reparațiilor din anii precedenți.

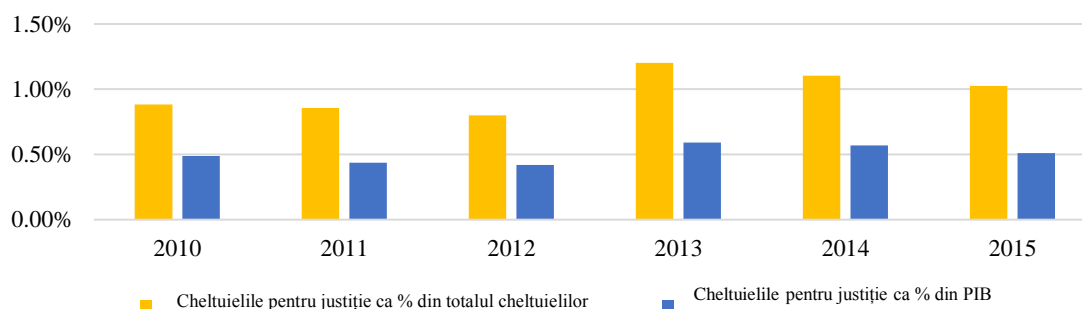
**Figura 3.3. Creșterea consecventă a cheltuielilor generale în sectorul justiției în perioada 2010-2016 (totaluri, MDL)**



Sursa: Banca Mondială, MJ.

**3.20. Cheltuielile sectorului justiției au crescut în 2013 mai rapid decât în orice alt sector; de atunci s-au redus ca procent din PIB și din toate cheltuielile publice.** După cum denotă Figura 3.4, cheltuielile pentru sectorul justiției au crescut în 2013, de la 0,8 la sută până la 1,2 la sută ca pondere din totalul cheltuielilor publice, sau aproape jumătate din cheltuielile reale ale sectorului justiției. Creșterea bruscă a fost legată de decizia Curții Constituționale, conform căreia planul de reformă a sectorului justiției, adoptat de Parlament în 2011, a fost constituțional. Ulterior, cheltuielile reale au atins cota maximă în 2014, în timp ce cheltuielile ca pondere din cheltuielile publice au fost reduse cu aproximativ opt la sută și au fost într-un declin mai rapid decât reducerea modestă a cheltuielilor publice în 2015 (vedeți Figura 3.6). Această scădere a fost asociată fondurilor publice semnificative, dedicate salvării urgente în contextul fraudei bancare din Republica Moldova: GRM a re-prioritizat cheltuielile non-justițiare; prin urmare și scăderea disproporționată a cheltuielilor pentru justiție în 2015. Per ansamblu, cheltuielile justițiare par a fi elastice și sensibile la cererile altor sectoare de cheltuieli publice.

**Figura 3.4. Cheltuielile pentru justiție ca raport din PIB și din totalul cheltuielilor publice**



Sursa: Ministerul Justiției, Banca Mondială

**3.21. Printre membrii Consiliului Europei, Republica Moldova cheltuiește cel mai puțin pentru sectorul justiției<sup>100</sup>.** Țara s-a clasat pe locul 10 în clasamentul CEPEJ din 2016<sup>101</sup> pentru cheltuielile bugetare ca raport din PIB destinate sectorului justiției.

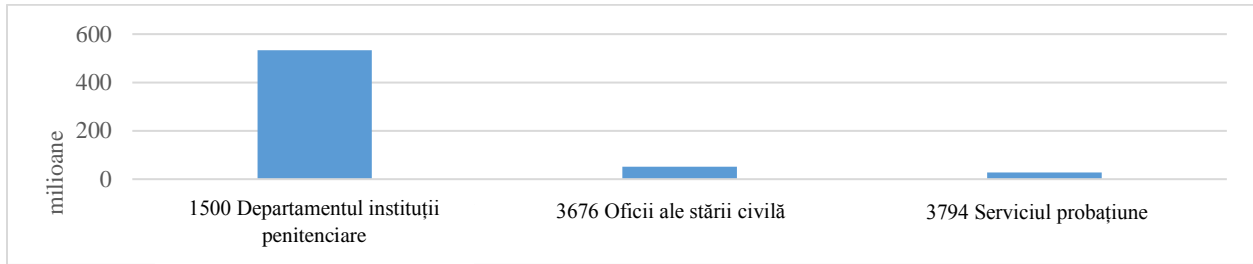
*Distribuția cheltuielilor: Ministerul Justiției și instanțele judecătorești*

**3.22. Cea mai mare unitate de cheltuieli a Ministerului Justiției este Departamentul Instituțiilor Penitenciare (vedeți Figura 3.5).** Cheltuielile acesteia sunt în creștere. În 2010, aproximativ 57 la sută din fondurile MJ au fost cheltuite pentru corecții, cu creșterea cotei la 81 la sută până în 2016.

<sup>100</sup> “Eficiența sistemelor judecătorești și calitatea justiției europene,” Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/CEPEJ%20Study%202023%20report%20EN%20web.pdf>.

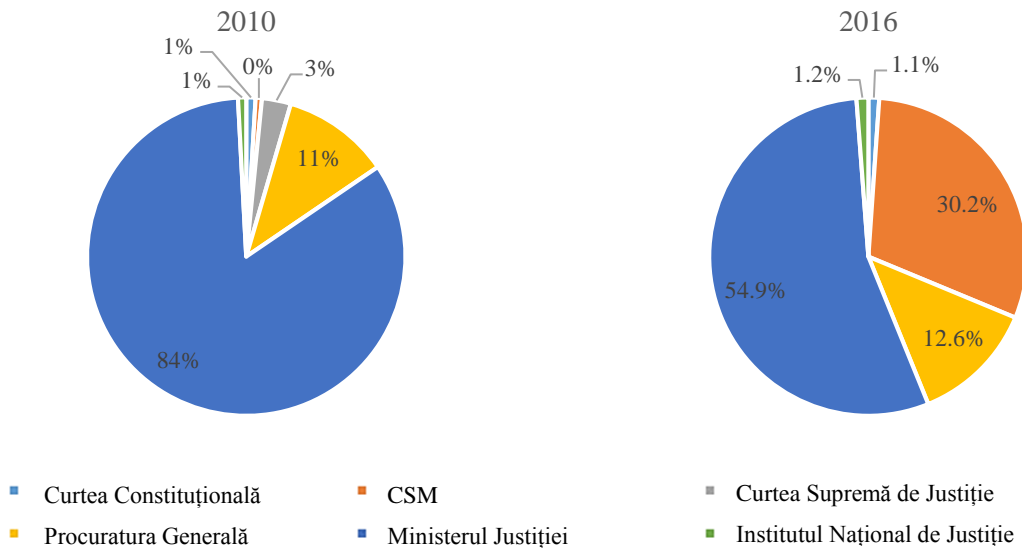
<sup>101</sup> Ultimul set de date disponibil este din 2014, conform situației din iulie 2018.

**Figura 3.5. Instituțiile MJ cu cele mai mari cheltuieli, 2016**



**3.23. Cu toate acestea, cheltuielile generale ale MJ au fost reduse dramatic în perioada 2013-2014, când puterile conexe cheltuielilor legate de instanțe au fost transferate CSM.** Reflectând schimbarea puterii conexe cheltuielilor din 2015, cota cheltuielilor CSM a crescut de la 1,2 la sută până la 30,2 la sută (vedeți Figura 3.6). În 2010, MJ, cu 84 la sută din totalul cheltuielilor, a supravegheat toate cheltuielile de judecată penală, de apel și primă instanță. PG a cheltuit cea de-a doua cea mai mare parte, situată la nivel de 11 la sută. Curtea Supremă a primit finanțarea din partea Parlamentului ca entitate bugetară directă și cota sa a constituit 5,6 la sută din cheltuielile pentru justiție. Odată cu transferul cheltuielilor în 2013/2014, CSM a devenit cel de-al doilea cel mai mare investitor din sectorul justiției și a asumat responsabilitatea bugetară pentru Curtea Supremă. Cheltuielile PG au rămas stabile în perioada 2010-2015, situate la nivel de aproximativ 11-12 la sută. Partea rămasă a cheltuielilor a revenit Curții Constituționale și INJ, fiecare sub nivel de 2 la sută.

**Figura 3.6. Cheltuielile în sectorul justiției: cota entităților (2010 și 2016)**

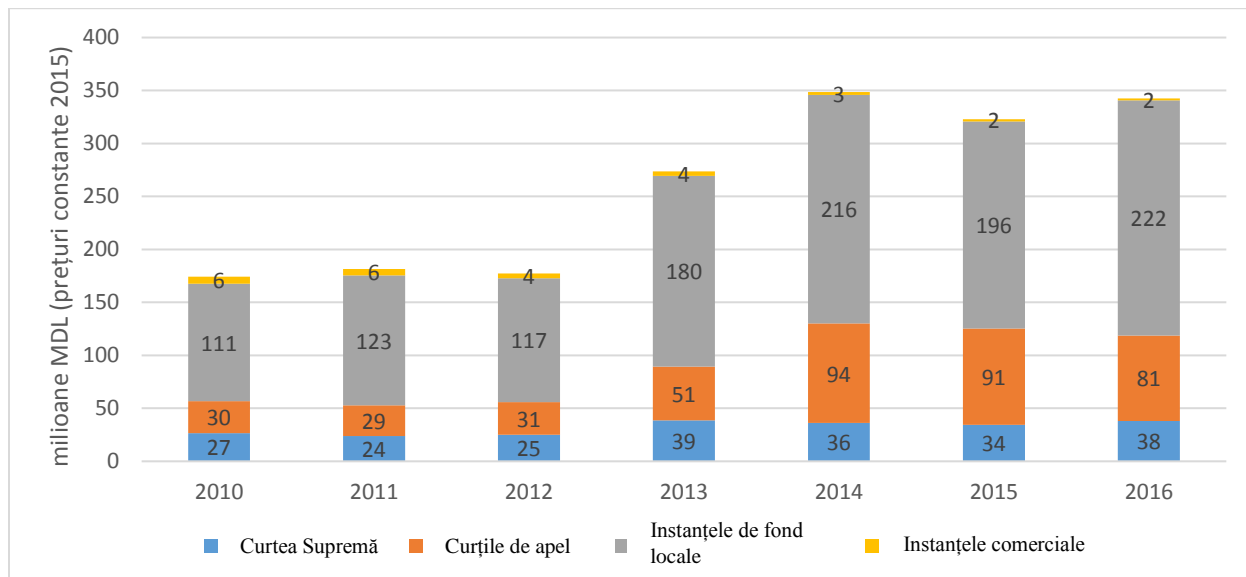


Sursa: Estimările colaboratorilor Băncii Mondiale bazate pe datele MJ.

**3.24. Schimbarea semnificativă a administrării instanțelor judecătorești, care rezultă din rolul extins al CSM, nu a afectat în mod semnificativ modelele cheltuielilor instanțelor judecătorești.** Cheltuielile reale totale ale instanțelor – excluzând Curtea Constituțională și Curtea Supremă – au crescut cu 51 la sută (sau 75 milioane MDL) în perioada 2012-2013, sub supravegherea MJ, probabil din cauza unei creșteri globale a cheltuielilor pentru sectorul justiției. Cheltuielile în 2014, adică sub supravegherea CSM, au continuat să crească, acum fiind situate la nivel de 18 la sută, dar apoi au scăzut în 2015. Această scădere a fost, probabil, legată de criza

financiară și bancară din Republica Moldova. În 2016, cheltuielile totale ale instanțelor judecătorești au crescut din nou, deși nu au atins nivelurile din 2014.

**Figura 3.7. Totalul cheltuielilor instanțelor judecătorești (în prețuri MDL constante, 2016, milioane)<sup>102</sup>**



Sursa: Estimările colaboratorilor Băncii Mondiale bazate pe datele MJ.

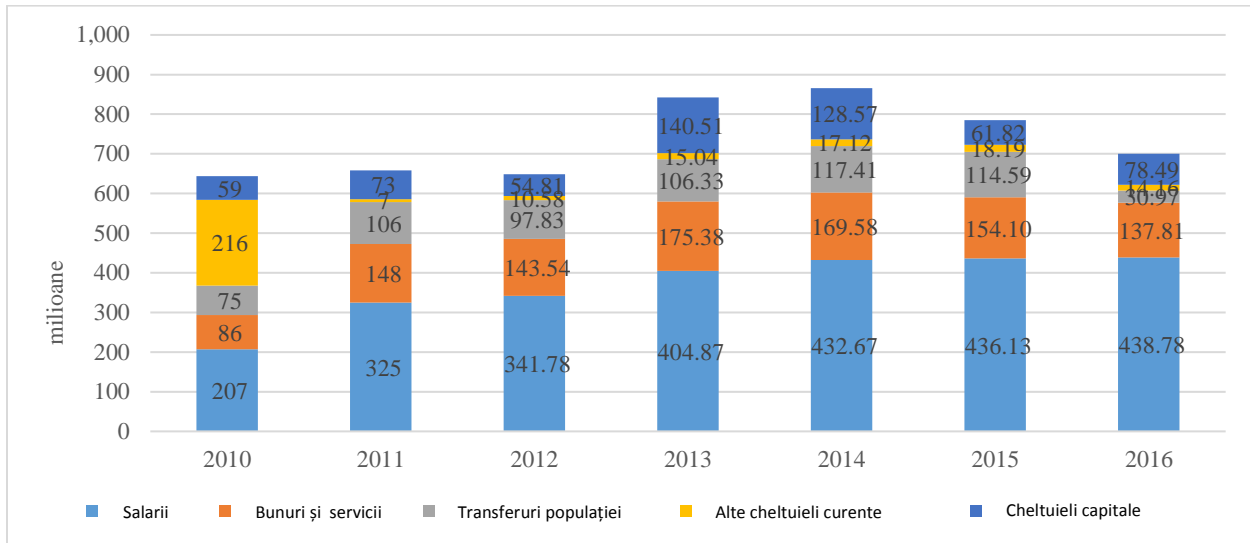
#### *Distribuția cheltuielilor pe categorii de cheltuieli*

**3.25. Salariile reprezintă aproximativ două treimi din cheltuielile sistemului judecătoresc în Republica Moldova, în conformitate cu modelele internaționale, salariile judecătorilor fiind în ascensiune rapidă.** Figura 3.8 dezagreghează cheltuielile pe forța de muncă, asigurări sociale, achiziționarea de mijloace fixe, lucrări de reparații capitale, bunuri și materiale, utilități, deplasări și alte cheltuieli. Cheltuielile combinate pentru remunerare, salarii și asigurări sociale au atins circa 69 la sută din totalul cheltuielilor în 2015, de atunci fiind reduse până la aproximativ 63 la sută în 2016. Cu toate acestea, cheltuielile generale conexe forței de muncă ale instanțelor au fost destul de constante. În afară de saltul cheltuielilor între 2014 și 2015, forța de muncă a înregistrat o mică variație a cotei din cheltuielile globale. Deși cheltuielile conexe forței de muncă nu au crescut cu regularitate, ele au consumat în mod constant între 57 și 69 la sută din bugetele instanțelor judecătorești.

<sup>102</sup> Cu excepția instanțelor de fond amplasate în Transnistria.



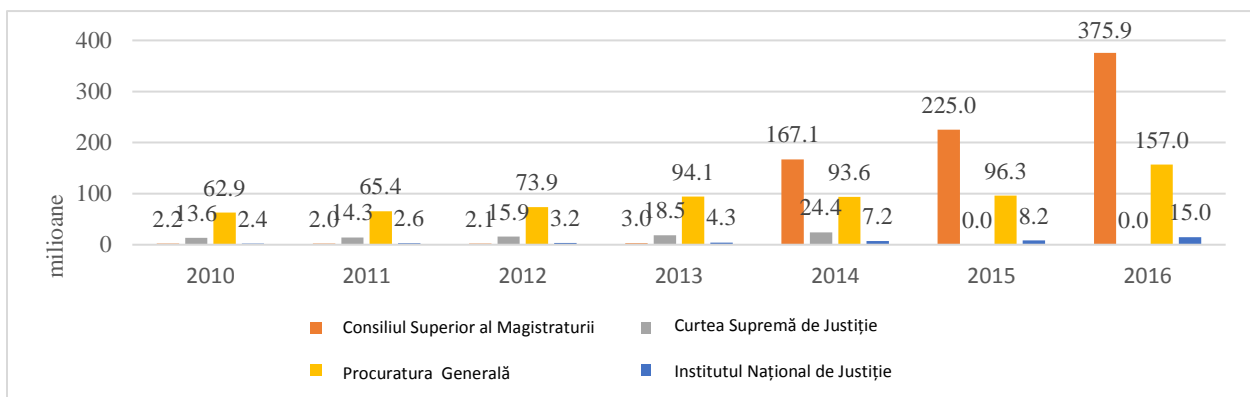
**Figura 3.8. Ponderea cheltuielilor reale în perioada 2010-2016, prețurile din 2010 (cu excepția MAI)**



Sursa: Estimările colaboratorilor Băncii Mondiale bazate pe datele MJ.

**3.26. Totuși, cheltuielile conexe forței de muncă variază preponderent între entitățile din sector** (vedeți Figura 3.9). Potrivit MJ, factorii care au majorat cheltuielile pentru salarii, bunuri și servicii au inclus: (a) angajarea asistenților judecătorești și crearea spațiilor de lucru conexe; (b) crearea sălilor de audiere pentru dosarele cu implicarea minorilor; (c) demolarea barelor metalice din sălile instanțelor, utilizate pentru dosarele penale; și (d) achiziția de vehicule pentru unele instanțe judecătorești. După cum reflectă Figura 3.9, astfel de cheltuieli au fost inițiate în 2013 și au continuat ca parte a implementării SRSJ (2011-2016).

**Figura 3.9. Cheltuielile salariale: entități selectate (2010-2016)**

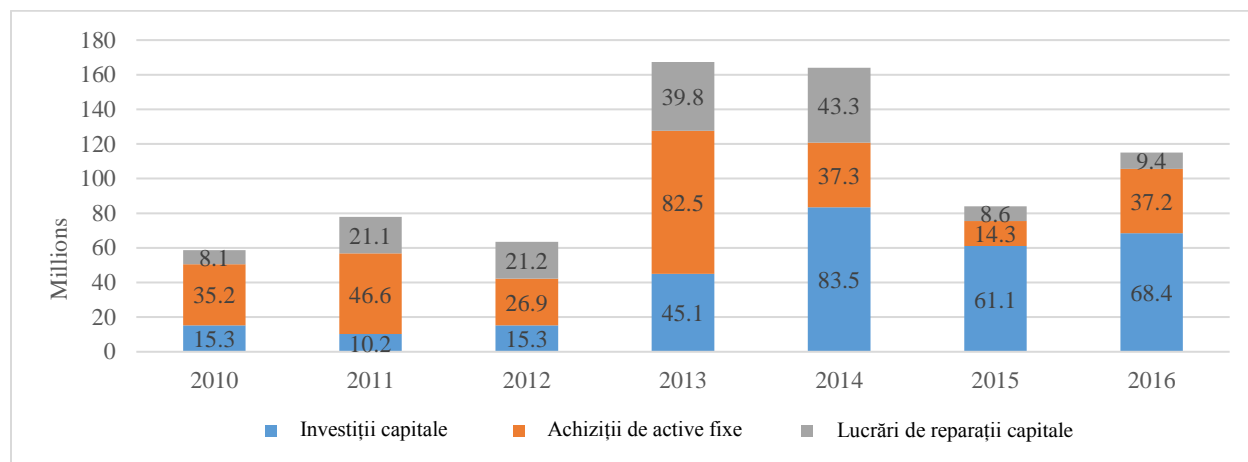


Sursa: Banca Mondială, Ministerul Justiției.

**3.27. Cheltuielile de capital nu sunt regulate și efectuate ad-hoc, spre deosebire de creșterea constantă a salariilor (vedeți Figura 3.10).** În orice an, aceste cheltuieli ar putea dubla proporția anilor precedenți din totalul cheltuielilor sau ar putea fi reduse în jumătate. Instanțele judecătorești consideră că cheltuielile de investiții capitale și active fixe reprezintă un compromis, dat fiind că o creștere mare în una din categorii pare să ducă la o scădere în cealaltă. De exemplu, în Figura 2.8, achiziția de active fixe a crescut de la 9,91 la sută până la 17,35 la sută între 2013 și 2014. Simultan, cheltuielile pentru reparații capitale au fost reduse de la 11,43 la sută până la 9,28 la sută. În anul următor, achiziționarea de active fixe a rămas constantă la nivel de 17,46 la sută, iar

cheltuielile pentru reparații capitale au fost reduse semnificativ până la 1,52 la sută. Modelul eratic al cheltuielilor de capital sugerează că instanțele judecătorești și CSM întâmpină dificultăți în planificarea pe termen lung a cheltuielilor de capital. Deși cheltuielile de capital tind să fie “comasate” pretutindeni, programarea ineficientă a înlocuirii și reparațiilor de capital poate genera cheltuieli mai costisitoare în anii următori (vedeți Capitolul 5).

**Figura 3.10. Cheltuielile de capital în sectorul justiției în perioada 2010-2016 (MDL)**



Sursa: Banca Mondială, Ministerul Justiției

**3.28. În general, cheltuielile operaționale, inclusiv reparațiile capitale<sup>103</sup>, au scăzut din 2013, fapt ce sugerează o continuare a constrângerilor bugetare.** Din moment ce elementele, cum ar fi consumabilele, materialele și utilitățile, tind să se comporte ca și costurile fixe, sunt necesare suficiente cheltuieli pentru a menține clădirile încălzite și sistemele funcționale. Aceasta susține afirmația că instanțele judecătorești trebuie să fie fortificate cu suficiente bunuri și materiale pentru operațiuni eficiente. O reducere a cheltuielilor în oricare dintre aceste categorii ar putea genera o scădere a producției. Curțile de apel și instanțele de fond din Republica Moldova au înregistrat o scădere constantă din 2013, datorită efectului de excludere a forței de muncă, așa cum s-a menționat mai sus. În 2015, cheltuielile operaționale au cunoscut o altă reducere drastică (cu excepția CC) din cauza fraudei bancare. În timp ce reducerile pot rezulta din economisirea consumului de energie, modificarea tarifelor sau reducerea complementului instalațiilor de exploatare, nu există dovezi că aceasta s-a produs în Republica Moldova. Este necesară îmbunătățirea eficienței energetice, atât timp cât instituțiile rămân efectiv aprovizionate. Reducerea consumabilelor de birou poate fi realizată prin schimbări tehnologice și de proces. Cu toate acestea, dacă nu sunt bine planificate și executate, reducerile cheltuielilor de exploatare, în afara celor salariale, se pot solda cu reduceri neintenționate ale eficienței și performanței operaționale.

**3.29. Atunci când bugetele entităților sunt constrânse în mod neașteptat, de exemplu din cauza efectului agravant al fraudei bancare, cheltuielile operaționale tind să fie primele susceptibile reducerilor.** Pe termen scurt, este mai ușor de anulat deplasările, de amânat reparațiile capitale și de renunțat la aprovizionare cu consumabile, decât de redus salariile și personalul. Spre regret, reducerea drastică a cheltuielilor operaționale va necesita, probabil, o

<sup>103</sup> Cheltuielile operaționale sunt definite ca reparații capitale, utilități, rechizite și materiale, deplasări și alte cheltuieli.

creștere în volumul reparațiilor capitale de urgență în anii următori, pe măsură ce Republica Moldova încearcă să se redreseze.

**3.30. Prin decizia nr. 681/29 din 18 octombrie 2016, CSM a aprobat proiectele de bugete ale instanțelor judecătorești pentru anul 2016 și estimările pentru anii 2016-2017 pe baza metodologiei de planificare a bugetelor instanțelor.** Bugetul total aprobat pentru 2017 a fost de 402 miliarde de lei, cu bugete estimate pentru 2018 și 2019 în valoare de 345 miliarde de lei și, respectiv, 346 miliarde de lei. Bugetul de stat a alocat 397 miliarde de lei instanțelor judecătorești pentru anul 2017.<sup>104</sup>

### **Problemele principale**

#### *Statisticile sectorului justiției*

**3.31. Sunt necesare statistici de înaltă calitate pentru formularea unor strategii și politici realiste, stabilirea obiectivelor, monitorizarea rezultatelor și luarea deciziilor bazate pe dovezi privind alocarea și gestiunea resurselor limitate.** Aceasta este valabil pentru sectorul justiției, unde deciziile și acțiunile necesită statistici de înaltă calitate. Informațiile și statisticile exacte și actualizate oferă o înțelegere mai bună a impactului asupra politicilor. Directivele CEPEJ privind statisticile judiciare (accesibile la <https://rm.coe.int/1680747678>) menționează, de asemenea, acest aspect important.

**3.32. Colectarea datelor exacte cu privire la dosare și cheltuieli în contextul raportului a fost dificilă.** Diferite părți ale executivului dispun, uneori, de date diferite privind același subiect. De exemplu, datele de la MJ sau CSM privind numărul judecătorilor pentru fiecare an diferă de datele disponibile la Biroul Național de Statistică. Suplimentar, datele privind cheltuielile conexe sectorului justiției raportate de MJ către CEPEJ – la fel ca în multe alte țări – diferă (deseori, substanțial) de datele cu privire la cheltuieli raportate de MF. Astfel de diferențe în datele de bază prezintă dificultăți – și generează întârzieri – în analiza cheltuielilor, a personalului și numărului de dosare. De exemplu, statisticile actuale nu captează vechimea, durata și complexitatea dosarelor – elemente esențiale pentru evaluarea eficienței instanțelor judecătorești și a procuraturilor. Astfel de date ar facilita evaluarea și compararea performanței, pe instanțe și procuraturi (pe locații și ore suplimentare). Suplimentar, dacă informațiile privind orele dedicate de judecători și personalul administrativ al instanțelor erau integrate în sistemul de gestiune a dosarelor, aceasta ar putea ajuta la evaluarea și monitorizarea volumelor de lucru ale judecătorilor și a costurilor de soluționare per dosar, pentru diferite categorii de dosare. Nici una din problemele menționate nu necesită investiții semnificative de capital. Dar, aceasta necesită spirit de conducere și angajament – pentru destrămarea tiparelor și facilitarea unei comunicări mai deschise și a schimbului de date între entitățile cu roluri esențiale în modernizarea sectorului justiției, anume CSM, MJ, PG, MF și Biroul Național de Statistică.

#### *Metodologia bugetară*

**3.33. Metodologia bugetară specifică faptul că, în primul an (și revizuite în anii următori), plafoanele bugetare vor fi estimate prin intermediul modelelor statistice liniare (în special analiza de regresie), regresarea cheltuielilor cu articolele de cheltuielile economice bazate pe componența dosarelor pe parcursul a patru ani bugetari și utilizarea estimării parametrice**

---

<sup>104</sup> Vedeți Legea bugetului de stat pentru 2017, nr. 279 din 16 decembrie 2016.

**pentru proiectarea cheltuielilor pentru următorii doi ani bugetari, ajustați la creșterea de prețuri.** Această metodă poate fi utilă pentru stabilirea relațiilor, dar trebuie să se țină seama de faptul că nu este utilizată pentru a perpetua modelele de operare și aranjamentele de producție existente și ineficiente.<sup>105</sup>

#### *Planificarea și managementul investițiilor de capital*

**3.34. În timp ce metodologia bugetară necesită costuri specifice proiectelor de capital, CSM urmează să adopte o politică privind investițiile de capital și modernizarea echipamentelor și a instalațiilor.** Funcționarea sistemului judecătoresc depinde de implementarea eficientă a TIC și a infrastructurii capitale, la fel cum depinde și de niveluri adecvate de resurse operaționale și de planificarea adecvată a investițiilor de capital. CSM nu dispune de un plan multi-anual de investiții capitale. Aceasta se datorează lipsei programării investițiilor de capital, precum și resurselor insuficiente.<sup>106</sup> CSM susține că planificarea investițiilor de capital există pentru instanțele judecătorești ca urmare a unei decizii a Parlamentului (nr. 21 din 3 martie 2017), însă această decizie (care a aprobat Planul de acțiuni pentru consolidarea instanțelor și renovarea instanțelor) nu este un program de investiții capitale.

#### *Dependența continuă de bugetarea bazată pe articole*

**3.35. Bugetarea în sectorul justiției, inclusiv pentru instanțele judecătorești, se bazează pe un articol economic sau pe un „element de articol”.** Performanța și bugetarea cu baza zero necesită o clasificare a cheltuielilor bazată, cel puțin, pe activități care reflectă activitatea sau obiectivele sau sarcinile care trebuie îndeplinite, dacă nu și obiectivele care urmează a fi atinse. Aceasta necesită o clasificare orientată spre rezultate sau produse, care să fie suprapusă pe structura economică existentă a articolului și controlată prin procese care obligă unitățile de cheltuieli să fie responsabile pentru realizarea activității sau a rezultatelor. În mod ideal, o astfel de structură ar include tranziția la clasificări: (i) pe programe; (ii) pe unitate administrativă/de cheltuieli; (iii) pe funcție; (iv) pe activitate; și (v) pe articol economic. Fără o asemenea clasificare, este dificil să se profite de avantajele unui cadru de performanță și/sau de baza zero. Gradul de existență se limitează la nivel de ministere și departamente. Fără a se extinde la agențiile de cheltuieli efective și la activitatea lor, practic nu există beneficii pentru efortul care depășește plafoanele. În timp ce o structură de performanță poate fi destul de utilă pentru comparațiile de alocare a resurselor, aceasta adaugă puțină valoare dacă analiza nu este informată de către unitățile de cheltuieli de nivel inferior (instanțele individuale).

**3.36. Bugetele instanțelor individuale bazate pe articole de cheltuieli, de multe ori vizând întreaga unitate, cu mici dezagregări pe activități.** Aceasta menține bugetul ca un mecanism de responsabilitate administrativă și își continuă accentul pe contribuții (achiziții). Permite unităților de nivel mai înalt, precum MF și CSM, să protejeze elementele liniare (cum ar fi salariile) prin efectuarea unor ajustări bugetare marginale la alte articole de cheltuieli economice, dar diminuează înțelegerea modului în care resursele alocate sau ajustările resurselor alocate afectează produsele și rezultatele în sector.

---

<sup>105</sup> USAID dispune de directive pentru estimarea acestor plafoane, utilizând tehnici de regresie. Vedeți USAID, *Recomandări privind elaborarea propunerilor de bugete bazate pe performanță pentru instanțele judecătorești* (Programul de consolidare instituțională pentru supremația legii, aprilie 2013; Moldova).

<sup>106</sup> Vedeți *Transparența și eficiența Consiliului Superior al Magistraturii al Republicii Moldova, ianuarie 2015-martie 2016*.

**3.37. Bugetele de cheltuieli sunt controlate lunar; limitele anuale de cheltuieli sunt convertite în alocări lunare pe unități de cheltuieli.** Odată cu aprobarea bugetului, ministerele sunt obligate să stabilească un plan financiar care să identifice nevoile lunare de numerar. În termen de 45 de zile, MF aprobă un program de debursări și alocă resursele alocate pentru lunile anului bugetar. Executarea bugetului trebuie să se producă în cadrul acestui program de debursări, cu excepția cazului în care MF a furnizat o autorizație oficială prealabilă pentru deviere. AAIJ stabilește și monitorizează repartizările în cadrul instanțelor, iar CSM poate realoca cheltuielile în instanțele judecătorești, pe baza solicitărilor instanțelor individuale și a recomandărilor AAIJ. Instanțele judecătorești au puțină discreție individuală în utilizarea fondurilor bugetare.

#### *Arieratele*

**3.38. Unitățile de cheltuieli în sectorul justiției sunt cunoscute pentru arieratele acumulate în ultimii ani, însă nu există o estimare exactă a volumului arieratelor în acest sector sau în instanțele judecătorești.** Un plan de cheltuieli lunar nu asigură disponibilitatea resurselor. Pentru 2015, 2 la sută din resursele bugetare au trebuit să fie cheltuite pentru finanțarea arieratelor din anii precedenți. În februarie 2016, trezoreria a suspendat plățile furnizorilor și salariile pentru mai multe instanțe judecătorești din cauza resurselor insuficiente.<sup>107</sup> Volumul total al arieratelor acumulate în sectorul justiției nu este cunoscut. Nici volumul arieratelor acumulate în toate instanțele nu este unul cunoscut. Va fi important de stabilit volumul și componența arieratelor în sectorul justiției, astfel încât această problemă să poată fi abordată și să fie adoptată o cale de prevenire a acumulării arieratelor pe viitor.

#### *Evidența contabilă*

**3.39. Contabilitatea instanțelor judecătorești a fost concepută pentru a fi automatizată în scopuri de exactitate și transparență, însă implementarea unui software contabil a reprezentat o provocare semnificativă.** Înainte de 2012, 21 de instanțe judecătorești – aproximativ jumătate din toate instanțele din Republica Moldova – au efectuat contabilitate manuală. USAID a furnizat tuturor instanțelor software de contabilitate standardizat și contabili calificați în utilizarea sa. Cu toate acestea, din septembrie 2015, mai multe instanțe au utilizat software contabil non-standard și două instanțe au continuat să utilizeze contabilitatea manuală.<sup>108</sup> Rotația personalului contabil și cererea de repetare a instruirii a cauzat ca USAID să organizeze o a doua instruire de către prestatorul de software.<sup>109</sup>

#### *Capacitatea de absorbție*

**3.40. Capacitatea de execuție diferă între instanțele judecătorești.** În perioada 2012-14, bugetele instanțelor judecătorești s-au dublat în termeni reali (vedeți Caseta 2.2). A existat îngrijorarea că creșterile s-au produs într-un ritm care depășește capacitatea unităților de cheltuire de a absorbi în mod eficient resursele. Alocările bugetare pentru 2013, în primul rând pentru personal (asistenți judecătorești și șefi de secretariate) și pentru reparațiile capitale, au fost

---

<sup>107</sup> Decizia CSM nr. 186/8 din 22 martie 2016.

<sup>108</sup> Programul USAID pentru consolidarea supremației legii (ROLISP), Raport de evaluare a instanțelor în Republica Moldova, septembrie 2015.

<sup>109</sup> USAID, Raport anual pentru Programul USAID pentru consolidarea supremației legii, 1 martie 2015 – 28 februarie 2016, februarie 2016.

executate la nivel de 96 la sută în sistemul judecătoresc.<sup>110</sup> Rata de absorbție a constituit 95 la sută în 2014. Aceste cifre denotă o îmbunătățire față de 2011, când instanțele de fond și-au executat bugetele la nivel de 93 la sută.

#### *Autoritatea de reprogramare*

**3.41. O flexibilitate bugetară mai mare ar putea îmbunătăți eficiența instanțelor judecătorești.** În prezent, instanțele dispun de puțină autoritate de a realoca (reprograma) resursele între articolele economice într-o entitate de cheltuieli individuală sau între entități de cheltuieli, fără aprobarea CSM. Atâta timp cât CSM este deschisă cererilor, aceasta nu poate reprezenta o dificultate. Cu toate acestea, precedentul a constat în restrângerea realocării, fapt ce ar putea crea probleme pentru o executare eficientă a bugetului, ar putea crea bariere în calea îmbunătățirii accesului la justiție și bloca instanțele în procese ineficiente.

**3.42. Autoritatea de reprogramare produce o administrare mai eficientă a resurselor; totuși, aceasta necesită informații și o autoritate bugetară la nivelul unităților de cheltuieli.** Împărțirea între administrarea bugetară și operațiunile efective de cheltuieli separă stimulentele economice și de management de controlul operațional. Aceasta limitează gradul în care reprogramarea poate fi informată corespunzător și responsabilă necesităților de cheltuieli și limitează eficiența gestiunii resurselor.

#### **Recomandări**

*3.1. Ar fi necesar ca CSM, PG, MJ, MF și Biroul Național de Statistică – ca parte a procesului de modernizare a sectorului justiției – să îmbunătățească rapid informațiile statistice de bază privind sectorul justiției, în special să asigure că diferite entități ale executivului nu prezintă date și informații contradictorii.*

*3.2. Ar fi necesar ca MF și CSM să elaboreze directive pentru îmbunătățirea metodologiei bugetare și a investițiilor de capital.*

*3.3. Pentru a îmbunătăți productivitatea și a controla costurile de personal, ar fi necesar ca CSM să elaboreze și să publice criteriile și procedurile de acordare a premiilor și primelor pentru jubilee, sărbători profesionale și sărbători nelucrative în sistemul judecătoresc.*

*Recomandarea 3.4. Ar fi necesar ca MJ și CSM să estimeze stocul de arierate acumulat de Ministerul Justiției și instanțe și să elaboreze un parcurs și un cadru de timp pentru a reduce – și, ulterior, a elimina și preveni acumularea de – astfel de arierate.*

---

<sup>110</sup> Raport anual 2013 privind implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru 2011 – 2016, Ministerul Justiției al Republicii Moldova.

## Capitolul 4

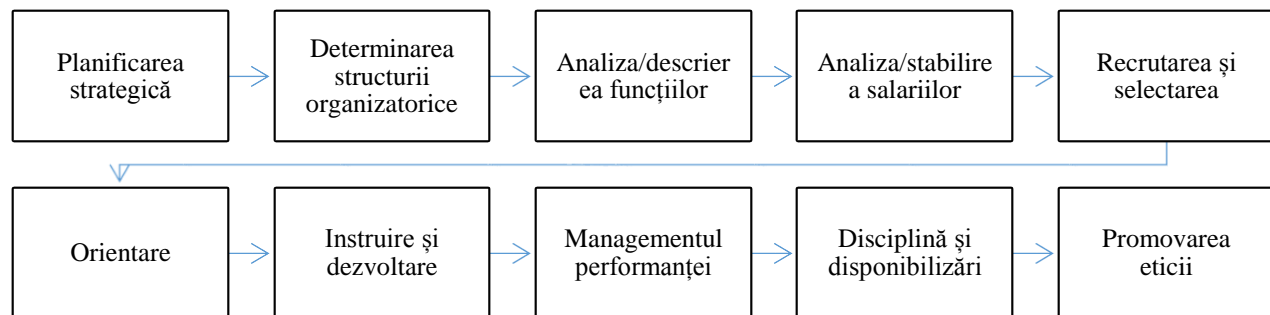
### CONSOLIDAREA CAPITALULUI UMAN

**4.1** Prezentul capitol analizează problemele principale conexe resurselor umane și provocările aferente sectorului justiției și sugerează acțiuni de îmbunătățire a capitalului uman al instanțelor judecătorești. Capitolul vizează unitățile gestionate de MJ și CSM și folosește cadrul din Figura 4.1.<sup>111</sup>

*Context*

**4.2 Procesul de management al resurselor umane (MRU) din sector implică diverse entități responsabile de managementul personalului.** Printre actorii cheie din cadrul funcției de management al resurselor umane se numără INJ (în primul rând responsabil pentru instruirea judecătorilor și a procurorilor), CSM (care elaborează politici și decizii strategice privind resursele umane) și MJ (responsabil parțial pentru bugetarea instanțelor judecătorești și gestiunea repartizării judecătorilor).

**Figura 4.1 Un cadru de evaluare a managementului resurselor umane în sectorul justiției din Republica Moldova**



**4.3 Câteva obiective și planuri de acțiuni ale SRSJ se referă în mod direct la MRU în sectorul justiției.** Strategia<sup>112</sup> stabilește criteriile clare și transparente pentru recrutarea, numirea și promovarea judecătorilor, revizuirea procedurilor de disponibilizare și redistribuire a judecătorilor, consolidarea autonomiei judiciare și a administrării, implementarea unui sistem de e-justiție pentru utilizarea eficientă și funcțională a sistemului informatic judecătoresc și revizuirea procedurii pentru asigurarea responsabilității și transparenței.

*Structura organizatorică*

**4.4 Structura organizatorică a sectorului justiției este în mare parte determinată de rolurile, funcțiile, autoritățile și responsabilitățile sale preconizate, așa cum sunt prevăzute în Constituție și în alte legi.** Analizele precedente ale structurii sectorului justiției s-au axat pe organizarea și repartizarea judecătorilor și a altor asistenți juridici. Datele istorice privind numărul de cadre și remunerarea lor sunt limitate. Tendințele din datele existente cu privire la personal se

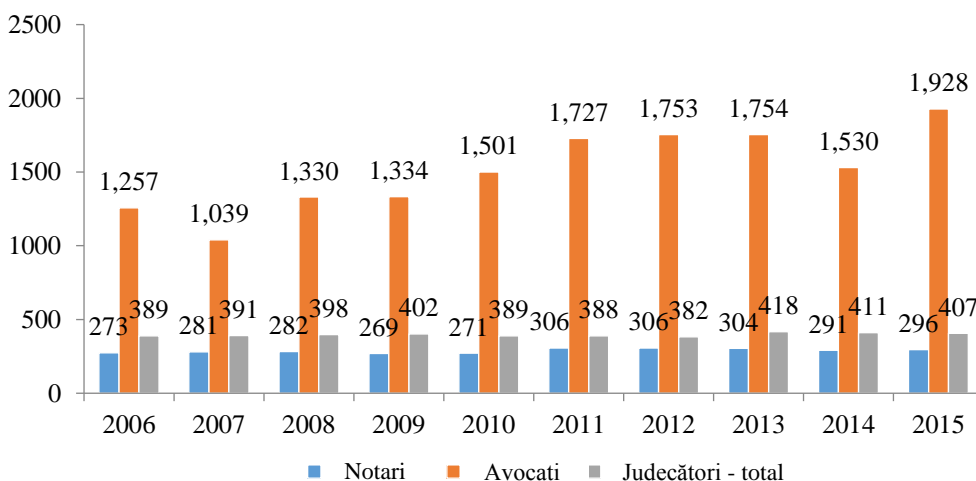
<sup>111</sup> Vedeți Centrul Național pentru instanțele judecătorești, competențele de bază, ghidul de management al resurselor umane, la <http://www.ncsc.org/topics/human-resource-management/human-resource-management/resource-guide.aspx>

<sup>112</sup> Soros-Moldova. Evaluarea primului an de implementare a Agendei de asociere a Republicii Moldova – Progrese și oportunități în sfera politică. Document de lucru. Chișinău: Soros-Moldova, 2016.

vor modifica, de asemenea, odată cu reorganizarea instanțelor judecătorești, care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2017.

**4.5 SRSJ identifică diferite categorii de profesioniști în domeniul juridic, care contribuie la un sector de justiție funcțional.** Aceștia includ avocați notari, mediatori, executori judecătorești, experți juridici, manageri ai procedurilor de insolvență și traducători/interpreți. Figura 4.22 oferă estimări pentru cifrele de la baza unor dintre aceste profesii.

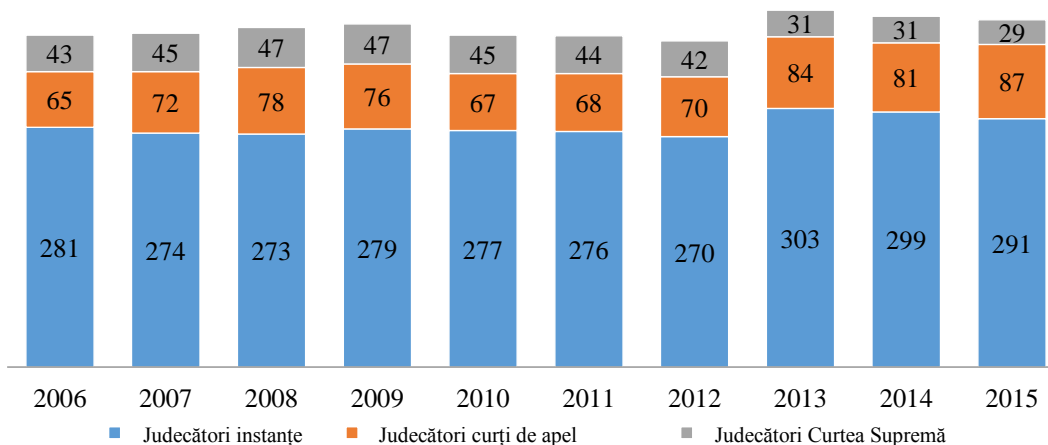
**Figura 4.2 Profesioniștii de bază în sectorul justiției, cifre (2006-2015)**



Sursa: Biroul Național de Statistică, CSM.

**4.6 Numărul de avocați practic s-a dublat din 2007.** Acest număr fluctuează oarecum, dar în 2015 s-a înregistrat un punct culminant mai semnificativ decât în anii precedenți. Judecătorii și notarii au înregistrat creșteri marginale începând cu 2006. Populația Republicii Moldova s-a redus din 2006, ceea ce înseamnă că personalul din sectorul justiției per locuitor a crescut în perioada respectivă.

**Figura 4.3 Numărul și tipul de judecători în sectorul justiției**



Sursa: Biroul Național de Statistică.

**4.7 Judecătorii și ceilalți membri ai personalului din sectorul justiției sunt împărțiți între instanțele de fond, curțile de apel și Curtea Supremă (vedeți Figura 4.3).** Numărul



judecătorilor din instanțele de fond a crescut ușor din 2006, cu un nivel ridicat de 303 în 2013, comparativ cu un nivel redus de 270 în anul precedent (un interval de 12 la sută). Numărul judecătorilor la curțile de apel a crescut din 2006, deși nu în mod uniform, în timp ce numărul judecătorilor la Curtea Supremă a fost redus.

**4.8 Se preconizează ca reorganizarea instanțelor să se soldeze cu promovări, transferuri și disponibilizări, care sunt inevitabile într-o restructurare de această amploare și ambiție.** Restructurarea a desființat două instanțe specializate și a consolidat cele 42 instanțe de fond în 15 instanțe de fond. Cele cinci instanțe din Chișinău sunt acum consolidate într-o singură instanță. Cele 15 noi instanțe de fond au câte 9 sau mai mulți judecători fiecare. În 2017, Republica Moldova dispunea de 500 de judecători și circa 2.100 de personal administrativ în instanțe.<sup>113</sup> Cu toate acestea, în 2016, 29 de instanțe aveau mai puțin de 7 judecători, iar 10 instanțe de fond aveau mai puțin de 5 judecători.

**4.9 Numărul de persoane deservite (per judecător) în regiuni evidențiază distribuția inegală a serviciilor.** De exemplu, în 2016, a existat un judecător care a deservit o populație de 8.100 de locuitori la Chișinău, în timp ce Leova avea un judecător la 26.900 de persoane. În 2011, fiecare judecător de la Cantemir a deservit 31.400 de persoane, în timp ce fiecare judecător din Rezina a deservit doar 10.500 de persoane. Cea mai mare variație s-a înregistrat între Anenii Noi și Basarabeasca în 2013; un raion avea 27.700 de persoane per judecător, în timp ce celălalt avea doar 9.600 de persoane per judecător. Există, de asemenea, o diferență între numărul de judecători din diferite regiuni. Instanțele cu mai puțini judecători nu reușesc să promoveze dezvoltarea profesională a judecătorilor, iar astfel de instanțe mai mici sunt relativ costisitoare de întreținut și de operat. Diferențele regionale în repartizarea resurselor justiției (în acest caz, judecătorii) pot fi determinate în mod corespunzător de diferențele de incidență a necesității pentru serviciile sistemului judecătoresc, bazate pe diferitele condiții economice și demografice. Totuși, aceste disparități sunt extreme în Republica Moldova și trebuie analizate mai detaliat pentru a determina implicațiile acestora asupra accesului la justiție și a eficienței rețelei instanțelor judecătorești.

**4.10 Volumul de muncă al judecătorilor din diferite instanțe variază substanțial.** De exemplu, în 2012, numărul anual de dosare per judecător a variat între 24 și 1.145. Judecătorii din Chișinău și Bălți au avut volume de lucru mult mai mari decât colegii lor din restul țării; dacă resursele utilizate per judecător sunt similare, resursele per dosar variază considerabil. După cum se demonstrează în următoarele secțiuni ale acestui capitol, resursele per judecător variază semnificativ între instanțe și regiuni, ceea ce înseamnă că resursele per dosar, de asemenea, variază într-o manieră nesistematică. Dacă aceasta nu este o funcție a componenței dosarului, probabil suferă calitatea actului justiției.

**4.11 Legea privind reorganizarea instanțelor judecătorești a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2017: în timp, aceasta va schimba distribuția judecătorilor în întreaga țară, în funcție de numărul redus de locații ale instanțelor și de creșterea utilizării tehnologiei.** Procesul de fuziune treptată a instanțelor judecătorești va continua până în 2027, când vor fi construite noile clădiri necesare pentru mai puține (dar mai mari) instanțe judecătorești și complexe de instanțe judecătorești. Noul plan vizează optimizarea numărului de judecători disponibil pentru populație, consolidarea capacităților instituționale ale instanțelor judecătorești și asigurarea unei utilizări cât

---

<sup>113</sup> Banca Mondială. "AICPSJ în Republica Moldova – Raport tehnic privind lucrările civile," 2016 (împărtășit cu MJ).

mai eficiente a resurselor disponibile. Numărul post-consolidare al judecătorilor și al cadrelor per instanță trebuie să asigure distribuirea egală a volumului de lucru în toate regiunile țării.

**4.12 Tranziția către un sistem de instanțe electronice ar putea elimina necesitatea de deplasare, permițând depunerea și accesarea electronică.** Prin urmare, implementarea eficientă a e-justiției și a e-guvernării este esențială pentru îmbunătățirea serviciilor în sectorul justiției din Republica Moldova. Planurile actuale de reorganizare oferă o oportunitate de a îmbunătăți în mod semnificativ eficiența sectorului justiției.

#### *Remunerarea*

**4.13 Nivelurile adecvate de compensare pentru personalul justiției ar putea soluționa anumite provocări conexe managementului resurselor umane și corupției.** Potrivit SRSJ, în pofida noului sistem de management al resurselor umane, salariile reduse în serviciul public rămân o problemă. Se pare că salariile mici au cauzat rate ridicate de fluctuație a cadrelor (de exemplu, 11 la sută în 2014)<sup>114</sup>, dar nu există dovezi clare în acest sens. Creșterile salariale au intenționat să promoveze independența justiției și reducă corupția în rândul judecătorilor.<sup>115</sup> În 2013 și 2014, judecătorii au beneficiat de creșteri salariale în proporție de 100 la sută și creșteri de 10 la sută în 2015 și 2016. Începând cu 2013, fiecare judecător a primit un asistent judiciar, iar începând cu 2014, un funcționar suplimentar pentru a reduce povara de lucru. Suplimentar, potrivit MJ, o treime din judecători au fost înlocuiți începând cu 2010 pentru a diminua corupția.<sup>116</sup> Este prea devreme de a evalua dacă aceste măsuri au diminuat corupția în instanțele de judecată – cu siguranță, concluziile anchetei utilizatorilor din 2017 cu privire la corupție nu reflectă acest lucru.

**4.14 Datele privind fondul salarial total în sectorul justiției și cheltuielile judecătorilor anuale denotă că coeficientul de variație între cheltuielile salariale în diferite regiuni a constituit 46 la sută.**<sup>117</sup> În 2016, raionul Ungheni a cheltuit circa de trei ori suma de bani pe care au cheltuit-o în medie toate regiunile în 2011. Tendințele generale reflectă creșterea cheltuielilor per judecător de la media din 2011 în toate regiunile, cu excepția a două sau trei raioane.

#### *Recrutarea și promovarea*

**4.15 Potrivit Articolului 1 al Legii cu privire la sistemul judecătoresc, selectarea și promovarea candidaților și a judecătorilor sunt realizate de către Colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor (Colegiul de selecție) în funcție de „criterii obiective clare și transparente, bazate pe merite”.** Legea descrie meritul ca “nivelul de cunoștințe și abilități profesionale, capacitatea de a aplica cunoștințele în practică, durata experienței, indicatorii calitativi sau cantitativi ai activității asumate în calitate de judecător, menținerea standardelor etice și alte activități de cercetare sau activități academice.”

**4.16 Republica Moldova nu a specificat metrici clare pentru evaluarea și gestiunea performanței, ceea ce face dificilă înțelegerea “criteriilor calitative și cantitative”.** După cum am menționat anterior în secțiunea privind structura organizatorică, judecătorii din diferite părți

---

<sup>114</sup> Republica Moldova. Ministerul Justiției. Chișinău. Strategia de reformă a sectorului justiției 2011-2015 (2012) accesat la [http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma\\_sectorului\\_justitiei/srsj\\_pa\\_srsj/SRSJen.pdf](http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorului_justitiei/srsj_pa_srsj/SRSJen.pdf)

<sup>115</sup> Ibid.

<sup>116</sup> Soros-Moldova. Evaluarea primului an de implementare a Agendei de asociere a Republicii Moldova – Progrese și oportunități în sfera politică. Document de lucru. Chișinău: Soros-Moldova, 2016.

<sup>117</sup> Tabelele care reflectă cheltuielile salariale și remunerarea per judecător și totalul cheltuielilor instanței per judecător sunt reflectate în Anexă.

ale țării au avut diferite dosare și au beneficiat de diferite niveluri de remunerare. Fără un sistem de standardizare a volumului de muncă și a performanței acestor judecători, este dificil să se stabilească standarde comune de evaluare și de performanță. Aceasta creează dificultăți privind interpretarea relativă între instanțe și judecători. De asemenea, legea nu clarifică modul în care diferitele criterii de “merit” trebuie să fie ponderate în timpul procesului decizional (de exemplu, nu specifică ponderile relative ale performanței și vechimea în deciziile de promovare).

**4.17 Colegiul de selecție examinează dosarele și documentele candidaților depuse de către judecătorii care solicită promovarea.** De asemenea, acesta organizează și desfășoară interviuri cu candidații. În selectarea candidaților pentru interviurile primare, colegiul de selecție ia în considerare și rezultatele examenului efectuat de Comisia de absolvire a Institutului Național de Justiție. Cu toate acestea, legea nu prevede modul de abordare a conflictelor de interese. De exemplu, nu există prevederi care să impună membrilor colegiului de selecție să dezvăluie conflictele de interese percepute sau efective, sau să le solicite să se recuze de la deciziile privind candidații cu care au relații personale.

#### *Dezvoltarea profesională*

**4.18 Institutul Național de Justiție (INJ) a fost înființat pentru a instrui judecători, procurori și alte cadre din sectorul justiției.** Conform Legii privind INJ și Statutului INJ, această instituție este specializată în formarea în sistemul judecătoresc și este independentă de sistemul național de învățământ.<sup>118</sup> Formarea inițială a cadrelor este finanțată integral din fondurile de stat. Orice riscuri legate de sustenabilitatea și planificarea pe termen mediu a organizației din cauza finanțării donatorilor incoerente se aplică doar formării continue a judecătorilor.<sup>119</sup> De asemenea, INJ este autorizat să instruiască alți profesioniști în domeniul justiției, pe bază contractuală.

**4.19 SRSJ menționează reforma INJ ca domeniu de intervenție pentru creșterea eficienței.** INJ, CSM, CSP și părți ale MJ au fost responsabile pentru realizarea acestui obiectiv. De asemenea, Strategia, CSM, CSP și MJ sunt responsabili de revizuirea programelor INJ pentru a asigura conformitatea acestora cu necesitățile de instruire ale judecătorilor și procurorilor și pentru a încuraja specializarea judecătorilor pe anumite tipuri de dosare. Administrația Consiliului este formată din judecători, procurori, reprezentanți ai Ministerului Justiției și un profesor de drept. În teorie, aceasta aduce o varietate de perspective în procesul de planificare strategică a INJ și facilitează, de asemenea, cooperarea cu alte entități din sectorul justiției. S-a sugerat că garanția finanțării de stat sporește independența INJ față de influența externă.

**4.20 Admiterea la INJ este selectivă.** Înainte de debutul instruirii, INJ determină numărul de locuri pentru instruire. În ultimii ani, numărul de posturi vacante în sectorul justiției a depășit numărul de candidați care activează în sector. Candidații trebuie să răspundă inițial la întrebări scrise și apoi să promoveze teste și exerciții în sfera juridică înainte de a fi admiși în instituție. Procesul de admitere implică, de asemenea, o componentă orală la examen. Cu toate acestea, criteriile finale pentru selectarea candidaților pentru formare nu sunt integral transparente. În anunțurile de admitere lipsesc, de asemenea, detaliile privind metodele de evaluare a examenelor.

---

<sup>118</sup> Legea privind Institutul Național de Justiție, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 102-105/484 din 07.07.2006, citat de Consiliul Europei: <https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/membres/moldova-law.pdf>

<sup>119</sup> COE 2013, “Parteneriatul estic sporește reforma judiciară în țările Parteneriatului estic”, raport de proiect 2013.

**4.21 Formarea inițială durează 18 luni și include formare teoretică și practică și stagii.** Judecătorii și procurorii sunt, de obicei, instruiți separat, dar există câteva grupuri mixte. Judecătorii sunt liberi să aleagă tipul de formare de care doresc să beneficieze dintr-un set fix de opțiuni. Candidații au, de asemenea, dreptul la o bursă lunară egală cu 50 la sută din salariul de bază al unui judecător, astfel încât aceștia să se poată concentra asupra studiilor. Totuși, stagiarii nu dispun de acces ușor la mentori, iar calitatea formatorilor nu este evaluată cu regularitate.<sup>120</sup>

**4.22 Legea prevede ca INJ să-și coordoneze curricula pentru formarea profesională continuă cu CSM, PG și MJ.** Cu toate acestea, până în 2012, o singură evaluare completă a necesităților de instruire a fost realizată în cadrul unui program comun al UE și Consiliului Europei (CE).

**4.23 Legea impune INJ să organizeze anual câte 40 de ore de instruire pentru fiecare judecător și procuror.** Pentru a întruni această cerință legală, personalul INJ este întotdeauna ocupat cu organizarea de evenimente de instruire. De exemplu, în 2012, INJ a organizat 82 de evenimente legate de formarea continuă a judecătorilor și a procurorilor. Cu toate acestea, majoritatea au fost propuse de donatori și s-au bazat pe prioritățile și expertiza donatorilor, nu neapărat pe prioritățile de dezvoltare profesională ale judecătorilor și procurorilor. 67 la sută din judecători au participat cel puțin la unul din aceste programe. Totuși, programul durează 1-2 zile, ceea ce înseamnă că mulți judecători nu au reușit să întrunească cele 40 de ore de formare profesională necesară. Până în 2015, numărul de cursuri organizate a crescut până la 242, dar numai câteva din acestea au durat mai mult de o zi. Suplimentar, puține sesiuni de instruire au fost dedicate abilităților non-juridice, lăsând participanții cu o lipsă a competențelor non-tehnice necesare pentru un judecător eficient. Unii experți recomandă transferul responsabilității pentru elaborarea planurilor de instruire de la consiliul INJ către CSM.<sup>121</sup> Aceasta se datorează faptului că permisiunea INJ de a determina disciplinele obligatorii spre a fi predate judecătorilor ar putea încălca independența judecătorilor.

**4.24 Colegiul de evaluare a performanței judecătorilor a indicat că instruirea oferită nu corespunde nevoilor judecătorilor, care au fost identificate în evaluările lor de performanță.** Potrivit Biroului pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (BIDDO) al Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), “legătura dintre rezultatele evaluării performanței și formarea oferită de Institutul Național de Justiție (INJ) nu a fost discutată. Evaluarea performanțelor judecătorilor nu include necesitățile de formare.”

**4.25 Activitățile JSRS enumerate vizează îmbunătățirea instruirii, dar acestea nu au fost deocamdată implementate.**<sup>122</sup> Nu am reușit să identificăm evaluări robuste ale planurilor de formare implementate în sistemul judecătoresc. Strategia actuală a acordat prioritate instituirii programelor de instruire pentru formatorii INJ, revizuirea bugetului INJ în funcție de necesitățile sale reale și monitorizarea implementării reformei INJ. Potrivit strategiei, INJ trebuie să desfășoare instruirea inițială și continuă a administratorilor de instanțe și, de asemenea, să ofere instruire personalului instanțelor responsabil de elaborarea și executarea bugetului. CSM și MJ se așteaptă

---

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> Ibid.

<sup>122</sup> Vedeti Strategia de reformă a sectorului justiției, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 25 noiembrie 2011 (Legea nr. 231), în vigoare din 6 ianuarie 2012.

<sup>122</sup> COE 2013, “Parteneriatul estic sporește reforma judiciară în țările Parteneriatului estic”, raport de proiect 2013.pg.

ca, împreună, să instruiască judecătorii privind gestiunea actelor și regulile de examinare a dosarelor. Ar trebui, de asemenea, să se acorde atenție asigurării faptului că formarea administratorilor instanțelor, a asistenților judiciari și instruirea privind gestiunea actelor și examinarea dosarelor să fie finanțate de executiv. În caz contrar, este posibil ca acestea să fie nevoite să se bazeze pe finanțarea donatorilor externi, fapt ce ar împiedica coerența formării și, probabil, un caracter părtinitor al curriculumului.

### *Managementul performanței*

**4.26 Criteriile detaliate pentru managementul performanței judecătorilor sunt enumerate în Legea din mai 2012 privind selecția și evaluarea performanței judecătorilor.** Legea impune CSM să stabilească criterii detaliate pentru evaluarea performanței și îi conferă CSM responsabilitatea primară pentru evaluare. Legea prevede că Colegiul judecătorilor (sau colegiul de evaluare) este responsabil de evaluarea performanței, care are drept scop determinarea cunoștințelor și competențelor profesionale ale judecătorului și capacitatea de a aplica cunoștințele teoretice și abilitățile necesare în practică. Potrivit legii, rezultatele evaluării performanței sunt folosite pentru a organiza pregătirea profesională adecvată a judecătorilor, pentru a asigura o comparație obiectivă între judecători în scopuri de promovare și pentru a motiva judecătorii să-și îmbunătățească nivelul de pregătire și abilitățile profesionale. Criteriile pentru evaluarea performanțelor judecătorilor sunt stabilite de CSM și publicate pe site-ul lor și în Monitorul Oficial.

**4.27 Judecătorii sunt supuși evaluării performanței la fiecare trei ani.** În cazul în care calitatea performanței lor este considerată insuficientă, judecătorul este supus „unei evaluări extraordinare”, conform Articolului 13 din lege. Legea permite judecătorilor să inițieze propria evaluare extraordinară a performanței, solicitând o evaluare a performanței. Un membru al CSM poate solicita o evaluare a performanței a unui judecător specific. Legea prevede criterii pentru evaluarea performanțelor judecătorilor:

- a. Eficiența – acesta poate include ratele de examinare a dosarelor și oportunitatea hotărârilor judecătorești;
- b. Calitatea – acesta include examinarea ratei de inversare a hotărârilor, claritatea justificării și organizarea activității și instruirii profesionale; și
- c. Integritatea profesională – conformitatea cu etica, reputația profesională, abateri disciplinare și absența încălcărilor CEDO.

**4.28 În 2014, OSCE și BIDDO au evaluat legea specificată de mai sus la solicitarea CSM.** Evaluarea a constatat „preocupări legate de corectitudinea și transparența sistemului, incluzând lipsa consecvenței în clasificare, raționamentul insuficient al deciziilor Consiliului și o subiectivitate percepută a gradării”.<sup>123</sup> La interviuarea judecătorilor individuali, BIDDO a constatat că „un respondent a pretins că anumiți judecători sunt desemnați înainte de un proces de promovare, și există o presiune egală asupra celor care nu au fost desemnați să își retragă candidaturile”. Ei au constatat, de asemenea, că evaluările performanțelor erau incoerente și erau percepute pe scară largă ca fiind subiective.

---

<sup>123</sup> Ibid.

**4.29 OSCE și BIDDO au examinat, de asemenea, activitatea Consiliului.** Raportul lor denotă că „Consiliul colectează date cu privire la aceste criterii, primește opinia președintelui instanței, printre alte date colectate, și interviuează judecătorul. Fiecare membru al Consiliului de administrație completează o foaie cu scoruri pentru judecătorul evaluat, iar scorul final este determinat în urma interviului cu judecătorul.”<sup>124</sup> O critică comună a acestui sistem este că el nu reprezintă o metodă eficientă de a informa un judecător despre performanța sa. Nu include recomandări detaliate pentru îmbunătățire și, prin urmare, nu contribuie suficient la ameliorarea performanței.

**4.30 SRSJ face ca CSM, instanțele judecătorești, CSP și uniunile de profesii libere din sectorul justiției să fie responsabile de crearea unui sistem de evaluare periodică a performanțelor actorilor din sectorul justiției.** În acest scop, entitățile respective au elaborat criterii de evaluare periodică a performanțelor, au elaborat reglementări interne pentru actorii din sectorul justiției și au evaluat toți judecătorii în conformitate cu noile criterii de performanță.<sup>125</sup> De asemenea, strategia prevede că CSM și MJ sunt responsabile de examinarea gamei de abateri disciplinare și a procedurii disciplinare. CSM și MJ au elaborat acum modificări ale cadrului de reglementare, au revizuit și ajustat intervalul de abateri disciplinare și au pus în aplicare un nou mecanism privind examinarea răspunderii disciplinare.

**4.31 Potrivit evaluării Soros-Moldova a primului an de implementare a Agendei de asociere a Republicii Moldova, „calitatea actului justiției este cel mai slab punct al sistemului judecătoresc din Republica Moldova”.**<sup>126</sup> Soros-Moldova consideră că deciziile judecătorilor au deseori motivații ascunse, preponderent datorită volumului mare de muncă în unele instanțe și instruirii insuficiente a judecătorilor. Numirea și promovarea transparentă a judecătorilor este importantă pentru independența și eficiența sistemului judecătoresc. Activitatea CSM în acest domeniu nu pare să fie suficient de transparentă. Documentul de lucru din 2016 prevede că „un raport de monitorizare al CSM, realizat de Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM), care vizează perioada ianuarie 2013-septembrie 2014, a identificat o serie de probleme grave în acest sens, printre care: promovarea la Curtea Supremă de Justiție și curțile de apel a judecătorilor care obținuseră scoruri mici la Colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor; crearea de concursuri separate pentru fiecare funcție, care creează posibilități de manipulare; și utilizarea unor criterii inadecvate pentru selectarea judecătorilor, fapt ce nu contribuie la promovarea celor mai buni candidați”. De asemenea, raportul a constatat că rezultatele examenelor absoluite la INJ au o pondere de doar 30 la sută în criteriile finale pentru angajarea judecătorilor, supunând celelalte 70 la sută unor forme mai subiective de evaluare. În mod similar, în cazul promoțiilor, evaluările precedente ale performanțelor au reprezentat doar 40 la sută din criterii.

**4.32 Într-un mediu vulnerabil la corupție, instituțiile tind să funcționeze bine dacă sunt transparente și responsabile.** CSM din Republica Moldova nu întrunește deocamdată criteriul. Până când CSM nu va deveni mai transparentă și mai responsabilă, managementul performanței judecătorilor din Republica Moldova – esențial pentru instanțe mai bine funcționale – va rămâne opac.

---

<sup>124</sup> Ibid.

<sup>125</sup> Strategia de reformă a sectorului justiției 2011-2015, Ministerul Justiției, 2012: [http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma\\_sectorul\\_justitiei/srsj\\_pa\\_srsj/SRSJen.pdf](http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/srsj_pa_srsj/SRSJen.pdf)

<sup>126</sup> Soros-Moldova. Evaluarea primului an de implementare a Agendei de asociere a Republicii Moldova – Progrese și oportunități în sfera politică. Document de lucru. Chișinău: Soros-Moldova, 2016.

**4.33 JSRS a declarat că promovarea și implementarea toleranței zero pentru corupție în sectorul justiției reprezintă un obiectiv-cheie, dar Republica Moldova are un drum lung de parcurs, după cum reflectă anchetele din 2017 ale utilizatorilor instanțelor judecătorești.** Și după cum reflectă Figura 4.4, Freedom House a calificat în mod repetat Republica Moldova cu ratinguri mici pentru “cadrul și independența judecătorească”, precum și pentru „corupție”. Scorurile CPI ale TI au oferit Republicii Moldova 2,1-3,3 puncte pentru corupție în ultimul deceniu.<sup>127</sup>

**4.34 Parlamentul a remarcat cu îngrijorare – în Decizia nr. 53-XVIII din 30 octombrie 2009 – că sistemul judecătoresc din Republica Moldova a fost grav afectat de corupție.**<sup>128</sup> Aceasta s-a atribuit “neglijării sau aplicării selective de către CSM a legii care reglementează răspunderea judecătorilor, indulgența sa; lipsa de răspuns din partea CSM și a procuraturii la acțiunile judecătorilor, care, în unele cazuri, sunt de natură penală; lipsa de reacție și rezistența la intimidarea sistemului judecătoresc și presiunea politică din partea reprezentanților executivului; lipsa transparenței justiției și a activității CSM, în special privind selecția, numirea, promovarea și pedepsirea judecătorilor; eșecul formării inițiale și continue a judecătorilor; furnizarea necorespunzătoare de materiale pentru judecători; “Sindicalizarea” puterii judecătorești, etc.”<sup>129</sup>

**Figura 4.4. Republica Moldova: Scorurile pentru guvernanta și corupție**

Metrica	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cadrul judecătoresc și independența	4,5	4,5	4,5	4,5	4,75	4,5	4,5	4,5	4,75	4,75
Corupția	6	6	6	6	6	6	6	5,75	5,75	5,75

*Sursa:* Freedom House, citat în Moldova de Leonard Litra.<sup>130</sup>

Notă: Ratingurile se bazează pe o scară de la 1 la 7, 1 reprezentând cel mai înalt nivel de progrese democratice și 7 cel mai mic.

**4.35 Întârzierile în implementarea SRSJ au costat Republica Moldova aproximativ 1,8 milioane de euro în sprijinul financiar pentru sectorul justiției, ratat de la UE.**<sup>131</sup> Un aspect critic a fost percepția că CSM a protestat împotriva urmăririi penale a judecătorilor. Freedom House a subliniat că „În luna iulie, guvernul a adoptat amendamente care au permis urmărirea penală a judecătorilor pentru toate capetele de acuzație, fără acordul CSM. Modificările au reprezentat o continuare a eforturilor din 2012-2013 de a facilita urmărirea penală. Totuși, în

<sup>127</sup> E.V., Transparency International. „Clasamentul anual CPI Transparency International.” Transparency.org. 2016. Accesat la 12 ianuarie 2017. <https://www.transparency.org/cpi2015/>.

<sup>128</sup> Strategia de reformă a sectorului justiției 2011-2015, Ministerul Justiției, 2012:

[http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma\\_sectorul\\_justitiei/srsj\\_pa\\_srsj/SRSJen.pdf](http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/srsj_pa_srsj/SRSJen.pdf)

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> Litra Leonid, “Ratingurile și scorurile medii *Nations in Transit*”, Freedom House, ultima dată accesat la 1 octombrie 2017

<sup>131</sup> Ibid.



noiembrie, Curtea Supremă de Justiție (CSJ) a solicitat Curții Constituționale să abroge legea, deoarece aceasta a afectat negativ independența judecătorească.”<sup>132</sup>

**4.36 S-a constatat că sistemele informatice sunt vulnerabile la manipulare și la corupție.** Sistemul electronic de repartizare aleatorie a dosarelor, Sistemul integrat de repartizare a dosarelor (PIGD), a fost introdus pentru a diminua corupția în instanțele judecătorești. La 11 decembrie 2014, Procuratura Anticorupție a inițiat o anchetă împotriva a opt angajați ai unei instanțe din municipiul Chișinău, suspectați de manipularea PIGD în perioada 2012-2014, astfel încât anumite dosare (privind creanțele monetare mari) să fie alocate unor judecători specifici.<sup>133</sup> Înțelegem că Procuratura Anticorupție examinează cazul.

**4.37 În pofida toleranței zero pentru corupție, declarate de SRSJ, acțiunile și practicile actuale anticorupție nu par a fi o prioritate.** În februarie 2015, 16 organizații ale societății civile au solicitat CSM să abordeze urgent problema repartizării dosarelor în toate instanțele judecătorești, să identifice vulnerabilitățile și să-i sancționeze pe cei implicați în manipularea sistemului de repartizare aleatorie a dosarelor. CSM nu a raportat deocamdată asupra acestui subiect.

**4.38 Noua lege prezintă unele dezavantaje.** Aceasta prevede o procedură împovărătoare de investigare a judecătorilor. Legea transferă dreptul exclusiv de a iniția proceduri disciplinare, de la un membru al CSM către un comitet format din trei membri ai Colegiului disciplinar. Pe baza materialelor prezentate de Inspekția judiciară, căreia i se solicită să investigheze judecătorii, Inspekția judiciară decide dacă va prezenta dosarul spre examinare Colegiului disciplinar sau va respinge dosarul. (Potrivit CSM, prin lege, Inspekția judiciară nu este parte a Secretariatului CSM dar este o entitate separată și astfel poate decide prezentarea dosarului în atenția Colegiului disciplinar sau respingerea dosarului.). Această procedură a fost criticată în Avizul comun al Comisiei de la Veneția și al BIDDO.

**4.39 Per ansamblu, evaluarea realizată de Soros-Moldova în raport cu implementarea SRSJ, în special la capitolul corupție, a generat recomandări raționale și fezabile, prezentate în continuare.**

*4.1: “Procesul de reformă a procuraturii ar trebui să fie adoptat fără alte întârzieri și nu ar trebui introduse modificări ale legilor sau proiectelor de legi care ar fi contrare opiniei Comisiei de la Veneția, sau care ar limita competențele procurorilor de a combate corupția la nivel înalt.*

*4.2: Ar fi necesar ca autoritățile să întreprindă acțiuni ferme în vederea optimizării instanțelor judecătorești prin consolidarea numărului de instanțe judecătorești.*

*4.3: Ar trebui instituit un mecanism transparent pentru selecția și promovarea judecătorilor. Discreția CSM ar trebui să fie limitată. Ar trebuie să fie revizuite criteriile de selecție și promovare a judecătorilor pentru a asigura selecția și promovarea celor mai buni candidați.*

---

<sup>132</sup> Ibid, 449.

<sup>133</sup> La 30 decembrie 2014, CSM a dat curs unei investigații penale a judecătorilor suspectați de participare în acțiunile respective. La 1 decembrie 2014, președintele CSM a înștiințat Centrul Național Anticorupție despre manipularea presupusă a SIRD de către vicepreședintele Curții Supreme. Cererea se referă la 22 cazuri de manipulare presupusă a SIRD în perioada ianuarie-noiembrie 2014.



*4.4: Autoritățile ar trebuie să întreprindă măsuri urgente de reformare a sistemului judecătorilor de instrucție pentru a asigura protecția mai bună a drepturilor omului și rotația judecătorilor de instrucție.*

*4.5: Autoritățile ar trebui să se asigure că toate dosarele sunt repartizate aleatoriu și ar trebui să investigheze și să sancționeze cu promptitudine încercările de interferență în Programul integrat de gestionare a dosarelor.*

*4.6: Independența Inspecției judiciare ar trebui să fie consolidată, iar procedura de urmărire penală a judecătorilor ar trebui să fie simplificată prin desființarea comisiei de admisibilitate și prin transferul competențelor sale către Inspecția judiciară.”<sup>134</sup>.*

---

<sup>134</sup> Soros-Moldova. Evaluarea primului an de implementare a Agendei de asociere a Republicii Moldova – Progrese și oportunități în sfera politică. Document de lucru. Chișinău: Soros-Moldova, 2016.

## Capitolul 5

### SISTEMELE INFORMATICE ȘI INFRASTRUCTURA FIZICĂ

#### *Context*

**5.1. Republica Moldova intenționează să-și modernizeze în continuare sistemele sale informatice și infrastructura fizică în sectorul justiției, inclusiv consolidarea celor 44 de instanțe judecătorești până la 15.** Cu toate acestea, utilizarea mai strategică a personalului în sistemul judecătoresc, progresele tehnologice și integrarea lecțiilor și a bunelor practici din țările învecinate sugerează că ar fi preferabil ca Republica Moldova să examineze soluții mai inteligente pentru problemele de capturare, corupție și performanță, identificate în Capitolul 3, realizând în același timp economii suplimentare. Prezentul capitol explorează unele dintre aceste posibilități.

**5.2. Un accent esențial al reformelor sectorului justiției din Republica Moldova este de a consolida capacitatea TIC și aplicațiile pentru creșterea eficienței, accesului, transparenței și responsabilizării.** Pilonul 1 al zonei de intervenție SRSJ 1.2.3 recomandă *implementarea unui sistem de e-justiție pentru utilizarea eficientă și funcțională a sistemului informatic judecătoresc pentru a exclude factorul uman din procesul administrativ de gestiune a dosarelor*. Începând cu 2012, Republica Moldova are o infrastructură guvernamentală computerizată, bazată pe cloud – M-Cloud – pentru a permite o prestare mai rapidă și mai eficientă a serviciilor electronice. Politica „Cloud First” impune tuturor agențiilor și entităților guvernamentale să utilizeze cloud-ul și toate facilitățile oferite de CTS, transferând ulterior toate sistemele în cadrul CST. În timp ce instanțele continuă să funcționeze din locațiile fizice existente, PIGD a fost reconfigurat pentru a susține cele 15 instanțe de fond consolidate.

**5.3. Un alt obiectiv al consolidării instanțelor judecătorești este crearea unor condiții de activitate mai bune pentru judecători și cadrele din sector, prin îmbunătățirea infrastructurii și a eficienței.** De exemplu, automatizarea instanțelor judecătorești trebuie să fie integrată în proiectarea noilor instanțe pentru eficientizarea procedurilor, toate instanțele judecătorești trebuie să fie accesibile pentru persoanele cu dizabilități, instanțele trebuie să respecte accesul și practicile și cerințele de circulație internațională (publice, limitate, securizate), iar modelele instanțelor judecătorești trebuie să reflecte contextul local pentru a demonstra deschiderea sistemului judecătoresc și pentru a spori încrederea în sistemul judecătoresc. Planul de acțiuni prevede că instanțele judecătorești reconfigurate și extinse vor institui măsuri de transparență (cum ar fi încăperile de audiere, ca mărime și număr adecvate pentru avocați și vizitatori, reducând în același timp posibilitățile de corupție), în timp ce proiectele instanțelor judecătorești vor fi standardizate pentru a include spații și facilități funcționale, zone de așteptare, semnalizare, spații pentru avocați și cantine). Se preconizează optimizarea costurilor pe durata ciclului de viață prin construcții durabile, cu economii de capital scontate din achizițiile publice centralizate de bunuri și servicii.

#### **Problemele principale**

##### *Viziunea*

**5.4. Modelul “clasic” de organizare a jurisdicțiilor instanțelor, în cadrul căruia instanțele judecătorești examinează toate categoriile de dosare aflate în jurisdicția lor teritorială, este pe cale de dispariție la nivel global, dar consolidarea instanțelor judecătorești din Republica Moldova – după cum este planificată în prezent – nu poate îmbunătăți eficiența și accesul sau reduce capturarea sau cheltuielile.** Un mix de oportunități oferite de progresele și

specializările tehnologice – deja aplicate în unele țări – s-ar putea solda cu mai puțini judecători necesari, procesarea mai rapidă a dosarelor și o configurație oarecum diferită a categoriilor de instanțe judecătorești, generând reduceri potențiale ale costurilor și îmbunătățiri ale eficienței. Explicații mai detaliate sunt oferite în continuare.

**5.5. În primul rând, pe baza tendințelor privind numărul de dosare, prezentate în capitolele 2 și 3, Republica Moldova ar putea avea nevoie de mai puțin de 15 instanțe de fond.**

Țările din regiune au înregistrat o creștere semnificativă a numărului de dosare cu volum mare de lucru și mici ca valoare în instanțele de fond. Acestea au blocat instanțele și au afectat suplimentar sistemele deja stresate, care funcționează într-un mediu lipsit de resurse. În Slovenia și Azerbaidjan, de exemplu, astfel de dosare reprezintă 25-40 la sută din numărul de dosare ale instanțelor de fond. Ambele țări au optat pentru simplificarea și automatizarea depunerii, procesării și soluționării unor astfel de dosare în instanțele judecătorești dedicate – eliberând astfel instanțele judecătorești „normale” de aceste dosare – pentru a soluționa criza judiciară creată de acest fenomen (vedeți Caseta 5.1). Volumul excesiv de lucru în instanțele judecătorești de fond „normale”, redus cu 25-40 la sută, înseamnă un număr mai mic de judecători și cadre în sectorul justiției, mai puține instanțe judecătorești, facturi salariale mai mici, acces îmbunătățit la nivel electronic și fizic, precum și eficiență sporită și – posibil, o încredere sporită din partea publicului.

### **Caseta 5.1. Azerbaidjan – Accelerarea examinării dosarelor civile de anvergură mică**

În 2014 și 2015, peste jumătate din dosarele civile din Azerbaidjan au reprezentat cazuri civile cu volum mare de lucru și valoare redusă (denumite „dosare de procesare a ordinelor” sau DPO în Azerbaidjan). Numărul de dosare civile care au urmat a crescut de aproximativ șase ori față de 2010 ) până în 2015 (313.892 de dosare), creând o criză în sistemul judecătoresc. În contextul acestor cifre, numărul DPO depuse a crescut de la 20.964 în 2010 (38 la sută din numărul total de dosare recepționate) până la 165.343 în 2015 (53 la sută). Acestea au blocat instanțele și au exercitat presiuni asupra instanțelor din Azerbaidjan și asupra MJ pentru identificarea și implementarea unei soluții rapide. Proiectul privind serviciile sistemului judecătoresc și infrastructura inteligentă, finanțat de Banca Mondială, a sprijinit eforturile respective.

Inițiativa de adaptare a procesului rapid de automatizare a acestor dosare în Slovenia cuprinde trei etape: implementarea în regim pilot a unui proces simplificat în cea mai aglomerată instanță din Azerbaidjan (instanța de fond Yasamal din orașul Baku), care implică cele mai mari două părți interesate (băncile și operatorii de telefonie mobilă cu volume mari de creanțe de valoare mică); modificarea legislației, normelor și reglementărilor<sup>135</sup> relevante pentru autorizarea proceselor raționalizate; și desemnarea unei instanțe unice pentru recepționarea, procesarea și soluționarea centralizată a acestor dosare pe cale electronică.

SIRD din Azerbaidjan a oferit un punct de plecare solid: judecătorii și personalul din instanța Yasamal au adoptat un obiectiv ambițios de implementare a activității-pilot în termen de trei luni de la lansare. Produsele cheie au inclus îndosărierea en gros, livrarea electronică a deciziilor, formulare de petiție și formulare standardizate, o nouă modalitate de validare a datelor utilizând comunicarea G2G cu registrele externe și generarea automată de comenzi cu semnăturile electronice ale judecătorilor.

Plicurile standardizate și anexele digitizate au redus povara personalului administrativ și au accelerat procesele. Ordonanțele judecătorești automate au permis judecătorilor să se concentreze asupra substanței și adjudecării. Activitatea-pilot a redus volumul de lucru al judecătorilor și cadrelor și a sporit viteza de procesare. Activitatea-pilot a creat un mediu fără exemplare fizice, pe suport de hârtie. Calitatea datelor s-a îmbunătățit datorită validării cu registrele externe. În cele din urmă, activitatea-pilot a introdus formulare standardizate (petiție, ordin, plic), micșorând durata de timp pentru adjudecare și costurile.

Procesul raționalizat include 4 etape: creditorul îndosariază en gros în format electronic – dosarele petițiilor semnate prin e-mail; datele sunt validate de sistem, care respinge petițiile în cazul în care datele nu sunt validate sau le acceptă și emite “comenzi” semnate prin e-mail, care apoi sunt transmise pe cale electronică părților, împreună cu o versiune pe suport de hârtie prin intermediul poștei. Sistemul este conceput pentru a primi confirmarea de livrare a „ordinului” tipărit debitorului.

\* Sursa: Studiu de caz al Sloveniei privind proiectul COVL, ultima dată accesat la 28 ianuarie 2018 la:

[http://www.irsig.cnr.it/BIEPCO/documents/case\\_studies/COVL%20Slovenia%20case%20study%2025042012.pdf](http://www.irsig.cnr.it/BIEPCO/documents/case_studies/COVL%20Slovenia%20case%20study%2025042012.pdf)

Exemplul Azerbaidjan este relatat în raportul global al Băncii Mondiale privind performanța sectorului public (iminent).

### ***Tehnologia informației și a comunicațiilor***

**5.6. Politica Cloud First impune tuturor departamentelor și agențiilor să utilizeze cloud-ul.** În pofida capacității neutilizate a cloud-ului, PG exploatează sistemul de dosare electronice din propriul centru de date învechit. Opțiunile TIC nu sunt utilizate în deplină măsură, iar

<sup>135</sup> Precum Codul de procedură civilă, Actul instanțelor, Legea privind taxele judecătorești, Legea privind semnătura digitală, Legea privind documentele electronice și Ghidul privind activitatea clericească în instanțele judecătorești.

instrumentele de e-justiție sunt utilizate doar într-o măsură limitată. Combinația dintre lipsa strategiei și lipsa procedurilor și standardelor existente va continua să facă dificilă identificarea și alocarea de fonduri pentru inițiativele de reformă în domeniul TIC; gestiunea și mentenanța sistemului sunt afectate. Mai multe detalii despre aceste aspecte pot fi accesate în Raportul tehnic: Tehnologia Informației și a Comunicațiilor (TIC) în sectorul justiției din Republica Moldova. Examinarea problemelor selectate (livrat anterior către MJ).

**5.7. În timp ce politica Cloud First își propune să accelereze creșterea și dezvoltarea, astfel de tehnologii noi necesită o atenție deosebită și capacități instituționale.** Tehnologiile digitale din sectorul justiției nu dispun de suficiente standarde de securitate și confidențialitate și, prin urmare, au supus sectorul justiției din Republica Moldova unui risc sporit de a deveni victima traficului cibernetic și a criminalității informatice. La doar câteva săptămâni de la data adoptării directivei Consiliului Suprem de Securitate pentru asigurarea securității informațiilor la 7 octombrie 2014, Republica Moldova a devenit victima fraudei bancare în valoare de 1 miliard de dolari SUA. Anterior, în 2010, Comisia Electorală Centrală a fost atacată în ziua alegerilor parlamentare. Coordonarea insuficientă între instituțiile responsabile, mecanismele de securitate cibernetică și specialiști bine pregătiți supun entitățile guvernamentale, companiile private și cetățenii riscurilor de atacuri cibernetică<sup>136</sup>. Pentru a proteja aplicațiile electronice existente și viitoare, entitățile din sectorul justiției trebuie să testeze periodic toate aplicațiile existente și planificate și să abordeze problemele de securitate identificate.

**5.8. Planurile actuale de modernizare vizează fiecare entitate sectorială în mod individual și presupun, în mod eronat, că economiile de costuri vor apărea doar din „procese efectuate în modul obișnuit” în mai puține locații.** Drept urmare, planul a ratat oportunități pentru o economie de eficiență mai mare prin plasarea de resurse acolo unde acestea pot face diferența. Planul nu face uz nici de alte căi de sporire a eficienței, de exemplu, prin dezvoltarea de soluții în coordonare cu entitățile relevante sau prin utilizarea aplicațiilor și a capacităților existente (de exemplu, M-Cloud). Utilizatorii interni trebuie să joace un rol marginal, în funcție de necesități, în discuțiile privind îmbunătățirea performanțelor și prestarea de servicii. Necesitățile diferențiate ale utilizatorilor externi încă urmează a fi reflectate în instrumentele și aplicațiile TIC din sector. Un exemplu din Arabia Saudită este instructiv: evoluția site-ului „knowyourrights.com” denotă că apropierea de utilizatori (potențiali) nu necesită întotdeauna investiții mari de capital. Scopul fondatorului site-ului a fost de a elabora o aplicație „soluție” pentru a oferi soluții la anumite probleme comune, de la depunerea unui dosar de violență în familie, fără a fi nevoie să angajeze un avocat, până la identificarea unui loc de munca sau raportarea furtului de proprietate intelectuală. Aplicația alimentează un decalaj puternic al cererii: de la lansarea sa în iulie 2016, aceasta a fost descărcată de 35.000 de ori (adică mai mult de 80 de descărcări zilnic pe parcursul a 14 luni)<sup>137</sup>.

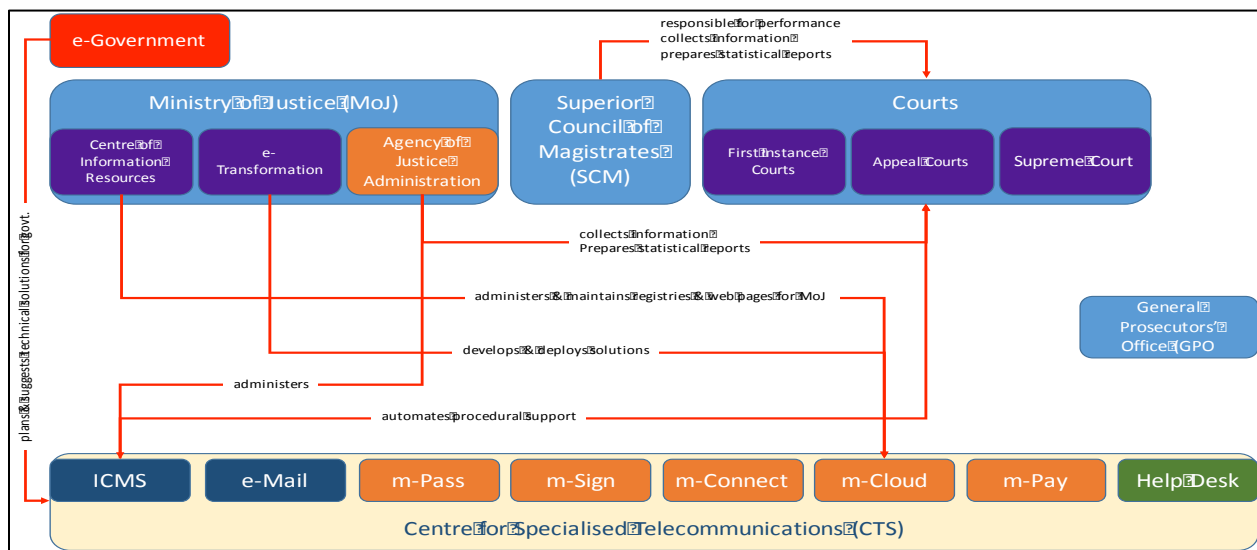
---

<sup>136</sup> Spinu, Natalia. 2015. Crearea și consolidarea securității cibernetică în Republica Moldova. În: *Informații & Securitate: Jurnal internațional*, Vol. 32, 2015; ultima dată accesat la 11 septembrie 2017: [https://procon.bg/system/files/3208\\_cyber\\_moldova.pdf](https://procon.bg/system/files/3208_cyber_moldova.pdf)

<sup>137</sup> Nabbout, Mariam. 6 septembrie 2017. “Femeia a elaborat o aplicație pentru femeile saudite pentru ca ele să-și învețe drepturile”, în *stepFEED*; ultima dată accesat la 13 septembrie 2017 la <http://stepfeed.com/this-woman-made-an-app-for-saudi-women-to-learn-their-rights-7275>

**5.9. Provocările domeniului justiției din Republica Moldova se referă la o infrastructură cloud avansată, căreia îi lipsește suportul necesar.** Numeroasele părți interesate, obiectivele și activitățile sale nu sunt armonizate în cadrul unei strategii/unui cadru strategic sau al unei strategii unice a sectorului TIC. Acest decalaj a dat naștere unei structuri organizatorice fragmentate și complexe de coordonare TIC în domeniul justiției (vedeți Figura 5.1): MJ, CSM, Centrul pentru Telecomunicații Speciale (CST) și Centrul de Governare Electronică (e-Gov) sunt însărcinați cu implementarea unui sistem adecvat de e-justiție<sup>138</sup>. Concurența instituțională, în tandem cu lacunele de capacitate în toate instituțiile, a afectat utilizarea TIC pentru eficiența, transparența, responsabilitatea, accesul și furnizarea serviciilor în sector. Remunerarea insuficientă împiedică capacitatea executivului de a angaja experți din grupul limitat de specialiști de înaltă calificare în domeniul TIC.

**Figura 5.1: Governanța TIC în sectorul justiției**



Sursa: Banca Mondială

**5.10. Finanțarea TIC în sectorul justiției nu este conformă rezultatelor și/sau priorităților utilizatorilor, iar alocările anuale împiedică planificarea pe termen mediu și lung; nu există alocații pentru mentenanța, suportul și consolidarea sistemelor existente (vedeți și secțiunea 3 din Raportul tehnic privind TIC).** Nici o strategie TIC nu ghidează procesul decizional și alocarea resurselor pentru diferite inițiative TIC, fapt ce se soldează cu investiții fragmentate, care promovează puțin programul general de reformă a sectorului justiției. Lipsa unor proceduri și standarde clare se soldează cu dezvoltarea insuficientă a cazurilor de afaceri și atenție insuficientă la gestiunea ciclului de viață al activelor. Sistemele au fost elaborate folosind resursele existente; prin urmare, aplicația utilizează cel mai ușor accesibile tehnologii. Din cauza lipsei alocațiilor bugetare, gestiunea și mentenanța sistemului sunt afectate.

**5.11. Sectorul justiției din Republica Moldova nu dispune de o arhitectură calitativă și eficientă la nivel de întreprindere, care să susțină gestiunea resurselor.** Acestea includ managementul financiar, gestiunea bugetului, managementul resurselor umane, gestiunea

<sup>138</sup> Pentru detalii privind sarcinile și responsabilitățile fiecărei agenții vedeți Secțiunea 3 a *Raportului tehnic privind TIC*.

salariilor și a activelor. Sistemele existente nu au fost proiectate într-un mod integrat. Aceasta a generat sisteme fragile și susceptibile defectării dacă se adaugă mai multe aplicații sau se operează modificări majore ale aplicațiilor existente. Astfel, performanța suferă atunci când sistemele sunt extinse. În cazul în care astfel de sisteme sunt utilizate de către MF și trezorerie, nu există o interfață automatizată între ele și sistemele informatice judiciare. Fiecare instanță își gestionează separat managementul financiar și plățile în fișiere Excel. Nu există un sistem complex de management al resurselor umane (SIMRU) care să monitorizeze performanța și să controleze salariile cadrelor din sector. Expertiza, specializarea și experiența utile pentru a permite alocarea adecvată a resurselor și a facilita îmbunătățirea performanțelor generale nu sunt înregistrate. Pentru estimarea costurilor de creare a unui sistem de management al resurselor la nivel de întreprindere, consultați Anexa TIC. Sistemele standard de automatizare a birourilor, cum ar fi produsele Microsoft Office, sunt utilizate pe scară largă, însă versiunile diferă între birouri și chiar în cadrul aceluiași birou.

**5.12. Resursele și capacitățile existente sunt limitate și repartizate între organizații, diminuând în continuare eficiența lor.** Serviciile centralizate de susținere a infrastructurii și infrastructura nu au fost efectiv utilizate. Sunt îngrijorătoare capacitățile de programare practic neglijabile pentru a sprijini dezvoltarea aplicațiilor și a sistemului. Persoanele interesate din sectorul justiției nu dispun de competențe tehnice TIC suficiente pentru a gestiona CTS sau orice furnizor extern.

**5.13. Toate instanțele judecătorești utilizează PIGD.** Infrastructura centrală a PIGD este învechită; tehnologia sa de bază – NET V2.0 – este depășită și nu bazată pe web, prin urmare, utilizatorii instanțelor judecătorești nu pot urmări progresul dosarului. Algoritmul PIGD pentru repartizarea aleatorie a dosarelor a fost încălcat, afectând și mai mult lipsa de încredere existentă; înregistrarea dosarelor se confruntă cu inconsecvențe în determinarea complexității dosarelor și dublarea eforturilor de înregistrare. O parte din problemă poate fi explicată de cele nouă organizații care au menținut PIGD prin intermediul unor aranjamente de suport separate de-a lungul anilor. Fiecare a folosit diferite standarde și a dezvoltat seturi diferite de sub-rutine, făcând codul real practic ne-sustenabil. Modificările și îmbunătățirile aduse PIGD sunt greu de realizat. Deseori, utilizatorilor nu le este clar cui să se adreseze referitor la problemele PIGD, astfel ajungând a fi discutate între judecătorii aceleiași instanțe în cadrul ședințelor lor lunare. Cu toate acestea, rezistența utilizatorilor la re-proiectarea sau re-elaborarea PIGD este cauzată de teama unui grad adăugat de complexitate. Începând cu 2017, proiectul „Justiție deschisă” al USAID lucrează în raport cu două activități conexe: a) modernizarea funcționalității actualului PIGD. Programarea celor 30 de actualizări ale actualului PIGD a fost finalizată și implementatorul efectuează în prezent testări practice și instruiți, și b) integrarea PIGD actualizat, care va fi rulat pe software-ul curent cu alte platforme și aplicații de e-guvernare (de exemplu, îndosărierea electronică (e-filing)). Dezvoltarea PIGD se produce în șapte etape. Etapa a IV-a a fost finalizată și este în prezent testată în practică. Se preconizează că toate cele șapte etape vor fi programate până în septembrie 2018.

**5.14. Caracteristicile disponibile pentru alte servicii publice, cum ar fi îndosărierea electronică și semnătura electronică, sunt în curs de implementare.** În 2017, sistemul de depunere electronică (parte a PIGD) a fost testat cu succes într-una din instanțele din Chișinău, iar MJ a decis să extindă testarea la toate instanțele judecătorești din Chișinău, inclusiv la curtea de apel. Cu toate acestea, absorbția este redusă și deciziile judecătorilor continuă să fie imprimate și semnate fizic de către judecător pentru a deveni obligatorii din punct de vedere juridic.

**5.15. În mod constant, instalațiile aglomerate se soldează cu ședințe în birourile judecătorilor,** unde nu se poate beneficia de sistemele existente de înregistrare audio și încărcare în PIGD, astfel generând suspiciuni legate de transparență și integritate. Unde există, înregistrările suferă de o calitate precară din cauza lipsei de microfoane direcționale.

**5.16. Un nou “Registru de Criminalistică și Informații Criminologice”, așa-numitul dosar penal electronic, a fost elaborat cu sprijinul PNUD în 2016 și implementat de către Procuratura Generală pe plan național.** Totuși, cel puțin 42 din cele 54 de birouri suferă de o calitate precară a cablării rețelelor locale, capacitatea redusă a comutatoarelor locale și cablarea electrică veche și de calitate precară, fapt ce generează dubii privind implementarea integrală. Suplimentar, dosarul penal electronic nu dispune deocamdată de nicio facilitate de recuperare în caz de dezastru, iar serverele sunt instalate într-o încăpere de depozitare neasigurată în cadrul Procuraturii Generale. Nu este prevăzută utilizarea capacității de rezervă a cloud-ului, disponibilă la CTS. (Estimările de costuri de evaluare a PIGD și a dosarului electronic au fost pregătite în timpul misiunilor AICPSJ și sunt disponibile pentru referință în caz de necesitate.)

**5.17. Alte autorități, precum CSM și registrele civile, nu dispun de propriul sistem de sprijin.** În cazul CSM, aceasta a generat o situație alarmantă, în care dosarele de evaluare și de performanță ale judecătorilor nu pot fi stocate în condiții de siguranță. Lipsa unui registru electronic de certificate de naștere, deces și căsătorie, care sunt în mare parte menținute de biserici în registre manuale, se soldează cu proceduri îndelungate de colectare a acestor informații. Pentru a îmbunătăți siguranța, securitatea, accesul și transparența, este posibil să nu fie necesare investiții majore pentru avansarea performanțelor sectorului public din Republica Moldova. Activitățile de îmbunătățire a registrelor MJ selectate au fost sugerate într-o notă tehnică TIC, prezentată MJ în 2016.



### **Caseta 5.2. Sprijinul donatorilor pentru TIC în sectorul justiției**

Partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova au contribuit în mod semnificativ la elaborarea și dezvoltarea aplicațiilor și sistemelor TIC în sectorul justiției.

**USAID** a sprijinit dezvoltarea (2007) și implementarea (2008) PIGD în toate instanțele de fond și curțile de apel. În timpul dezvoltării sistemului, USAID a coordonat contribuțiile MJ și CSM. Începând cu anul 2016, USAID nu a oferit sprijin suplimentar, deoarece a așteptat ca MJ și SCM să soluționeze problemele de guvernanta conexe PIGD (vedeți discuția de mai sus), în special privind proprietatea. Cu toate acestea, USAID ar putea lua în considerare acordarea unui sprijin suplimentar de aproximativ 8 milioane de dolari SUA în următorii patru ani pentru îmbunătățiri PIGD, cum ar fi funcționalitățile pentru creșterea transparenței și a accesului și pentru a permite monitorizarea externă. În lumina consolidării instanțelor judecătorești, angajamentul propus al USAID va analiza, de asemenea, necesitățile imediate pentru ca PIGD să fie conform noii structuri organizatorice. USAID a susținut, de asemenea, o evaluare a infrastructurii fizice a instanțelor judecătorești și a procuraturilor. Evaluarea a fost realizată în perspectiva implementării planificate a sistemului de dosar electronic, elaborat pentru Procuratura Generală cu sprijinul PNUD.

**PNUD** nu s-a implicat în proiecte TIC semnificative în sectorul justiției în ultimii ani, dar a oferit asistență în zone de nișă. Dezvoltarea unor module ale sistemului de dosar electronic pentru PG, care include dezvoltarea elaborării de software (realizată de o companie estonă la prețul de 56.000 de dolari SUA) și achiziționarea de servere și alte echipamente hardware (aproximativ 100.000 de dolari SUA). Deși sistemul nu va necesita multe eforturi pentru suport, acesta nu a fost testat, deoarece nu a fost desfășurat pe deplin din cauza infrastructurii insuficiente în birourile PG, cum ar fi standardele de cablare precare sau insuficiente, echipament insuficient, de exemplu calculatoare. Nu există aranjamente de sprijin în desfășurare; se preconizează ca sprijinul să fie oferit de personalul intern al PG. Astăzi, sistemul este instalat pe două rafturi într-o încăpere de depozitare care se dublează ca și cameră de server. Deoarece nu mai sunt disponibile fonduri, PNUD nu este implicat în prezent în asistarea sistemului. PNUD a efectuat, de asemenea, o analiză a unui nou sistem de tarife și taxe pentru MJ. Sistemul a fost dezvoltat, dar nu a fost deocamdată aprobat pentru implementare.

#### ***Instanțele judecătorești***

**5.18. Până în 2016 au existat 44 de instanțe de fond și patru curți de apel în Republica Moldova: acestea reprezentau 473 de judecători și 2.122 de angajați în sectorul justiției.** Din cele 48 de instanțe judecătorești, 29 aveau mai puțin de șapte judecători fiecare, în timp ce 10 aveau mai puțin de cinci judecători. Distribuția volumului de lucru a prezentat variații semnificative în sistemul judecătoresc. Ținând cont de aceste alocări greșite ale resurselor, strategia și planul de acțiuni însoțitor se referă la optimizarea rețelei de instanțe judecătorești pentru îmbunătățirea calității actului justiției, utilizarea mai eficientă a resurselor sectorului și crearea unor condiții mai bune de lucru pentru judecători și cadrele din sector. La 21 aprilie 2016, Parlamentul a adoptat *Legea nr. 76 privind organizarea instanțelor judecătorești*, care a reorganizat instanțele judecătorești prin fuziunea, reducerea și închiderea instanțelor existente, începând cu 1 ianuarie 2017.

**5.19. Astăzi, aceste 15 instanțe judecătorești de fond de jurisdicție generală sunt conduse din instalații insuficiente și aglomerate.** De facto, puțin s-a schimbat în realitate: instanțele judecătorești continuă să fie aglomerate și suferă de o lipsă de săli de ședințe, generând dubii privind eficiența, transparența, integritatea și responsabilizarea sistemului. Lipsa indicatorilor (clari), a ascensoarelor, a cantinelor și a toaletelor, precum și deficiențele de acces se soldează cu utilizatori care nu sunt bine informați și nu sunt bine tratați.

**5.20. MJ estimează că aproximativ 60 milioane de dolari SUA<sup>139</sup> (1,5 miliarde de lei) sunt necesare pentru finanțarea reorganizării instanțelor judecătorești, conform prognozei MJ.** Economii anuale de costuri sunt estimate la 45,3 milioane de lei, iar răscumpărarea consolidării instanțelor se așteaptă în termen de 17 ani. Cu toate acestea, finanțarea nu a fost deocamdată identificată. Mai mult ca atât, suma estimată vizează doar construcțiile noi, renovările, extensiile, mobilierul și echipamentul. Aceasta nu include costul modernizării TIC, achiziționarea de terenuri unde este necesară sau demolarea clădirilor existente. Detalii suplimentare privind aceste aspecte pot fi accesate în *Raportul tehnic: Infrastructura fizică* (vedeți Anexa C).

**5.21. MJ intenționează să includă 751 milioane MDL pentru șase instanțe în bugetele viitoare pe termen mediu.** Ca și infrastructura TIC a instanțelor judecătorești, infrastructura fizică a instanțelor nu dispune de structuri de guvernanta și procese decizionale clare. Procesul decizional privind gestiunea investițiilor publice (MIP) este fragmentat și este necesar un dialog constructiv dintre conducerea sectorului justiției și alți actori importanți, precum MF și Cancelaria de Stat. Prin urmare, este necesar mai mult timp pentru ca pachetele să fie recepționate de către Comitetul Interministerial pentru Planificare Strategică pe lângă prim-ministru, care este mandatat cu luarea deciziilor privind proiectele investiționale mari.

**5.22. Nu s-a angajat nici un donator pentru finanțarea infrastructurii instanțelor.** Anterior, UE avea planuri pentru un proiect de infrastructură judecătorească pentru finanțarea construcției a trei instanțe (aproximativ 15 milioane de euro). Însă evoluțiile recente din țară au pus planificarea în regim de așteptare. În loc să se bazeze pe propriile sale resurse limitate sau pe donatori, conducerea sectorului justiției ar trebui să reducă inițial costul total, inclusiv urmând exemplul altor țări, și să adopte o gândire inovatoare dincolo de volumul resurselor bugetare, de exemplu prin realizarea valorii adăugate din activele curente.

**5.23. Strategia și planul de acțiuni au vizat un plan de consolidare a instanțelor în cinci etape: o etapă pregătitoare, care a implicat consultări cu societatea civilă din Republica Moldova, urmată de patru etape de construcție pentru a asigura implementarea uniformă și standardizată a consolidării instanțelor judecătorești.** Construirea instanțelor noi intenționează să urmeze unul din cele două modele, în funcție de faptul dacă noua unitate va fi construită pe același lot sau pe un lot nou identificat și alocat. Primul model prevede demolarea instanței existente, al doilea nu. În prezent, Republica Moldova nu dispune de standarde în materie de suficiență energetică pentru instanțele sale și nici una dintre instanțele din Republica Moldova nu respectă standardele naționale sau internaționale de protecție împotriva incendiilor.

**5.24. Construcția instanțelor în Republica Moldova, ca și în alte țări, poate fi împărțită în trei etape majore: proiectarea, construcția și ajustările în timpul funcționării.** Aferente acestora sunt cererile de autorizare, conformitatea cu normele și standardele, supravegherea tehnică, transferul, preocupările legate de eficiența energetică și siguranță, implicațiile costurilor și deciziile investiționale, precum și achizițiile de bunuri și servicii. Durata medie totală necesară pentru finalizarea procesului de proiectare este estimată de la 14 până la 20 de luni; costurile sunt estimate la aproximativ 20 de dolari SUA per metru pătrat sau până la 5 la sută din costurile de construcție. Durata medie totală necesară pentru construcția unei noi clădiri a instanței de 2.000 de metri pătrați este estimată la maximum trei ani; timpul mediu total necesar pentru reabilitarea

---

<sup>139</sup> Centrul de Resurse Juridice din Moldova: Studiu de fezabilitate pentru optimizarea instanțelor judecătorești, ultima dată accesat la 8 august 2016: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/08/Moldova-Court-optimiz.pdf>

unei clădiri existente de 2.000 de metri pătrați poate necesita doar un an. Costurile medii pentru construcția unei clădiri noi sau adăugarea sau extinderea unei clădiri existente se estimează la aproximativ 580 de dolari SUA per metru pătrat în Chișinău și 505 de dolari SUA – 451 de euro per metru pătrat în afara capitalei. Pregătirea terenurilor pentru construcții va adăuga la aceste costuri aproximativ 60 de dolari SUA (55 de euro) per metru pătrat.<sup>140</sup>

**5.25. Suplimentar, realitatea este că pot fi necesare mai mult timp și costuri pentru muncă, eforturi și materiale, care ar putea să nu fi fost calculate sau ar putea fi greu de estimat.** De exemplu, MJ în colaborare cu Ministerul Finanțelor (MF), Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor și CSM urmează să elaboreze cerințele standard pentru clădirile instanțelor judecătorești. Eforturile de reparare și reabilitare depind în mare măsură de complexitatea lucrărilor necesare, de clădire și de starea acesteia. Lucrările importante de renovare consumă, de obicei, mai mult timp, deoarece modificările de proiectare sunt comune datorită condițiilor reale necunoscute, care necesită revizitarea ipotezelor de proiectare și construcție. Estimările costurilor per metru pătrat pot prezenta variații semnificative în funcție de condițiile și circumstanțele specifice locației. Și, deși estimările de mai sus par a fi rezonabile, ele trebuie să fie revizuite dată fiind trecerea timpului. Prin urmare, generalizările pot necesita o manipulare atentă și alte specificații pentru a fi fiabile. Mai mult ca atât, estimările de costuri nu includ costurile pentru mobilier, echipament TIC, etc.

**5.26. Guvernele subestimează în mod semnificativ timpul și costul pentru finalizarea procedurilor de proiectare și de autorizare înainte de inițierea unei construcții reale: aceste procese pot dura și durează mai mult de 9-12 luni pentru a ajunge de la concepte la desene de lucru și devize de cheltuieli.** Agențiile și entitățile diferite revizuiesc documentația tehnică arhitecturală, structurală, mecanică, electrică, anti-incendiară și de trafic; colectarea permiselor în sine poate depăși cu mult termenul de douăsprezece luni. Doar atunci când un specialist licențiat de stat aprobă proiectarea, proiectul poate trece la următoarea etapă, și anume să solicite o autorizație de construcție. Documentele de licitație trebuie să fie elaborate, procesul de achiziții urmează legea privind achizițiile publice din Republica Moldova, cu problemele și carențele identificate în continuare.

**5.27. Achizițiile publice – cheia pentru finanțarea eficientă și transparentă a sistemelor informatice și a infrastructurii fizice – a reprezentat o preocupare timp de mulți ani; evoluțiile recente și modificările aduse cadrului juridic au condus la îmbunătățiri, dar rămân multe de făcut.** La 1 mai 2016, a intrat în vigoare o nouă LAP (Legea nr. 131 din 3 iulie 2015), care include principiile fundamentale ale UE în domeniul achizițiilor publice. Elaborarea noii LAP a debutat în cadrul programului de twinning finanțat de UE cu România și a continuat ca parte a angajamentelor asumate în cadrul Acordului de asociere și al Acordului de liber schimb aprofundat și cuprinzător. Per ansamblu, noua lege oferă un cadru de reglementare satisfăcător și încorporează principiile fundamentale ale UE, care reglementează atribuirea contractelor de achiziții publice. Cu toate acestea, unele domenii vor necesita atenție suplimentară: de exemplu, achizițiile în domeniul apărării și al utilităților rămân nereglementate, iar cadrul juridic care reglementează concesiunile și parteneriatele publice-private (PPP) necesită revizuirea și armonizarea cu legislația UE relevantă. În timp ce adoptarea noii LAP este o evoluție pozitivă, iar Agenția Achiziții Publice

---

<sup>140</sup> Republica Moldova: Studiu de fezabilitate a optimizării instanțelor judecătorești. USAID. iulie 2015, ultima dată accesat la 25 iulie 2018: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2015/08/Moldova-Court-optimiz.pdf>

(AAP) a beneficiat recent de noi reglementări privind structura și funcția sa, continuă să existe provocări, în special privind elaborarea, adoptarea și implementarea legislației secundare. În iulie 2016, Republica Moldova a aderat prin Acordul de aderare la OMC, care reprezintă un pas important în crearea și menținerea unui sistem eficient de achiziții publice. În decembrie 2016, Guvernul a aprobat Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru perioada 2016-2020.

**5.28. Înființarea Agenției Naționale pentru soluționarea contestațiilor:** De la adoptarea noii Legi privind achizițiile publice, funcția de examinare a contestațiilor legate de achizițiile publice a fost atribuită noii Agenții Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, care funcționează integral din septembrie 2017.

#### **Caseta 5.4. Sprijinul oferit de partenerii internaționali**

Delegația UE a lansat proiectul „Asistență tehnică în re tehnologizarea serviciilor publice selectate în Republica Moldova”. Proiectul include 6 componente. În cadrul Componentei 2 „Sprijin pentru re-tehnologizarea serviciilor de achiziții publice electronice”, Delegația UE vizează dezvoltarea unei noi platforme de achiziții publice electronice.

BERD a finalizat recent implementarea unui proiect „Consultanță și sprijin de politici în elaborarea legislativă a reformelor privind achizițiile publice”, care vizează ajustarea cadrului legislativ național privind achizițiile publice electronice la standardele UE și GPA, precum și elaborarea termenilor de referință/specificațiilor tehnice pentru o nouă platformă de achiziții publice electronice.

Banca Mondială, la solicitarea Agenției Achizițiilor Publice din Republica Moldova, a aprobat recent un grant pentru susținerea evaluării sistemului de achiziții publice din Republica Moldova pe baza Metodologiei de evaluare a sistemelor de achiziții (abr. eng. – MAPS), care urmează a fi finanțată din Fondul fiduciar multi-donator al Parteneriatului global pentru achiziții. Instrumentul MAPS vizează catalizarea și accelerarea implementării sistemelor de achiziții publice moderne, eficiente, durabile și mai incluzive. Proiectul va fi implementat în perioada 2019-2020.

### **Recomandări**

**5.29 Îmbunătățirea accesului la serviciile în sectorul justiției și încrederea în aceste servicii ar trebui să fie un test de amploare pentru toate investițiile în TIC și în infrastructura fizică.** Utilizarea investițiilor ca oportunitate de a afișa rapid rezultate tangibile va genera riscul ca investițiile să fie deconectate de la obiectivul general de reformă. Ulterior, sunt posibile ajustări, generând costuri globale mai mari pentru a răspunde în cele din urmă nevoilor publicului. Pentru a facilita schimbarea și a îmbunătăți performanțele sectorului, conducerea sectorului justiției din Republica Moldova va trebui să “facă ordine” în interiorul sectorului.

**5.30 Conducerea sectorului justiției din Republica Moldova ar trebui să promoveze un număr mai mare de instanțe electronice, însoțite de sensibilizare și creșterea abilităților electronice în rândul cetățenilor și companiilor, pentru a adapta mai bine serviciile și a le apropia de cetățeni și de sectorul privat.** Introducerea instrumentelor electronice și a serviciilor electronice (e-instanțe) ar trebui să fie strâns aliniată progresului general în direcția instituirii guvernării electronice în Republica Moldova. Autoritățile, cu sprijinul Băncii Mondiale, au scopul de a îmbunătăți accesul și eficiența și calitatea serviciilor publice selectate, prin reducerea

obstacolelor birocratice care împiedică accesul, re-tehnologizarea și digitizarea serviciilor, precum și armonizarea capacităților cadrelor cu un nou model de servicii digitale, centrat pe cetățean. Sprijinul acordat de UE pentru dezvoltarea acoperirii în bandă largă fixă și mobilă în întreaga țară poate sprijini eforturile de îmbunătățire a accesului cetățenilor și al întreprinderilor la justiție.

**5.31 Conducerea sectorului justiției trebuie să-și concretizeze prioritățile prin consultări periodice și să raporteze cetățenilor Republicii Moldova, societății civile și sectorului privat.**

Apropierea serviciilor de cetățeni și de sectorul privat depășește modernizarea infrastructurii fizice. Pentru a asigura abordarea specificului necesităților și cerințelor sectorului justiției, ar trebui instituit un forum consultativ cu reprezentanții tuturor părților interesate, inclusiv societatea civilă și sectorul privat. Feedback-ul de la consultări, în tandem cu anchetele periodice rapide ale utilizatorilor, pot asigura prioritizarea preocupărilor imediate și o reacție de răspuns.

**5.32 Înainte de luarea unei decizii cu privire la investiții publice majore, ar trebui să se identifice și să se acționeze „câștigurile rapide” sub aspect de capturare, corupție, eficiență și acces.**

Alocările de finanțare actuale nu sunt conforme rezultatelor scontate sau priorităților utilizatorilor, fapt ce conduce la investiții fragmentate, care nu generează prea multe progrese în raport cu reforma sectorului justiției. Lipsa unor proceduri și standarde clare generează dezvoltarea insuficientă a cazurilor de afaceri și atenție insuficientă pentru gestiunea ciclului de viață al activelor. Nu se depun eforturi pentru a urmări costurile și beneficiile investițiilor în domeniul TIC. Iar sistemele existente devin ineficiente, deoarece echipamentul nu este menținut sau modernizat la timp.

**5.33 Provocările tehnice și juridice, precum și așteptările tot mai mari privind rezultatele reformei trebuie să fie coordonate între părțile interesate din sector.** Numai atunci când reformele sunt bine orchestrate, poate fi îndeplinită sarcina de îmbunătățire a performanței sectorului justiției din Republica Moldova într-un beneficiu cetățenilor, al societății civile și al sectorului privat.

**5.34 Acțiunile de modernizare TIC nu dispun de estimări de costuri și nu sunt secvențializate în mod realist, nici nu iau în considerare progresele tehnologice, care ar putea reduce în continuare amploarea investițiilor de capital.**

Adoptarea bunelor practici și lecții de la colegii din UE cu performanțe bune, cum ar fi Croația, Polonia și Slovenia, ar putea fi cheia succesului rapid și reușit al îmbunătățirilor pe termen lung în ceea ce privește accesul la justiție. Dacă ar fi bine gândită, proiectarea și aplicarea mai inteligentă a sistemelor informatice ar putea accelera aportul și procesarea dosarelor, ar putea automatiza manipularea anumitor categorii de dosare, ar permite guvernului să desemneze o instanță unică în Republica Moldova, care ar examina dosare specifice, cum ar fi cazurile de valoare mică și volum mare de lucru, cazurile de executare silită în judecătoriile de fond (și, prin urmare, micșorarea numărului de dosare în alte instanțe). O consecință esențială a unei astfel de „gândiri inteligente” ar fi faptul că vor fi necesare mai puține locații fizice decât se anticipează în prezent, fără a afecta accesul, și cheltuielile anticipate de capital și costurile operaționale vor fi reduse semnificativ.

**Recomandări**

5.1: Pentru a asigura că serviciile și reformele TIC abordează preocupările cetățenilor cu privire la acces, transparență și responsabilizare, ar fi necesară crearea unui forum consultativ cu

reprezentanți ai tuturor părților interesate, ai societății civile și sectorului privat, pentru a obține feedback.

5.2: A revizui concluziile anchetei din 2017 și ale altor anchete ale utilizatorilor de instanțe judecătorești privind problemele legate de TIC și – în tandem cu feedback-ul și sugestiile obținute de la forum – a identifica primele trei priorități, cu repere și indicatori de rezultate clare pentru următoarele douăsprezece luni.

5.3: A examina respectarea de către serviciile (electronice) în sectorul justiției a diversității etnice și lingvistice și a asigura că diferitele necesități și cerințe – în special cele ale grupurilor vulnerabile, cum ar fi femeile, vârstnicii, minorii și persoanele cu dizabilități – să fie reflectate în inițiativele actuale și viitoare.

5.4: A realiza o analiză exhaustivă a cadrului juridic național pentru armonizarea acestuia cu prevederile Convenției Drepturilor Persoanelor cu Dizabilități (CDPD). Consolidarea instanțelor judecătorești va necesita un plan realist (conform cerințelor stabilite prin lege) și o estimare a costurilor de ajustări și reparații ale clădirilor existente. Va fi la fel de important să procedați “corect” prin decizii informate de prioritizare a resurselor în vederea îmbunătățirii condițiilor pentru persoanele cu dizabilități<sup>141</sup>. Suplimentar, un audit al conformității reale este necesar pentru a estima costul și cadrul de timp necesare pentru ajustările prioritare.

5.5: A elabora o strategie realistă, estimată și secvențiată (conformă strategiei din sectorul justiției (în curs de elaborare), odată ce va exista certitudine în raport cu distribuția funcțiilor și responsabilităților între MJ și alte entități din sector.<sup>142</sup> În cazul în care aceasta din urmă nu va deveni o condiție premergătoare pentru elaborarea Strategiei TIC, se vor produce, probabil, întreruperi și lacune în implementarea reformei.

5.6: A consolida expertiza, abilitățile, experiența, sistemele și spațiul (neutilizat) și a învăța din reușitele (sau lipsa acestora) acasă și în străinătate. Cel puțin, a aduce sectorul justiției cât se poate de repede în conformitate cu restul sectorului public (îndosărierea electronică, semnătura electronică).

- 1) *A realiza o evaluare rapidă a PIGD (instanțe judecătorești) și a dosarului electronic (procuraturi), inclusiv a robusteții planurilor de migrare, a necesităților de instruire, a managementului schimbării și a eforturilor de tranziție în lumina recentelor modificări și îmbunătățiri.*
- 2) *A defini cerințele pentru un sistem de management al resurselor la nivel de întreprindere, și anume SIMRU și SIMF (bazându-se pe sistemele întregului guvern, și nu în calitate de sisteme independente), pentru a elimina operațiunile manuale, a fortifica controlul și raportarea, și a îmbunătăți exactitatea.*

---

<sup>141</sup> După cum au procedat sau procedează, de exemplu, Azerbaidjan, Croația, România și Filipinele. Azerbaidjan, în cadrul unui proiect finanțat de Banca Mondială, a adoptat o abordare inovatoare pentru a incorpora caracteristici de design al arhitecturii în așa-numitele ‘instanțe inteligente’ pentru a asigura accesul persoanelor cu dizabilități și a facilita deplasarea în interiorul instanțelor pentru oamenii cu dizabilități locomotorii și de vedere. Aceste caracteristici, cu integrarea TI și a semnalărilor Braille, au înlăturat obstacolele de acces.

<sup>142</sup> Estimările de costuri pentru elaborarea și implementarea strategiei TIC în sectorul justiției sunt incluse în raportul tehnic TIC.

3) *A instala un sistem de gestiune a bazelor de date la nivel de întreprindere și a standardiza platforma de dezvoltare, inclusiv toate sistemele separate în prezent în cadrul MJ, inclusiv toate registrele.*

5.7: A revizui planul actual de reorganizare a instanțelor judecătorești, luând în considerare bunele practici internaționale pentru a identifica raționalizarea și reducerea costurilor, cum ar fi desemnarea unei singure instanțe cu jurisdicție teritorială în Republica Moldova pentru dosare civile de mică valoare și volum mare de lucru și capacități de depunere online, conform bunelor practici ale UE (de exemplu, din Slovenia).

# **ANEXE**



# Republica Moldova

## Anchetele utilizatorilor instanțelor judecătorești, 2017

### Constatări principale: Ancheta populației generale

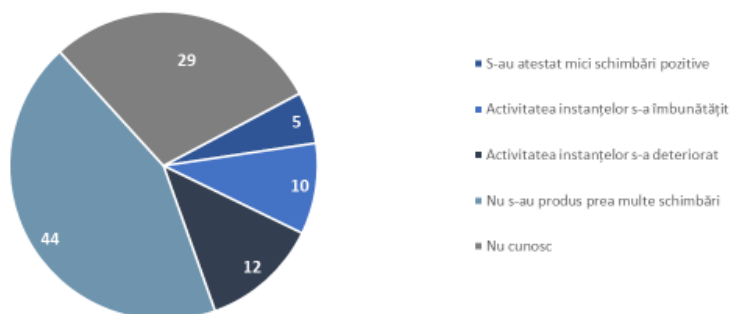


## Structura

1. Percepțiile generale
2. Accesul
3. Orientarea spre clienți
4. Echitatea
5. Calitatea
6. Eficiența
7. Transparența
8. Reformele sistemului judecătoresc

56 la sută din cetățeni sunt de părerea că activitatea instanțelor judecătorești nu a suferit schimbări, sau s-a deteriorat, în ultimii 2-3 ani

În opinia dvs., în ce mod s-a schimbat activitatea instanțelor judecătorești din Republica Moldova în ultimii doi sau trei ani? (Procent din respondenți)

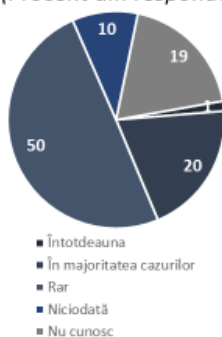


Constatări principale: Ancheta populației generale

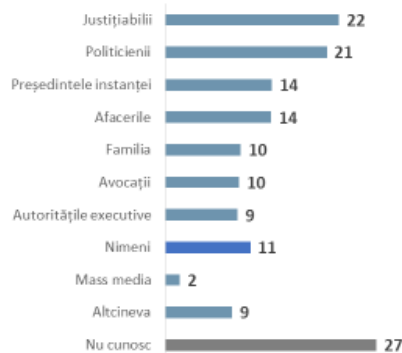
3

Doar 1 din 5 cetățeni este de părerea că hotărârile judecătorilor sunt echitabile și imparțiale

În opinia dvs., sunt hotărârile judecătorilor echitabile și imparțiale? (Procent din respondenți)



În opinia dvs., cine (dacă există cineva) influențează hotărârile judecătorilor? (Procent din respondenți)

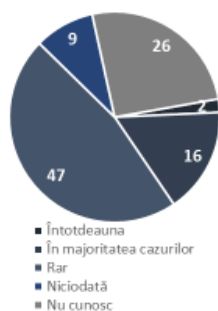


Constatări principale: Ancheta populației generale

4

## 56 la sută din cetățeni sunt de părerea că deciziile procurorilor nu sunt vreodată echitabile și imparțiale

În opinia dvs., sunt deciziile procurorilor echitabile și imparțiale? (Procent din respondenți)



În opinia dvs., cine (dacă există cineva) influențează deciziile procurorilor? (Procent din respondenți)



Constatări principale: Ancheta populației generale

5

## 71 la sută din cetățeni sunt de părerea că corupția în sectorul justiției este prezentă la toate nivelurile, în timp ce 76 la sută sunt de părerea că corupția a crescut sau a rămas la același nivel din 2011

Care este opinia dvs. despre evoluția corupției în sectorul justiției, începând cu 2011?



Care este opinia dvs. despre stratificarea corupției în sectorul justiției?

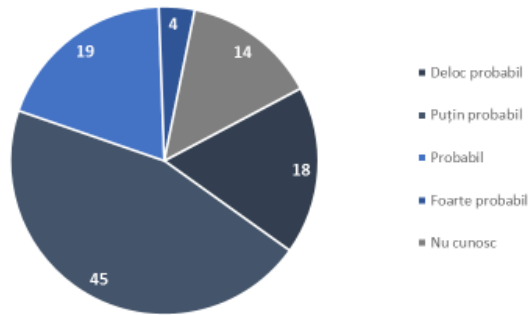


Constatări principale: Ancheta populației generale

6

## 63 la sută din cetățeni nu mizează pe procese echitabile

În opinia dvs., cât de mult este probabil ca un cetățean de rând să beneficieze de un proces echitabil? (Procent din respondenți)

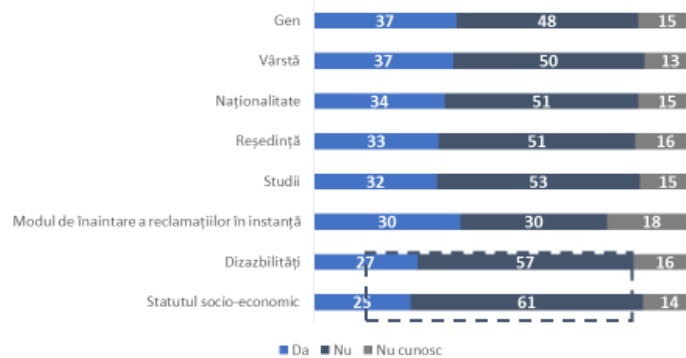


Constatări principale: Ancheta populației generale

7

## Cetățenii sunt de părerea că sistemul judecătoresc din Republica Moldova tratează cetățenii diferit în funcție de profilul lor, în special profilul lor socio-economic, dizabilități și studii

În opinia dvs., sistemul judecătoresc din Republica Moldova tratează egal toți cetățenii, indiferent de...

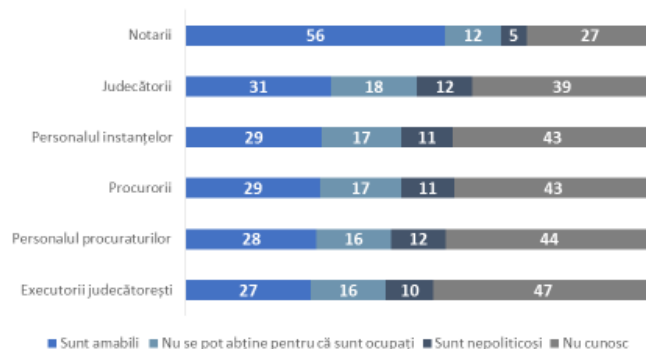


Constatări principale: Ancheta populației generale

8

## Notarii devansează alți actori sub aspectul tratamentului demonstrat față de clienți

Care este evaluarea dvs. a tratamentului demonstrat de personalul din sector față de utilizatorii instanțelor?  
(Procent din respondenți)

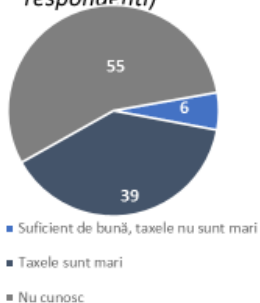


Constatări principale: Ancheta populației generale

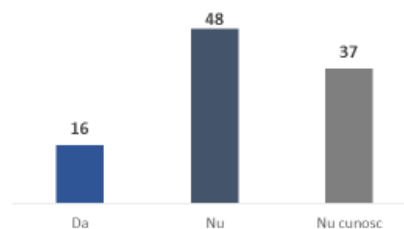
9

## Adresându-se instanțelor judecătorești, 48 la sută din respondenți nu întâmpină dificultăți în identificarea sumei taxelor judiciare...

Care este evaluarea dvs. a nivelului taxelor de stat pentru procesele judiciare? (Procent din respondenți)



Întâmpinați careva dificultăți în identificarea mărimii taxelor pentru procese? (Procent din respondenți)

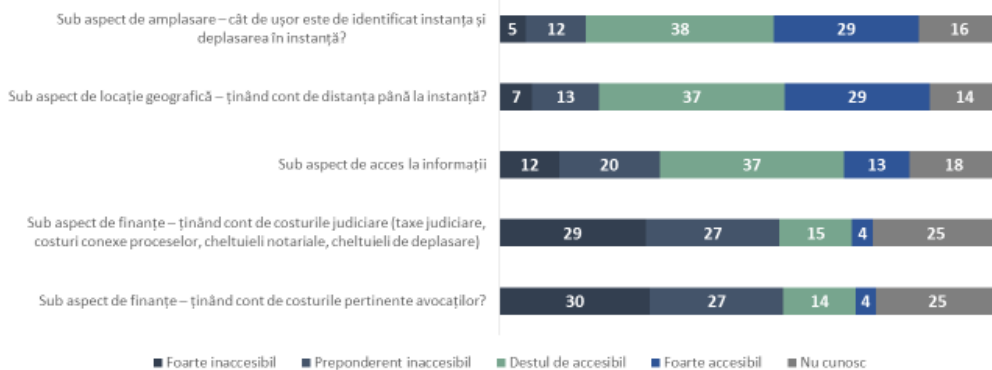


Constatări principale: Ancheta populației generale

10

## ...dar costurile judiciare, onorariile avocaților și accesul insuficient la informații constituie obstacole importante pentru accesul cetățenilor la sistemul justiției

### Cât de accesibil este sistemul justiției pentru dvs. personal? (Procent din respondenți)

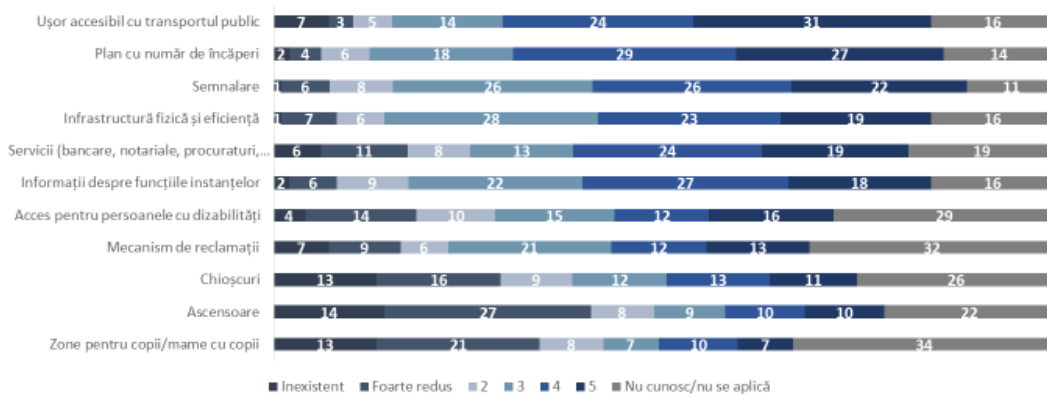


Constatări principale: Ancheta populației generale

11

## În timp ce accesul la instanțe cu transportul public este bun, există dificultăți pentru cei care caută informații, care necesită acces adaptat persoanelor cu dizabilități sau care sunt însoțiți de copii...

### Care este evaluarea calității următorilor factori în instanțele judecătorești?

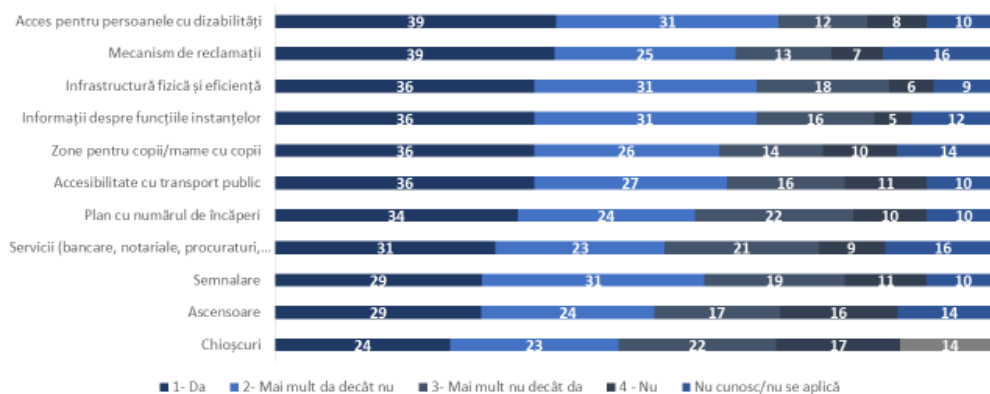


Constatări principale: Ancheta populației generale

12

...astfel, cetățenii percep accesul persoanelor cu dizabilități, informațiile despre funcțiile instanțelor și infrastructura fizică îmbunătățite drept cele mai importante priorități pentru funcționarea mai bună a instanțelor

### Care factori trebuie să fie implementați pentru îmbunătățirea funcționării instanțelor?

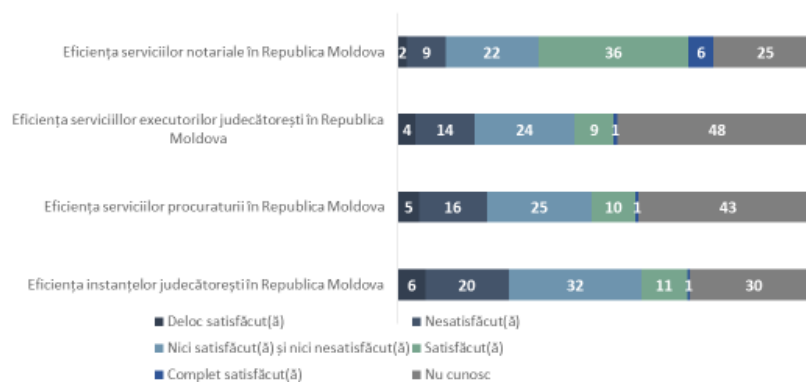


Constatări principale: Anchetă populației generale

13

Doar 1 din 10 cetățeni este satisfăcut de eficiența instanțelor, procurorilor și executorilor judecătorești

### Care este evaluarea dvs. a satisfacției generale cu eficiența...

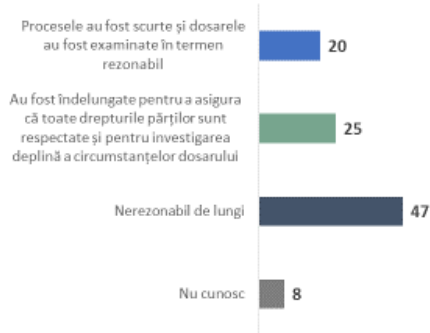


Constatări principale: Anchetă populației generale

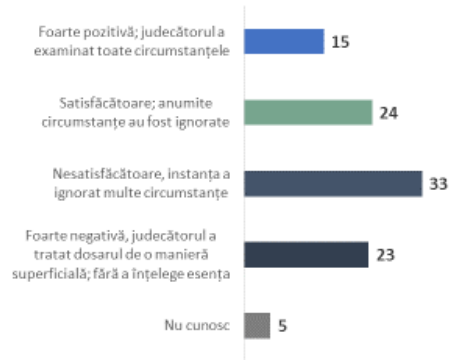
14

## Procesele nerezonabil de lungi și lipsa rigurozității proceselor reprezintă îngrijorări majore ale cetățenilor

Care este evaluarea duratei proceselor?



Care este evaluarea dvs. a rigurozității proceselor?

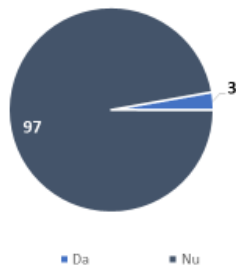


Constatări principale: Ancheta populației generale

15

## Doar 3 la sută din cetățeni au utilizat serviciile electronice ale instanțelor judecătorești și 72 la sută din respondenți nu doresc să le utilizeze

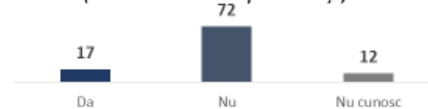
Ați utilizat vreodată serviciile electronice ale instanțelor judecătorești?



Este ușor de utilizat serviciile electronice ale instanțelor? % din cei care au utilizat serviciile electronice



Ați dori să utilizați serviciile electronice ale instanțelor? (Procent din respondenți)



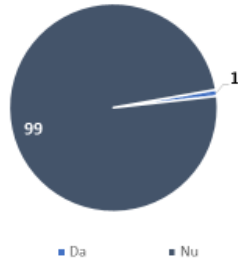
Constatări principale: Ancheta populației generale

16



## Doar 1 la sută din cetățeni au utilizat serviciile electronice ale procuraturilor și 73 la sută nu doresc să le utilizeze

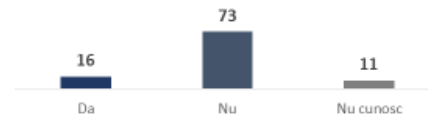
*Ați utilizat vreodată serviciile electronice ale procuraturilor? Este ușor de utilizat serviciile electronice ale procuraturilor?*



*% din cei care au utilizat serviciile electronice*



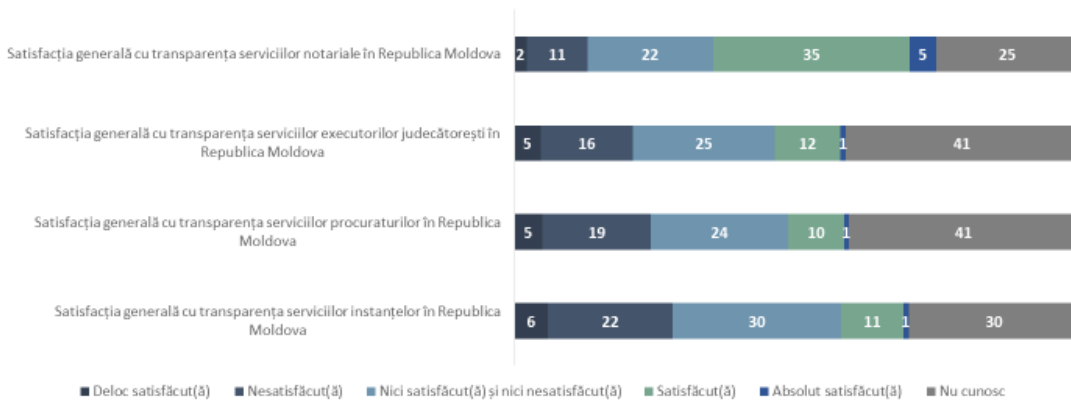
*Ați dori să utilizați serviciile electronice ale procuraturilor? (Procent din respondenți)*



Constatări principale: Ancheta populației generale

17

## Notarii au primit cel mai mare scor pentru transparență, în timp ce instanțele au primit cele mai mici scoruri

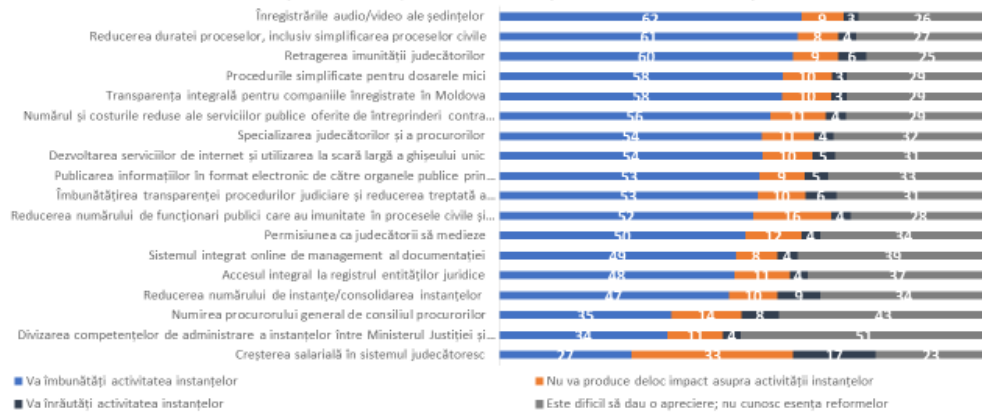


Constatări principale: Ancheta populației generale

18

Cetățenii percep majoritatea inițiativelor de reformă ca generatoare de impact major, primele patru fiind înregistrările audio/video, procesele/judecățile mai rapide, retragerea imunității judecătorilor și procedurile simplificate pentru dosarele mici

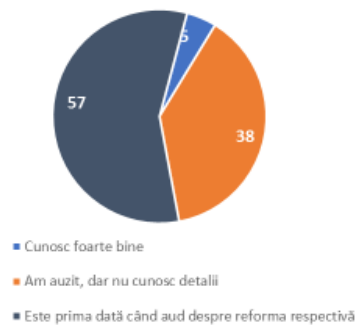
**Care este evaluarea dvs. a efectului inițiativelor de reformă a sistemului judecătoresc?**



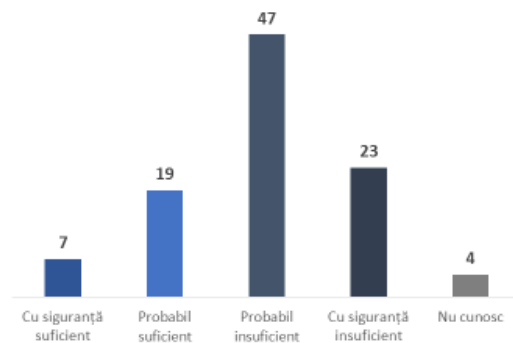
Constatări principale: Anchetă populației generale

57 la sută din cetățenii nu sunt informați despre reformele curente, în timp ce cetățenii care cunosc, se plâng pe insuficiența informațiilor

**Republica Moldova implementează o reformă a sistemului judecătoresc, inițiată în 2011. Cunoașteți despre această reformă?**



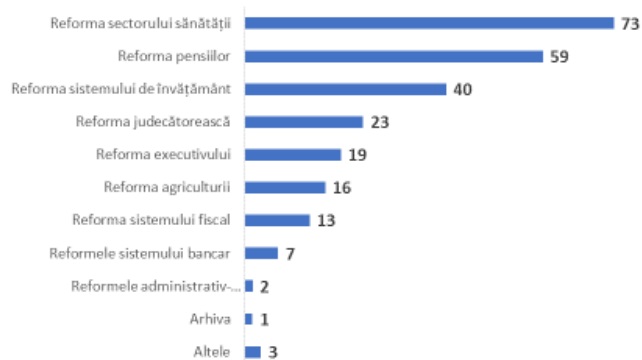
**Dispuneți de suficiente informații despre reforma sectorului judecătoresc în Republica Moldova?**



Constatări principale: Anchetă populației generale

## Cetățenii percep reforma sistemului judecătoresc ca a patra cea mai importantă prioritate națională, validând atenția statului pentru sector

*În opinia dvs., care trei inițiative de reformă sunt cele mai importante pentru Republica Moldova?*



Constatări principale: Ancheta populației generale

21

# Republica Moldova

## Anchetele utilizatorilor instanțelor judecătorești, 2017

### Constatări principale: Ancheta mediului de afaceri

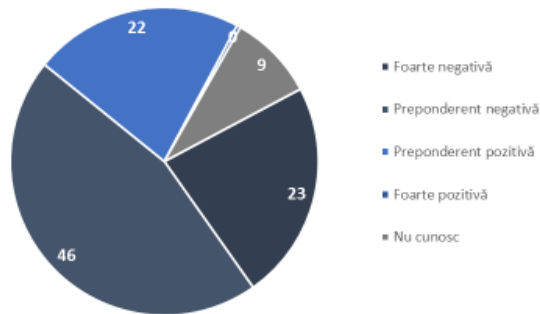


## Cuprins

- I. Percepțiile generale
- II. Corupția
- III. Accesul
- IV. Eficiența
- V. Transparența
- VI. Reforma sectorului justiției

## Două treimi din companii manifestă opinii negative față de instanțele judecătorești din Republica Moldova

*Care este opinia dvs. generală despre funcționarea instanțelor judecătorești din Republica Moldova în ultimii doi ani?*

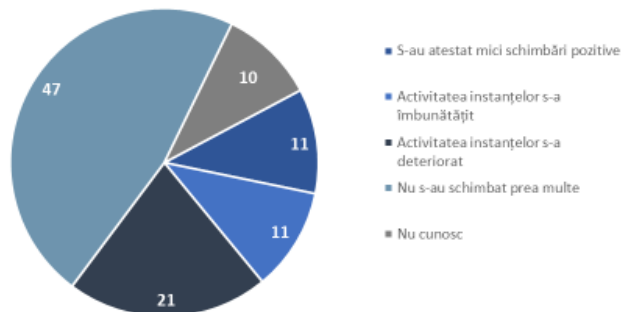


Constatări principale: Ancheta mediului de afaceri

3

## Mai mult de jumătate din companii sunt de părerea că nu s-a schimbat nimic în funcționarea instanțelor judecătorești în ultimii 2-3 ani

*În opinia dvs., în ce mod s-a schimbat activitatea instanțelor judecătorești în Republica Moldova în ultimii doi sau trei ani?*



Constatări principale: Ancheta mediului de afaceri

4

Corupția în sectorul justiției prezintă îngrijorări: trei pătrimi din companii sunt de părerea că gradul corupției a rămas același sau a crescut, în timp ce două treimi sunt de părerea că corupția este prezentă la toate nivelurile

*Care este opinia dvs. despre evoluția corupției în sectorul justiției, începând cu 2011?*



*Care este opinia dvs. despre stratificarea corupției în sectorul justiției?*

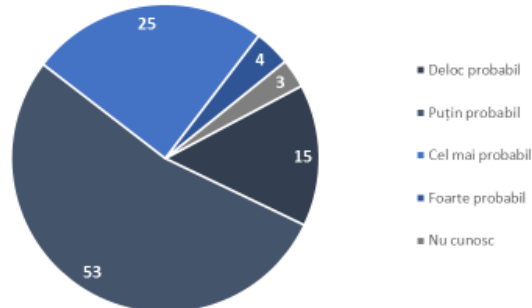


Constatări principale: Ancheta mediului de afaceri

5

68 la sută din companii sunt de părerea că echitatea proceselor este puțin probabilă pentru o companie obișnuită

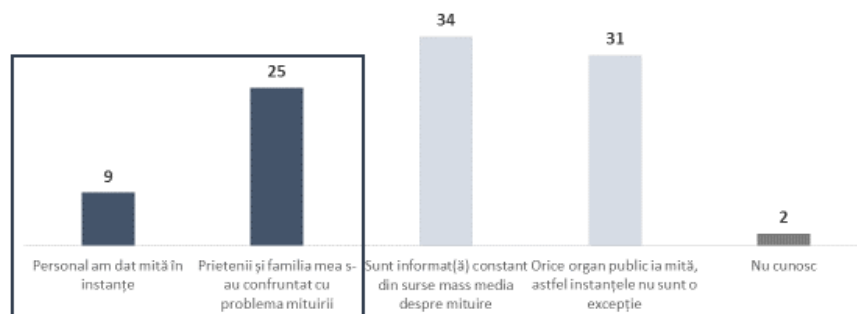
*În opinia dvs., cât de probabil este ca o companie obișnuită să beneficieze de un proces echitabil?*



Constatări principale: Ancheta mediului de afaceri

6

## Percepțiile mediului de afaceri despre corupția instanțelor judecătorești provin din experiența lor proprie de mituire, sau din experiența prietenilor sau a familiei

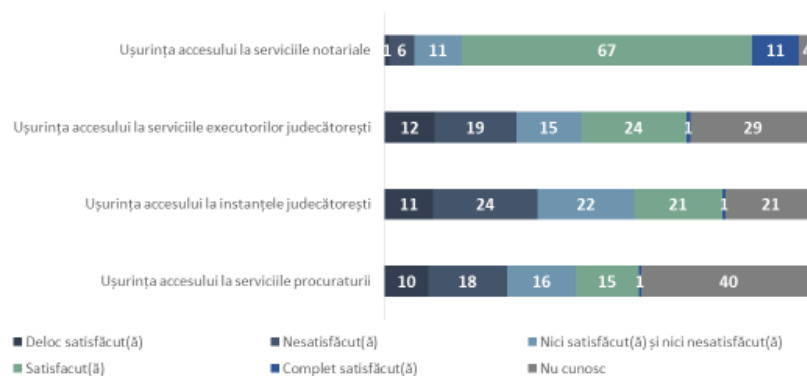


Constatări principale: Ancheta mediului de afaceri

7

## Sectorul privat este cel mai mult satisfăcut de ușurința accesului la serviciile notariale, urmate de serviciile executorilor judecătorești și ale instanțelor judecătorești

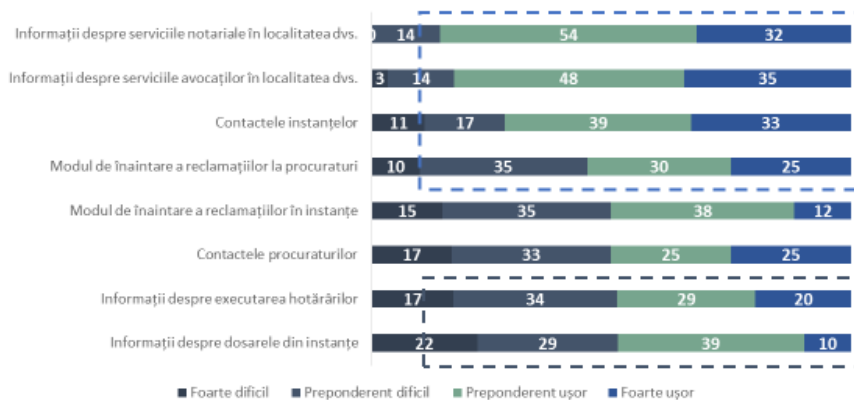
### Care este evaluarea satisfacției dvs. generale cu ...



Constatări principale: Ancheta mediului de afaceri

8

## Sectorul privat crede că este dificil de identificat informații despre dosarele aflate în instanțe, executarea hotărârilor, contactele procuraturilor și modul de înaintare a reclamațiilor în instanțe

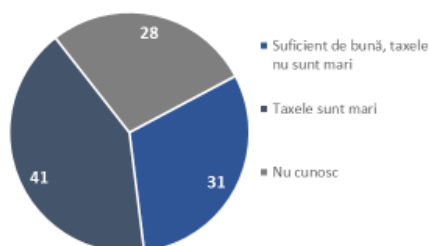


Constatări principale: Ancheta mediului de afaceri

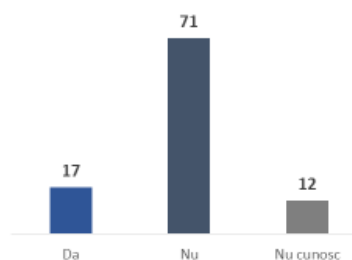
9

## În timp ce sectorul privat consideră că taxele judiciare sunt mari, acestea pot fi ușor calculate

Care este evaluarea dvs. a nivelului taxelor de stat pentru procesele judiciare?



Întâmpinați careva dificultăți în identificarea mărimii taxelor pentru procese?  
Procentul celor care au reușit să estimeze nivelul taxelor de stat



Constatări principale: Ancheta mediului de afaceri

10

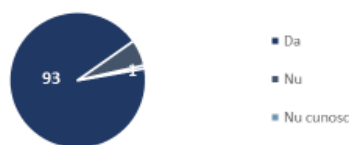


Din companiile care au utilizat serviciile instanțelor judecătorești, 52 la sută au fost de părerea că serviciile electronice au fost ușor de utilizat și 93 la sută ar dori să le utilizeze

*Sunt serviciile electronice ușor de utilizat?  
Procentul celor care au utilizat instanțele în ultimele 12 luni*



*Ați dori să utilizați serviciile electronice ale instanțelor judecătorești?  
Procentul celor care au utilizat instanțele în ultimele 12 luni*

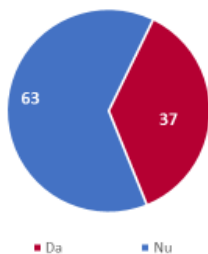


Constatări principale: Ancheta mediului de afaceri

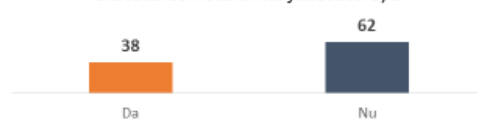
11

În timp ce 38 la sută din companiile care se confruntă cu dificultăți de executare a hotărârilor au apelat la colectori privați de datorii, 72 la sută din companii nu au fost satisfăcute de performanța acestor agenții

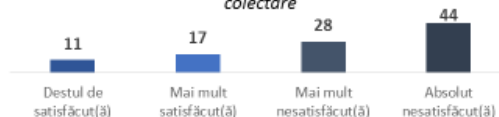
*Ați întâmpinat dificultăți în executarea hotărârilor judecătorești?  
Procentul companiilor care au fost părți la procese*



*Ați interacționat cu agenții de colectare sau cu un collector de datorii?  
Procentul companiilor care au întâmpinat dificultăți în executarea hotărârilor judecătorești*



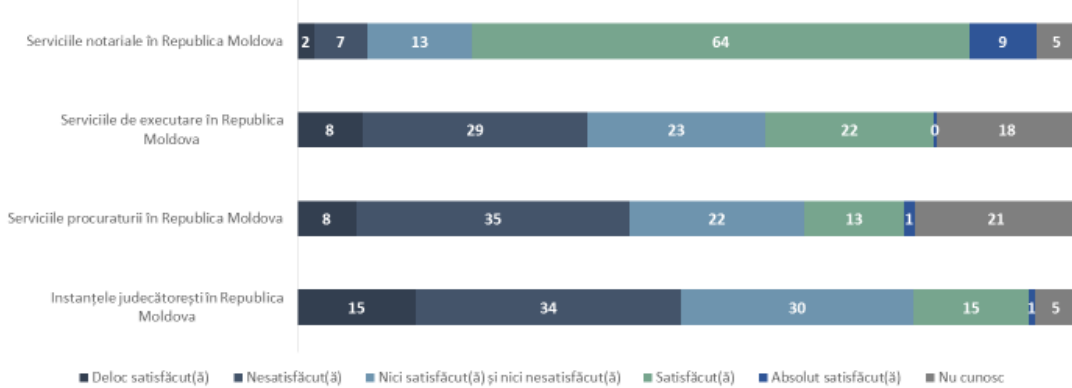
*Care este evaluarea dvs. a performanței agențiilor de colectare sau a collectorului de datorii, cu care ați interacționat?  
Procentul companiilor care au interacționat cu agenții de colectare*



Constatări principale: Ancheta mediului de afaceri

12

## Notarii au devansat alte instituții din sectorul justiției în raport cu transparența; instanțele au obținut cele mai mici scoruri

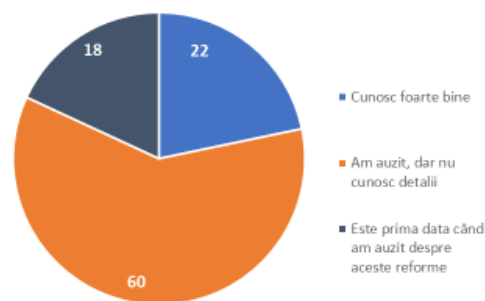


Constatări principale: Ancheta mediului de afaceri

13

## 60 la sută din companiile din Republica Moldova sunt informate despre reformele sectorului judecătoresc...

*Republica Moldova implementează reforme ale sistemului judecătoresc, inițiate în 2011. Sunteți informat(ă) despre aceste reforme (procent din respondenți)?*

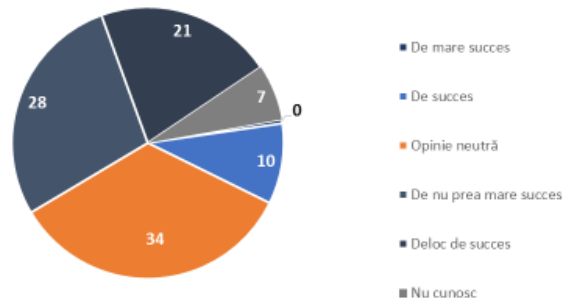


Constatări principale: Ancheta mediului de afaceri

14

...dar numai o zecime din companiile care sunt la curent cu reformele le consideră o reușită, o treime sunt neutre în opinia lor și practic jumătate manifestă o opinie negativă despre reforme

*Care este evaluarea dvs. a reușitei reformelor sistemului judecătoresc?  
(Procent din companiile informate despre reforme)*

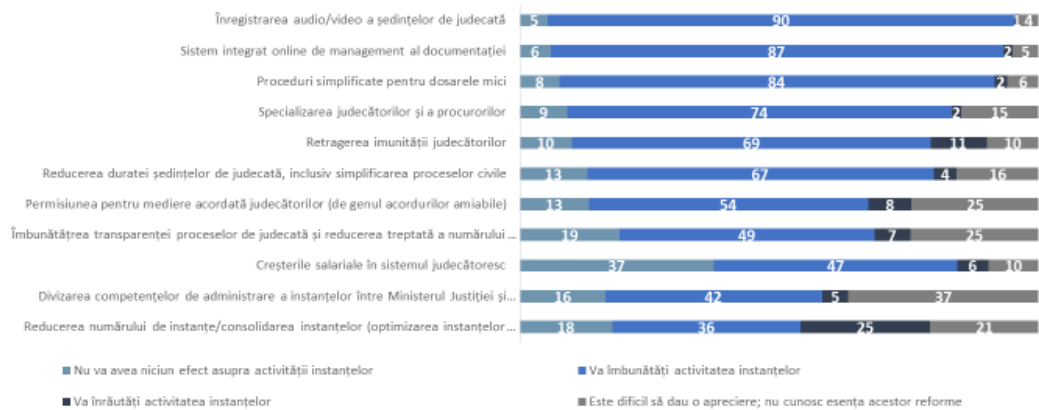


Constatări principale: Ancheta mediului de afaceri

15

Sectorul privat are mari speranțe pentru obținerea unor impacturi pozitive ale reformelor judecătorești esențiale, validând atenția statului pentru astfel de reforme

*Care este descrierea dvs. a efectului inițiativelor de reformă a sistemului judecătoresc?*



Constatări principale: Ancheta mediului de afaceri

16

# Republica Moldova

## Anchetele utilizatorilor instanțelor judecătorești, 2017

### Constatări principale: Ancheta utilizatorilor profesioniști

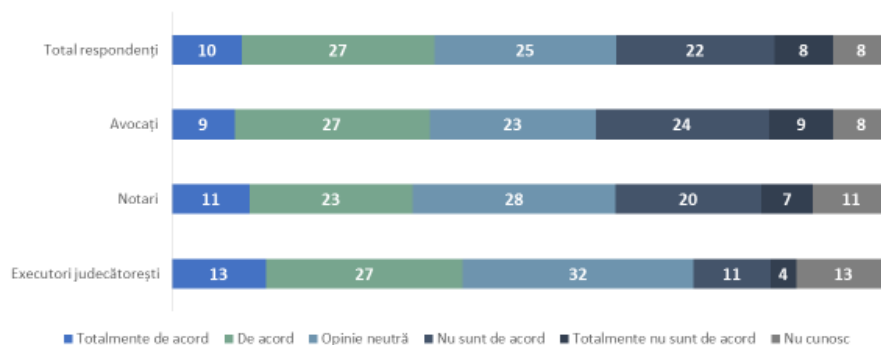


## Structura

- I. Percepțiile generale
- II. Accesul
- III. Orientarea spre clienți
- IV. Echitatea
- V. Calitatea
- VI. Eficiența
- VII. Transparența
- VIII. Reformele sistemului judecătoresc

## Mai mult de jumătate din utilizatorii profesioniști sunt de părerea că calitatea serviciilor în sectorul justiției s-a îmbunătățit în timp

În ce măsură sunteți de acord cu declarația că, în 2017, calitatea justiției a fost mai bună decât în 2011 (în %)?

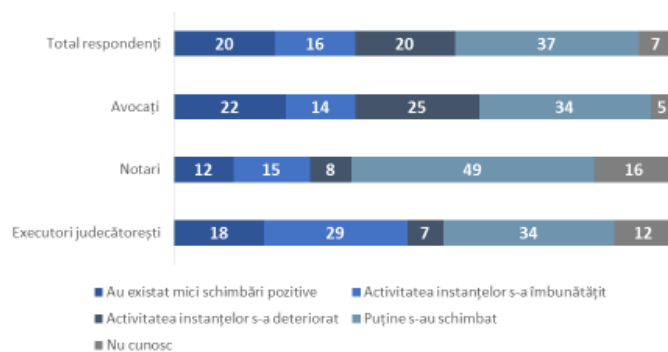


Constatări principale: Anchetă utilizatorilor profesioniști

3

## Deși jumătate din ei nu au constatat schimbări în anii recente

În opinia dvs., în ce mod s-a schimbat activitatea instanțelor în Republica Moldova în ultimii doi sau trei ani (în %)?

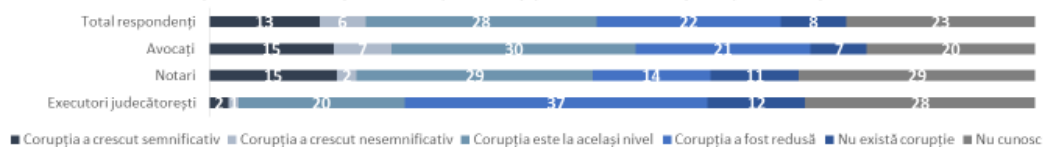


Constatări principale: Anchetă utilizatorilor profesioniști

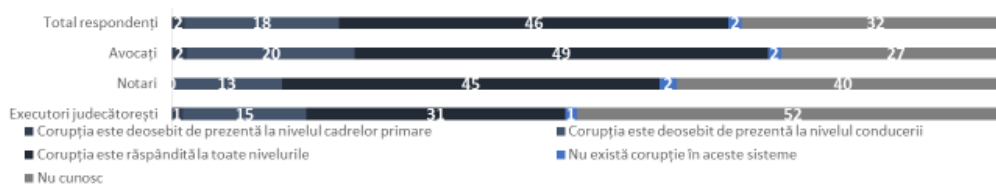
4

## Corupția reprezintă o îngrijorare majoră în rândul utilizatorilor profesioniști

*Care este opinia dvs. despre evoluția corupției în sectorul justiției, începând cu 2011?*



*Care este opinia dvs. despre stratificarea corupției în sectorul justiției?*

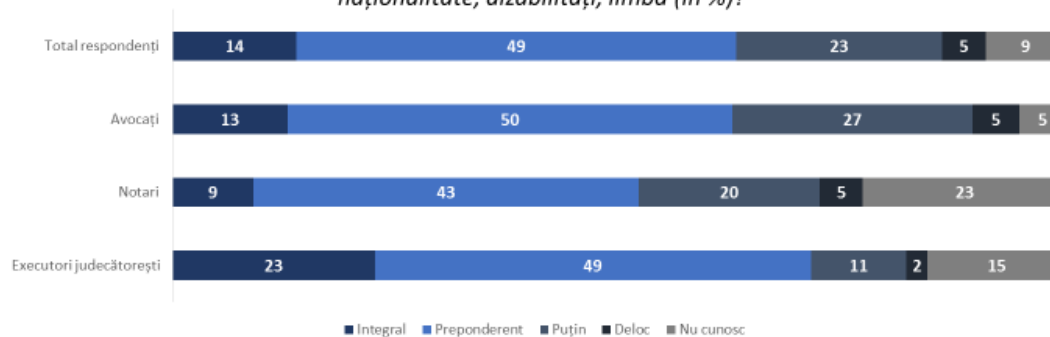


Constatări principale: Ancheta utilizatorilor profesioniști

5

În același timp, circa 2/3 din utilizatorii profesioniști percep accesul egal pentru toți ca fiind preponderent sau integral realizat

*Când analizați ultimii 3 ani, în ce măsură sistemul judecătoresc din Republica Moldova este accesibil în mod egal pentru toți cetățenii, indiferent de vârstă, studii, situația financiară, naționalitate, dizabilități, limbă (în %)?*

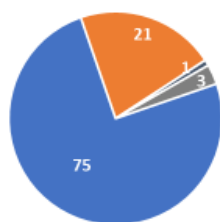


Constatări principale: Ancheta utilizatorilor profesioniști

6

## Totuși, evaluările diferitor aspecte de acces, inclusiv a consilierii și asistenței juridice, variază

Li se oferă persoanelor, care nu vorbesc limba în care se desfășoară ședințele de judecată, un traducător gratuit (în %)?



■ Întotdeauna ■ Uneori ■ Niciodată ■ Nu cunosc

Sunt consilierea și asistența juridică oferite în măsură deplină grupurilor vulnerabile (în%)?



Există în instanțe încăperi pentru desfășurarea ședințelor și discuții cu avocații (în%)?

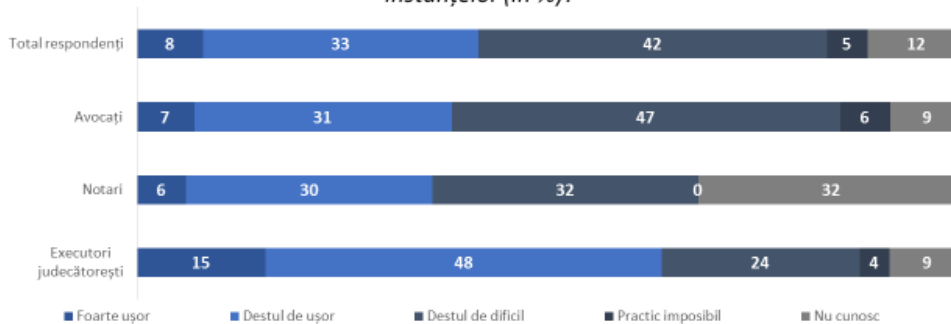


Constatări principale: Ancheta utilizatorilor profesioniști

7

## Informațiile despre hotărârile judecătorești par a fi un domeniu complicat pentru cetățeni

În opinia dvs., este ușor pentru un cetățean obișnuit să obțină informații despre hotărârile instanțelor (în %)?

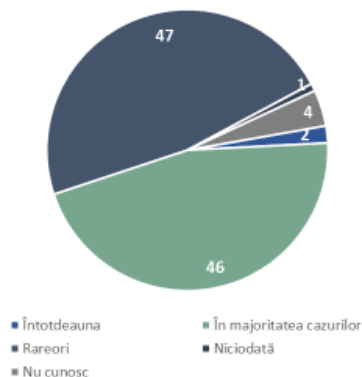


Constatări principale: Ancheta utilizatorilor profesioniști

8

## În mod similar, avocații au dubii referitor la echitatea și imparțialitatea hotărârilor judecătorești

În opinia dvs., sunt hotărârile judecătorilor echitabile și imparțiale (% din avocați)?



În opinia dvs., cine (dacă există) influențează hotărârile judecătorilor (% din avocați)?

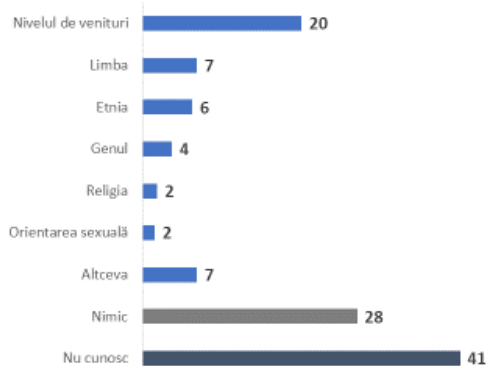


Constatări principale: Anchetă utilizatorilor profesioniști

9

## Nivelul de venituri al unui cetățean este considerat cel mai important factor care influențează comportamentul judecătorului

Care din următorii factori (dacă există) influențează hotărârile judecătorilor și comportamentul demonstrat față de justițiabili?



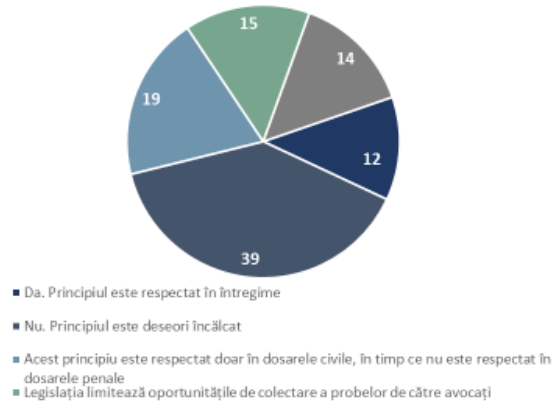
Constatări principale: Anchetă utilizatorilor profesioniști

10



## Mulți avocați sunt îngrijați de principiile de bază ale proceselor

Sunt principiile de egalitate și contradictorialitate respectate în cadrul proceselor (% din avocați)?

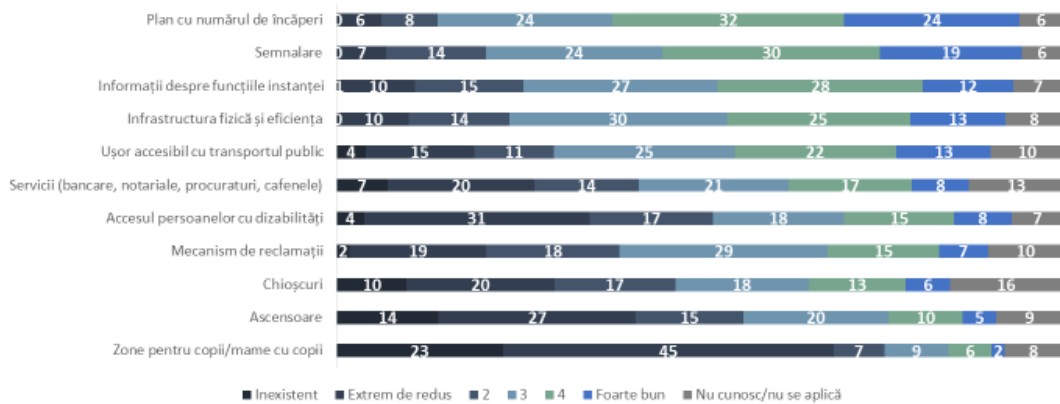


Constatări principale: Anchetă utilizatorilor profesioniști

11

## Accesul persoanelor cu dizabilități la justiție este considerat redus

Care este evaluarea dvs. a calității următorilor factori în instanțe?

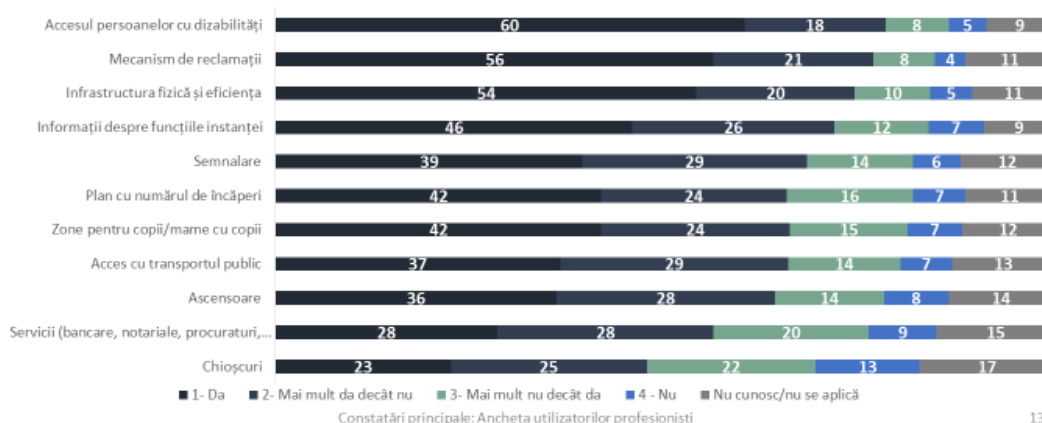


Constatări principale: Anchetă utilizatorilor profesioniști

12

## Utilizatorii profesioniști consideră accesul și responsabilizarea cele mai mari priorități pentru îmbunătățire

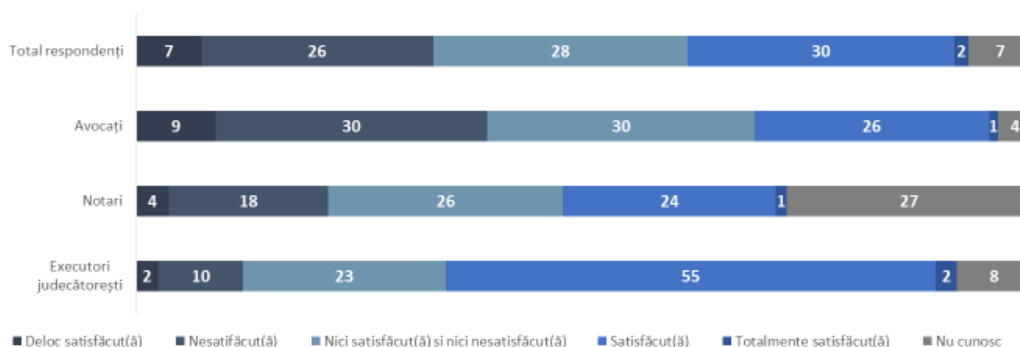
Care din următorii factori trebuie să fie implementați pentru îmbunătățirea activității instanțelor?



13

## Cu excepția executorilor judecătorești, mai puțin de 1/3 din utilizatorii profesioniști sunt satisfăcuți de eficiența instanțelor

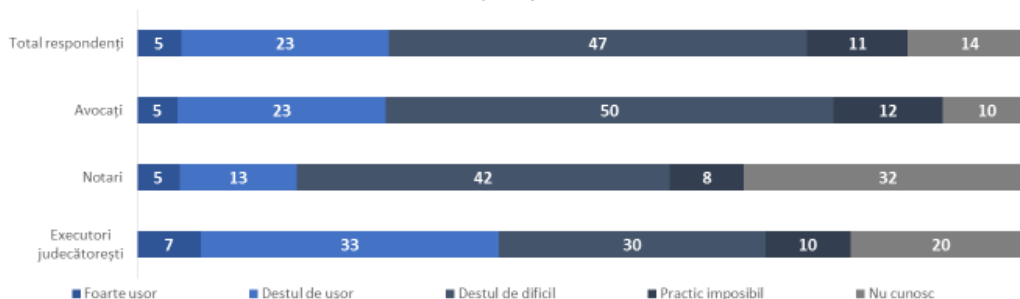
Care este evaluarea dvs. a satisfacției generale cu eficiența instanțelor în Republica Moldova (în %)?



14

## Instrumentele de sporire a eficienței, precum serviciile electronice, nu sunt orientate spre cetățeni potrivit utilizatorilor profesioniști

În opinia dvs., este ușor pentru un cetățean obișnuit să utilizeze serviciile electronice ale instanțelor (în %)?

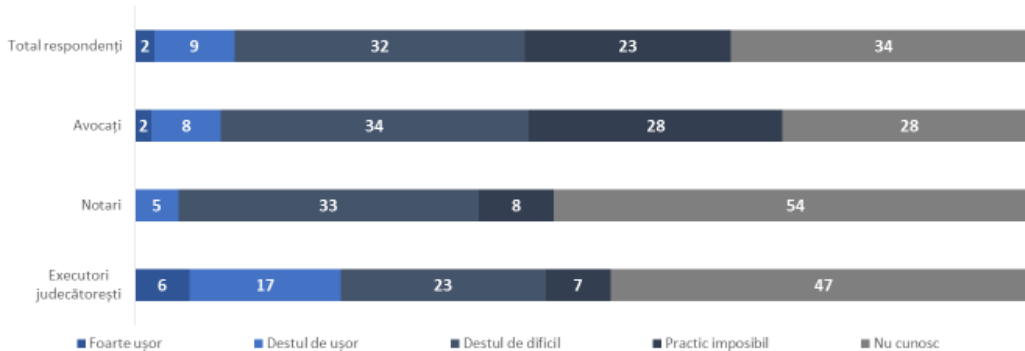


Constatări principale: Ancheta utilizatorilor profesioniști

15

## În mod similar, serviciile electronice ale procuraturilor nu sunt prietenoase utilizatorilor

În opinia dvs., este ușor pentru un cetățean obișnuit să utilizeze sistemul informatic al procuraturii (în %)?

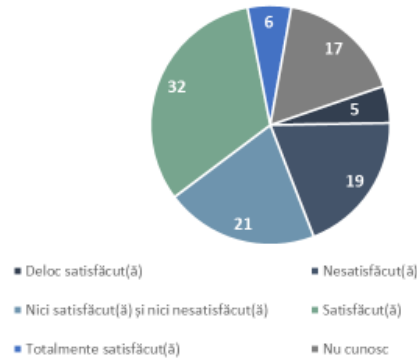


Constatări principale: Ancheta utilizatorilor profesioniști

16

## Eficiența serviciilor de asistență juridică devansează serviciile electronice ale instanțelor și procuraturilor, potrivit utilizatorilor profesioniști

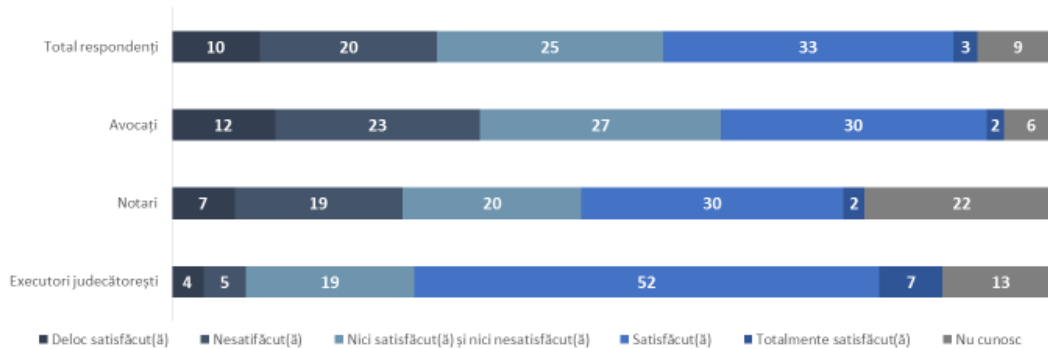
Care este evaluarea dvs. a satisfacției generale cu eficiența serviciilor de asistență juridică gratuită în Republica Moldova (% din avocați)?



Constatări principale: Anchetă utilizatorilor profesioniști

17

## Opiniile utilizatorilor profesioniști se împart la capitolul transparența instanțelor: circa 1/3 din respondenți sunt (absolut) satisfăcuți de transparența instanțelor, alte 1/3 nu sunt

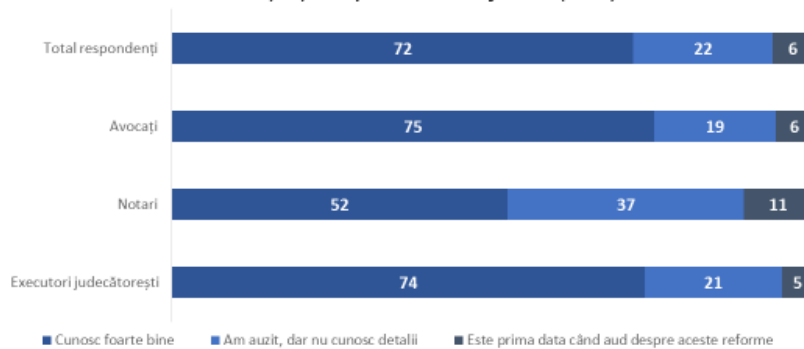


Constatări principale: Anchetă utilizatorilor profesioniști

18

## Utilizatorii profesioniști cunosc despre reformele sistemului judecătoresc în curs de desfășurare

Republica Moldova implementează o reformă a sistemului judecătoresc, inițiată în 2011.  
Cunoașteți despre aceste reforme (în %)?

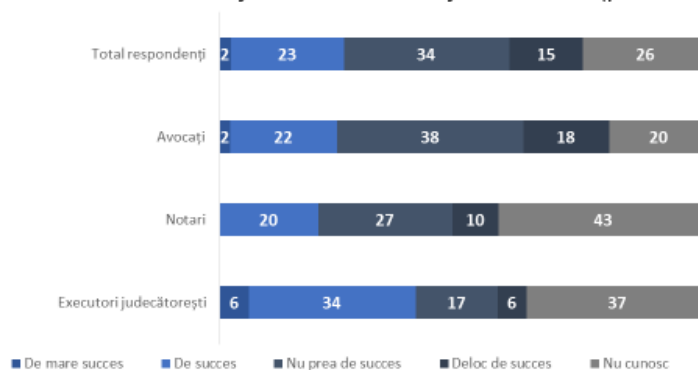


Constatări principale: Anchetă utilizatorilor profesioniști

19

Per ansamblu, utilizatorii profesioniști consideră că reformele s-au soldat cu succese limitate până în prezent

Care este evaluarea dvs. a succesului reformelor sistemului judecătoresc? (procent din respondenți)

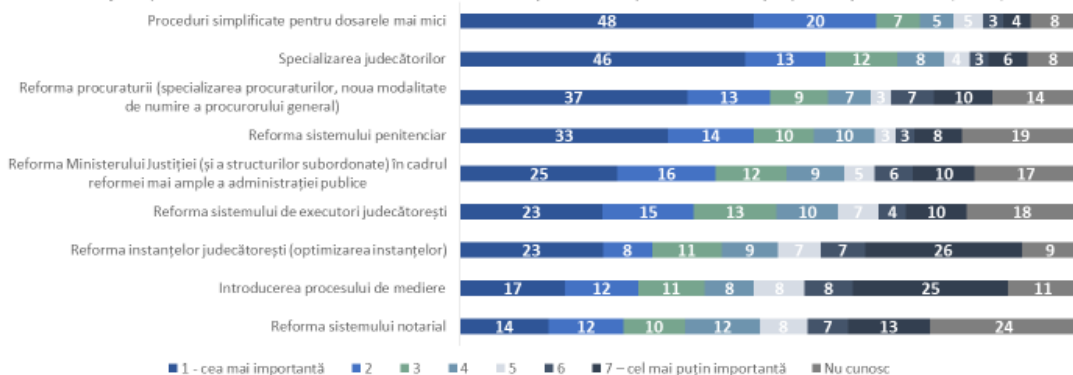


Constatări principale: Anchetă utilizatorilor profesioniști

20

## Utilizatorii profesioniști consideră simplificarea și specializarea drept cele mai mari priorități pentru îmbunătățire

Vă voi citi câteva inițiative de reformă a sectorului justiției în Republica Moldova. Vă rog să le clasificați de la 1 la 7, unde 1 este cea mai importantă și 7 cea mai puțin importantă (în %).



■ 1 - cea mai importantă ■ 2 ■ 3 ■ 4 ■ 5 ■ 6 ■ 7 – cel mai puțin importantă ■ Nu cunosc

Constatări principale: Anchetă utilizatorilor profesioniști

21

# Republica Moldova

## Anchetele utilizatorilor instanțelor judecătorești, 2017

### Constatări principale: Ancheta angajaților în sectorul justiției

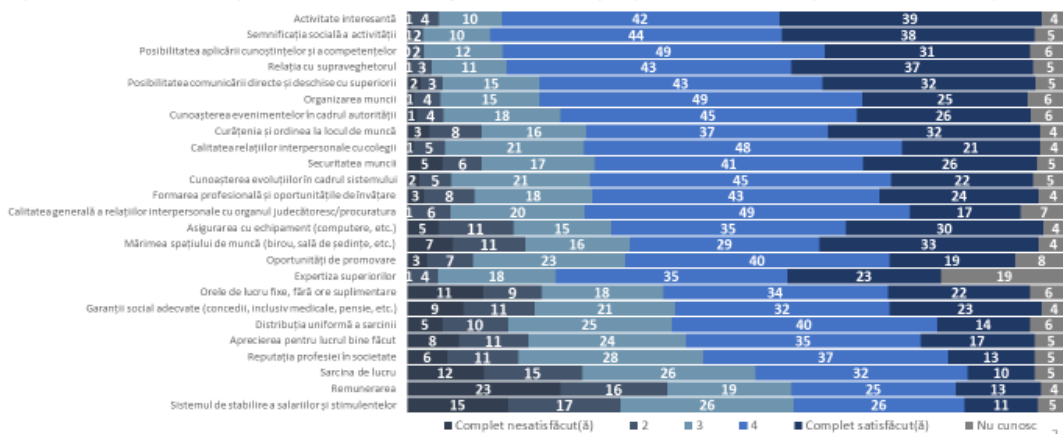


## Structura

- I. Satisfacția cu locul de muncă
- II. Percepțiile
- III. Accesul
- IV. Calitatea
- V. Sarcina de lucru
- VI. Eficiența
- VII. Reformele sistemului judecătoresc

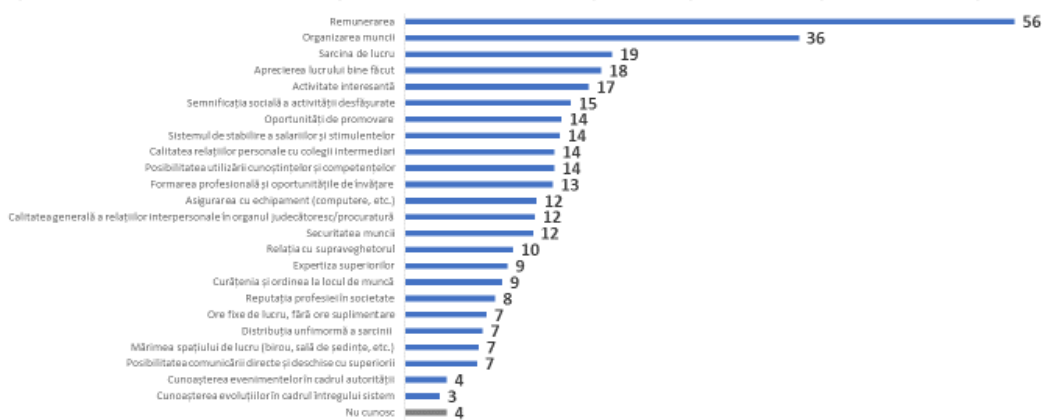
## Angajații sunt mulțumiți cu activitatea lor – interesantă și de impact

Utilizați următoarea scară pentru a determina gradul de satisfacție cu anumite aspecte ale activității (în %):



## Salariile, organizarea muncii, sarcina de lucru și aprecierea sunt cele mai importante caracteristici de satisfacție cu locul de muncă pentru angajați

Marcați trei caracteristici ale activității, care sunt cele mai importante pentru dvs. (procent din respondenți)



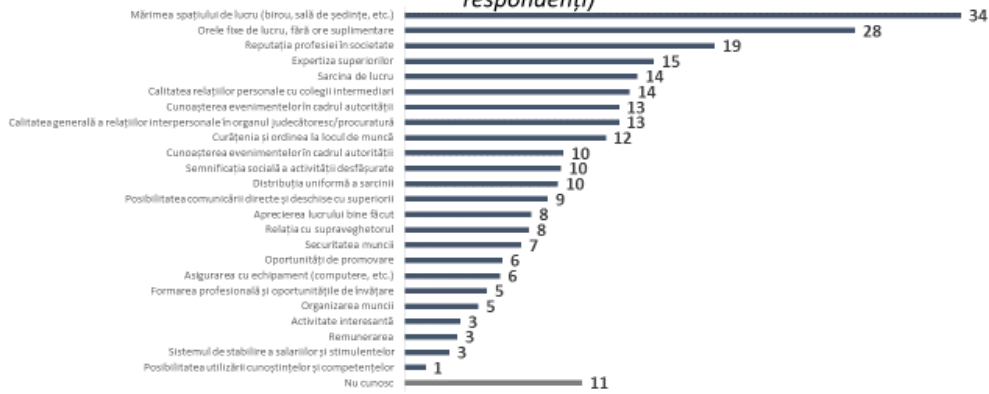
Constatări principale: Ancheta angajaților în sectorul justiției

4



## Spațiul de lucru și orele de lucru fixe sunt cel mai puțin importanți factori de satisfacție cu locul de muncă

Marcați trei caracteristici ale activității, care sunt cel mai puțin importante pentru dvs. (procent din respondenți)

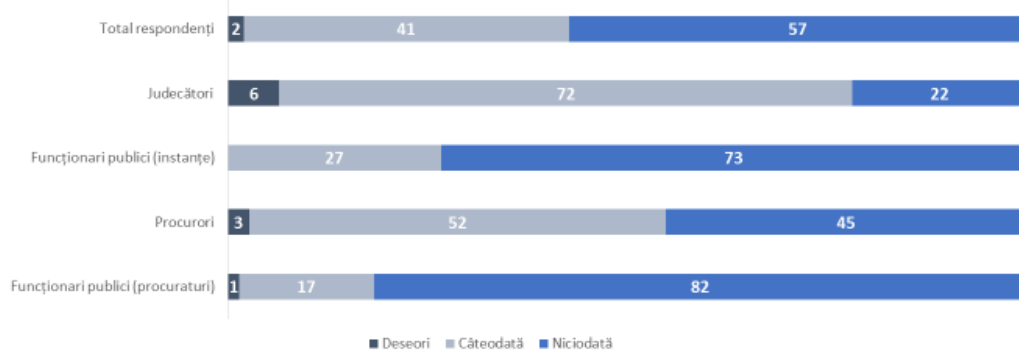


Constatări principale: Ancheta angajaților în sectorul justiției

5

## Siguranța reprezintă o îngrijorare: 72 la sută din judecători și 52 la sută din procurori nu se simt în siguranță în unele circumstanțe

Vă faceți griji pentru siguranța dvs. din cauza funcției deținute (procent din respondenți)?



Constatări principale: Ancheta angajaților în sectorul justiției

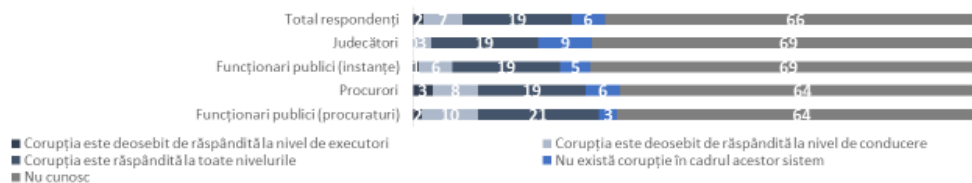
6

## Angajații au tendința de a manifesta o opinie privind reducerea corupției

Care este opinia dvs. privind evoluția corupției în sectorul justiției, începând cu 2011 (în %)?



Care este opinia dvs. privind stratificarea corupției în sectorul justiției (% din cei care sunt de părerea că corupția există în cadrul sistemului)?

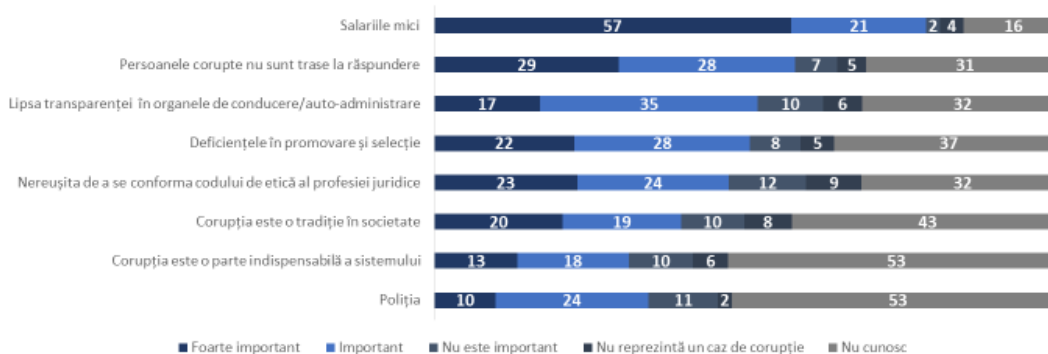


Constatări principale: Ancheta angajaților în sectorul justiției

7

## Angajații sunt de părerea că salariile mici sunt cel mai important factor care favorizează corupția

În opinia dvs., care este impactul următoarelor cauze în distribuția corupției în sectorul justiției? Estimați fiecare cauză (procent din cei care cred în existența corupției în cadrul sistemului)

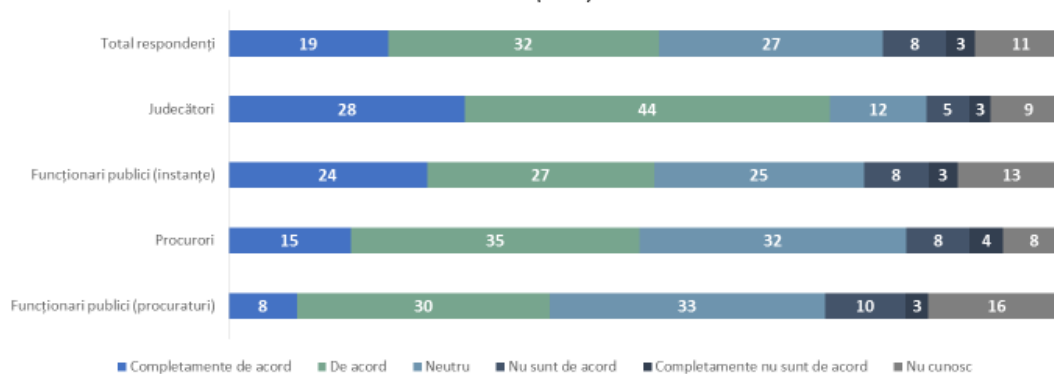


Constatări principale: Ancheta angajaților în sectorul justiției

8

## 72 la sută din judecători constată îmbunătățiri în calitatea justiției; circa 50 la sută din alte grupuri de angajați sunt de acord

În ce măsură sunteți de acord cu declarația că, în 2017, calitatea justiției a fost mai bună decât în 2011 (în %)?

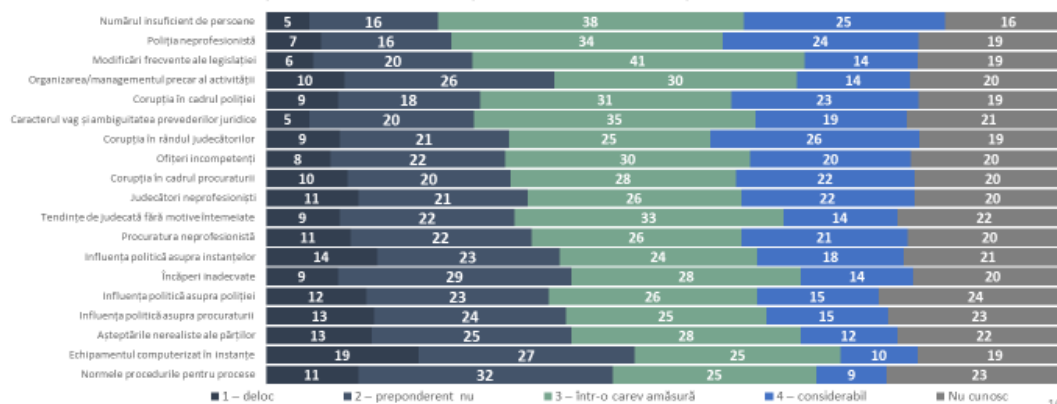


Constatări principale: Anchetă angajaților în sectorul justiției

9

## Eficiența și integritatea sunt supuse riscurilor din cauza procedurilor, organizării, managementului, sistemelor depășite de tehnologii ale informației și încăperilor precare

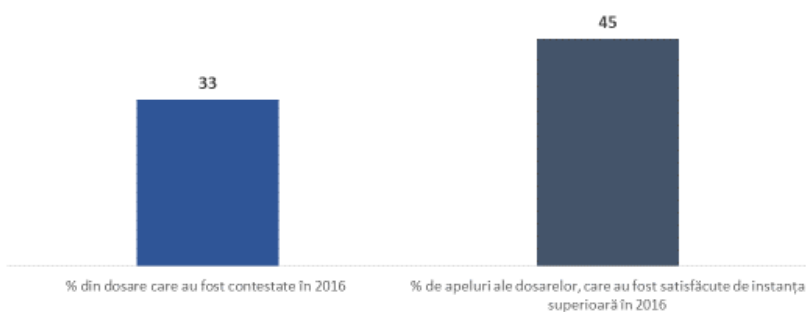
În ce măsură fiecare din următorii factori reduce în prezent eficiența și integritatea sistemului judecătoresc din Republica Moldova (în procente)?



10

## Hotărârile instanțelor de fond au fost inversate în 45 la sută din dosarele contestate, generând riscuri de calitate și previzibilitate

*Ce procent din dosarele, la care ați lucrat în 2016, a fost contestat?  
Ce procent de apeluri ale dosarelor din 2016 a fost satisfăcut de instanța superioară?*

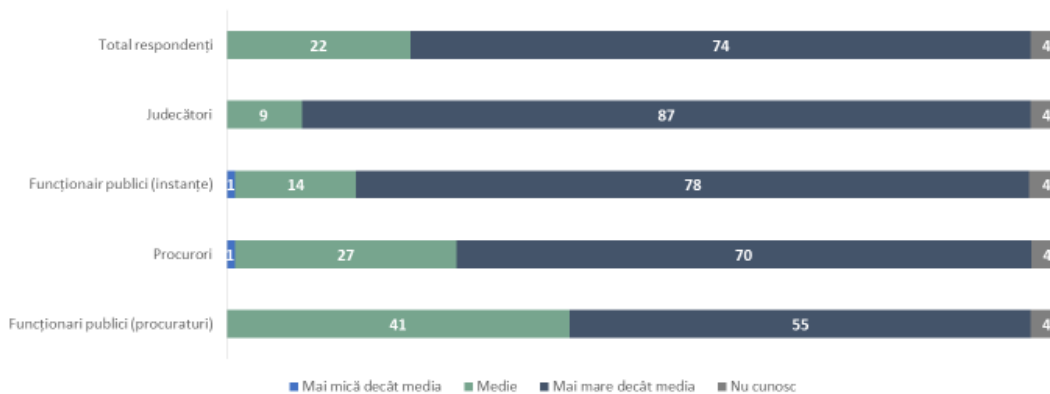


Constatări principale: Anchetă angajaților în sectorul justiției

11

## Marea majoritate a angajaților consideră sarcinile lor de lucru mai mare decât cea medie...

*Comparativ cu sarcina medie, credeți că sarcina dvs. este ... (în procente)?*



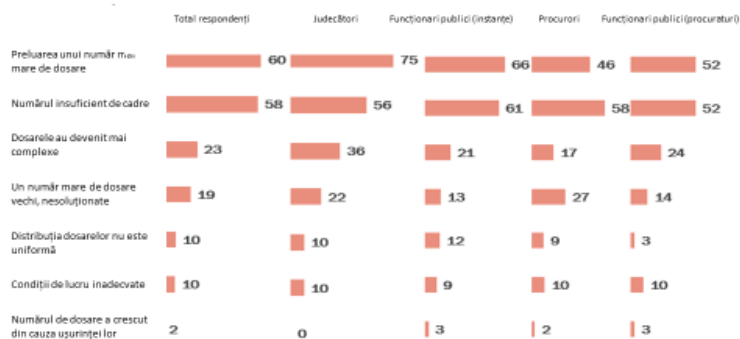
Constatări principale: Anchetă angajaților în sectorul justiției

12

... și indică preluarea mai multor dosare și personal insuficient în situația respectivă

### Care sunt motivele pentru un număr mai mare decât cel optim al dosarelor?

(Răspunsuri multiple, procent din cei care au declarat că numărul de dosare era mai mare decât cel optim)

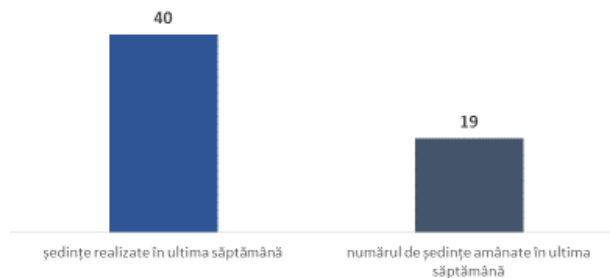


Constatări principale: Ancheta angajaților în sectorul justiției

13

În medie, jumătate din numărul ședințelor de judecată sunt amânate săptămânal – generând întârzieri și ineficiență

Câte ședințe ați realizat în ultima săptămână, ținând cont de toate dosarele, asupra cărora lucrați?  
Câte ședințe din numărul total de ședințe au fost amânate în ultima săptămână?  
(Numărul mediu de ședințe, media în rândul angajaților instanțelor)

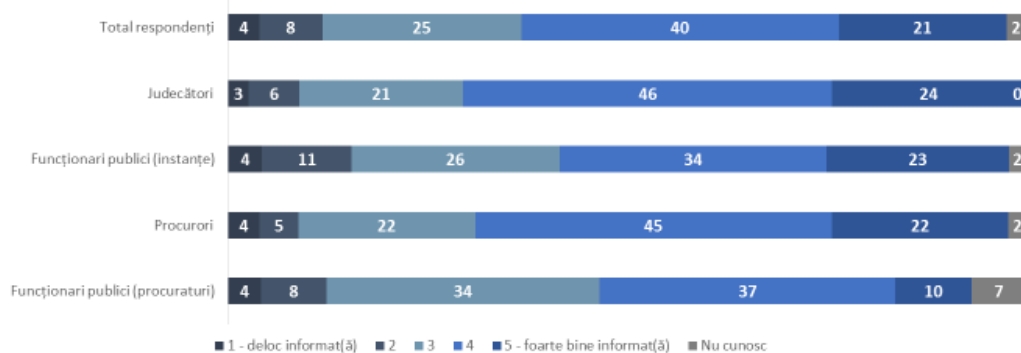


Constatări principale: Ancheta angajaților în sectorul justiției

14

## Peste 60 la sută din angajați cred că sunt bine informați despre reformele în derulare ale sistemului judiciar

În ce măsură sunteți personal informat despre planurile de reformă a sistemului judiciar din Republica Moldova? (procent din respondenți)

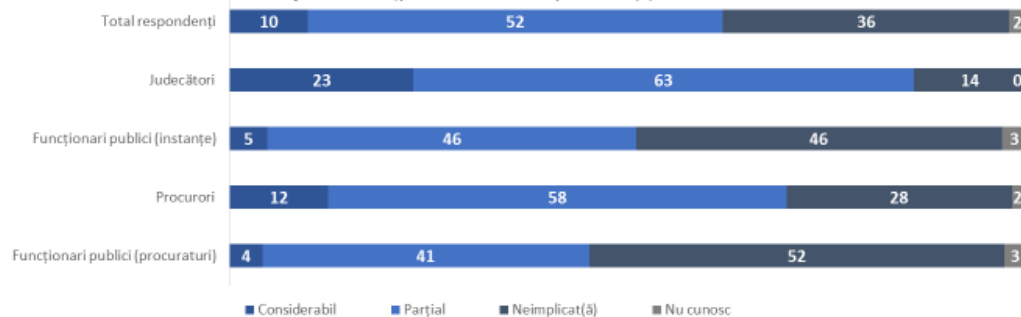


Constatări principale: Ancheta angajaților în sectorul justiției

15

## Peste 60 la sută din angajați – inclusiv 85 la sută din judecători – cred că sunt implicați în elaborarea reformelor sistemului judiciar

În ce măsură persoanele ca dvs. sunt implicate în elaborarea inițiativelor de reformă a sistemului judiciar? (procent din respondenți)

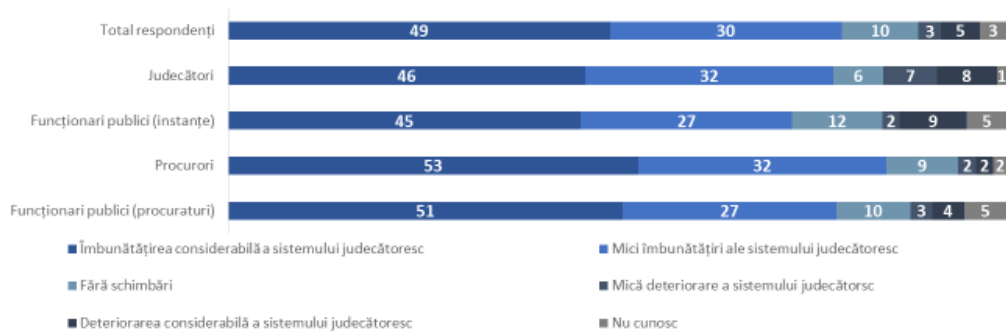


Constatări principale: Ancheta angajaților în sectorul justiției

16

## Angajații au mari așteptări, că reformele sistemului judiciar vor îmbunătăți eficiența sistemului...

Care sunt așteptările dvs. de la reformele inițiate? Vă așteptați ca reformele să se soldeze cu...(procent)

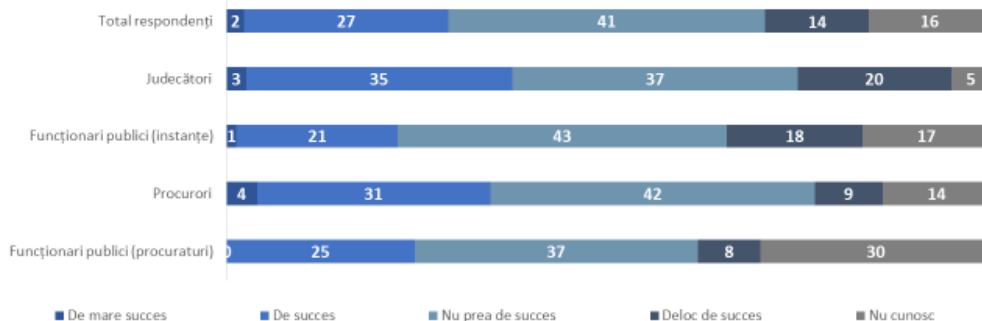


Constatări principale: Ancheta angajaților în sectorul justiției

17

## ...însă mai puțin de o treime din toți angajații consideră până în prezent că reformele s-au soldat cu succes

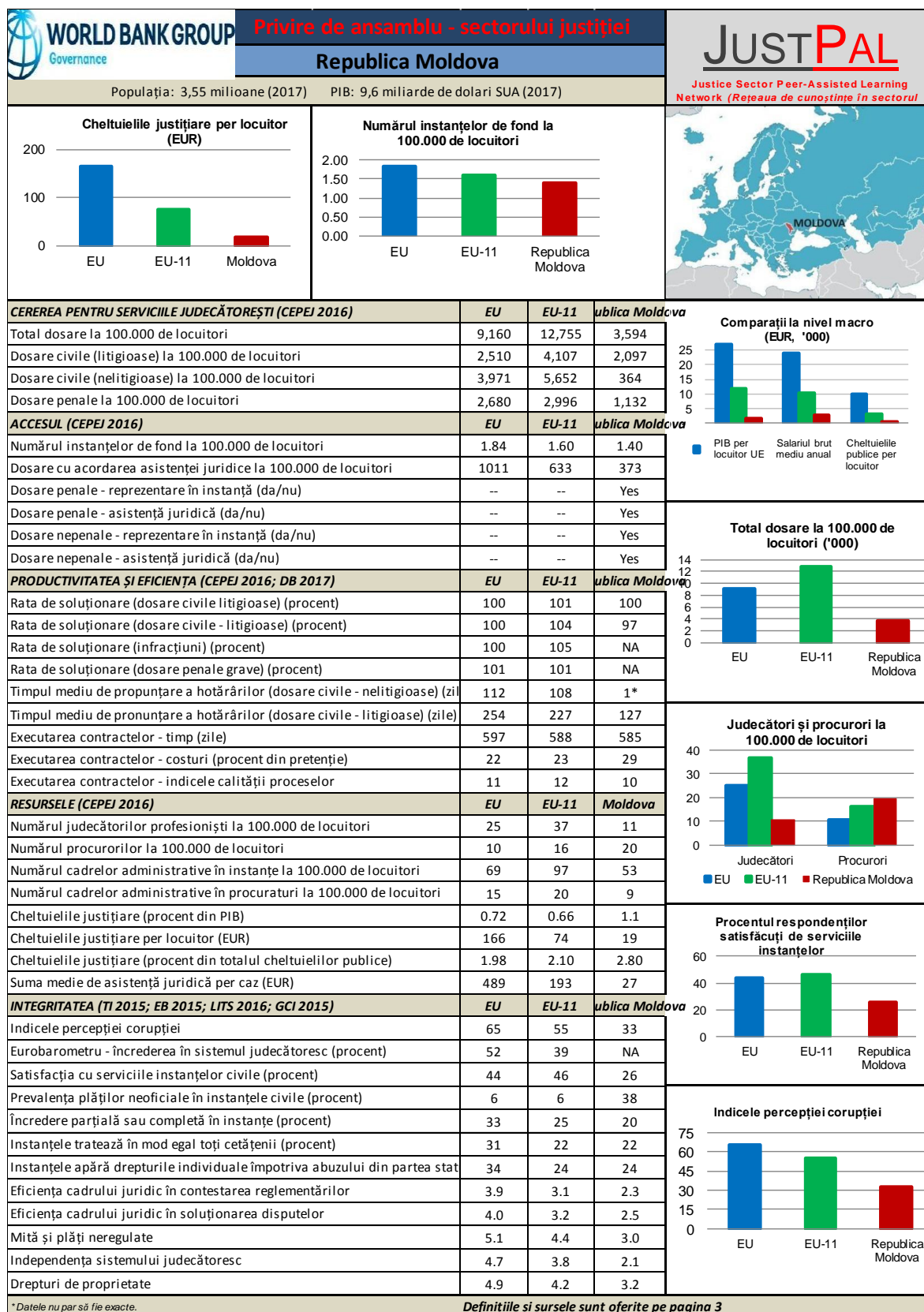
Care este evaluarea dvs. a reușitei reformei sistemului judecătoresc până în prezent? (procent din respondenți)



Constatări principale: Ancheta angajaților în sectorul justiției

18

## Anexa 5. Moldova: Privire de ansamblu asupra sectorului justiției, 2017





## Anexa 6. Bibliografie selectată

ABA Rule of Law Initiative. Accessed March 28, 2018. [www.ambar.org/Moldova](http://www.ambar.org/Moldova)

Altair Asesores. “Project to Support the Support the Pre-trial Investigation, Prosecution and the Defence Set-Up in Moldova – Component 2: Increased Efficiency of the Justice System.” Accessed March 28, 2018. <https://www.altairasesores.es/news/View/27/project-to-support-the-pre-trial-investigation,-prosecution-and-the-defence-set-up-in-moldova---component-2:-increased-efficiency-of-the-justice-system>

Bertelsmann Stiftung. “BTI 2018 – Moldova Country Report.” Accessed March 28, 2018. [http://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2018/pdf/BTI\\_2018\\_Moldova.pdf](http://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2018/pdf/BTI_2018_Moldova.pdf)

Council of Europe. “Action Plan to support democratic reforms in the Republic of Moldova 2013-2016.” (Completed). Accessed March 28, 2018. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168058d05c>

Council of Europe. “Support to a coherent national implementation of the European Convention on Human Rights (ECHR) in the Republic of Moldova.” (Completed). Accessed March 28, 2018. <http://www.coe.int/en/web/chisinau/support-to-a-coherent-national-implementation-of-the-european-convention-on-human-rights-in-the-republic-of-moldova>

Council of Europe. Eastern Partnership Enhancing Judicial Reform in the Eastern Partnership Countries. Working Group on ‘Efficient Judicial Systems’. Project Report.” March 2013. Accessed March 28, 2018. [http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/cepej/cooperation/Eastern\\_partnership/FINAL%20efficient%20judicial%20systems%20EN%20March%202013.pdf](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/cepej/cooperation/Eastern_partnership/FINAL%20efficient%20judicial%20systems%20EN%20March%202013.pdf)

Council of Europe. “Strengthening the efficiency of justice and support to lawyers’ profession in the Republic of Moldova.” (Completed). Accessed July 8, 2018. <https://rm.coe.int/1680482a82>

Council of Europe. “Strengthening the lawyers’ capacity for domestic application of the European Convention on Human Rights (ECHR) and of the Revised European Social Charter (RESC).” Accessed July 9, 2018. <http://www.coe.int/en/web/kyiv/39>

Council of Europe. “Support to Criminal Justice Reforms in the Republic of Moldova.” Accessed July 9, 2018. [http://www.coe.int/en/web/chisinau/support-to-criminal-justice-reforms?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_kh5WGA9JCIX2&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=1&\\_101\\_INSTANCE\\_kh5WGA9JCIX2\\_delta=1&\\_101\\_INSTANCE\\_kh5WGA9JCIX2\\_keywords=&\\_101\\_INSTANCE\\_kh5WGA9JCIX2\\_advancedSearch=false&\\_101\\_INSTANCE\\_kh5WGA9JCIX2\\_andOperator=true&p\\_r\\_p\\_564233524\\_resetCur=false&\\_101\\_INSTANCE\\_kh5WGA9JCIX2\\_cur=1](http://www.coe.int/en/web/chisinau/support-to-criminal-justice-reforms?p_p_id=101_INSTANCE_kh5WGA9JCIX2&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_kh5WGA9JCIX2_delta=1&_101_INSTANCE_kh5WGA9JCIX2_keywords=&_101_INSTANCE_kh5WGA9JCIX2_advancedSearch=false&_101_INSTANCE_kh5WGA9JCIX2_andOperator=true&p_r_p_564233524_resetCur=false&_101_INSTANCE_kh5WGA9JCIX2_cur=1)

[http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/echr/Executive%20summary\\_CJR%20MD.pdf](http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/echr/Executive%20summary_CJR%20MD.pdf)

Council of Europe. “The Joint Programme between the Council of Europe and the European Commission on Increased independence, transparency and efficiency of the justice system of the Republic of Moldova.” Accessed on August 31, 2018.

<http://www.jp.coe.int/cead/jp/default.asp?TransID=97>

Deep and Comprehensive Free Trade Area. “Moldova’s Priority Reform Action Roadmap – Key measures until 31 July 2016.” Accessed on August 4, 2018. <http://dcfta.md/moldova-s-priority-reform-action-roadmap-key-measures-until-31-july-2016>

Delegation of the European Union to Moldova. “Single Support Framework: priorities for Moldova (2014-2017).” Accessed July 6, 2018. [http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/projects/overview/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/projects/overview/index_en.htm)

Doing Business Report 2018. Report. Accessed July 26, 2018. [http://www.doingbusiness.org/reports/globalreports/~/\\_media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB18-print-report.pdf](http://www.doingbusiness.org/reports/globalreports/~/_media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB18-print-report.pdf)

European Union External Action. “Association Agenda between the European Union and the Republic of Moldova (2014-2016).” Accessed July 6, 2018. [http://eeas.europa.eu/moldova/pdf/eu-moldova-association-agenda-26\\_06\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/moldova/pdf/eu-moldova-association-agenda-26_06_en.pdf)

European Union External Action. “EU-Moldova Association Agreement (AA)” Accessed July 6, 2018. [http://eeas.europa.eu/moldova/pdf/quick\\_guide\\_eu\\_md\\_aa\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/moldova/pdf/quick_guide_eu_md_aa_en.pdf)

European Union External Action. “Implementation of the European Neighborhood Policy in the Republic of Moldova Progress in 2014 and recommendation for actions.” Accessed July 8, 2016. [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2015/repulic-of-moldova-enp-report-2015\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2015/repulic-of-moldova-enp-report-2015_en.pdf)

European Union. “Support the Pre-trial Investigation, Prosecution and the Defence Set-Up in Moldova.” Accessed July 10, 2018. <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1387544474613&do=publi.detPUB&searchtype=AS&Pgm=7573838&aoet=36538%2C36539&ccnt=7573876%2C7573877&debpub=&orderby=upd&orderbyad=Desc&nbPubliList=15&page=1&aoref=135322>

Freedom House. “Nations in Transit 2016.” Accessed June 29, 2018. <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/moldova>

GIZ. “Increased efficiency, accountability and transparency of courts in Moldova.” Accessed July 22, 2018. <https://www.giz.de/en/worldwide/31519.html>

IMF. “Moldova 2020, National Development Strategy: 7 Solutions for Economic Growth and Poverty Reduction.” IMF Country Report No. 13/269. Accessed June 29, 2018. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13269.pdf>

Institute for Public Policy. “Barometer of Public Opinion 2015.” Accessed June 30, 2018. [http://www.ipp.md/public/files/Barometru/Brosura\\_BOP\\_11.2015\\_first\\_part\\_ENGLISH\\_V1.pdf](http://www.ipp.md/public/files/Barometru/Brosura_BOP_11.2015_first_part_ENGLISH_V1.pdf)

IPN. “Pavel Filip: Roadmap will be implemented by this month.” Accessed on July 18, 2018. <http://www.ipn.md/en/politica/77806>

IPN. “In August we will get first tranche of foreign assistance.” Accessed on July 1, 2018. <http://www.ipn.md/en/politica/77798>

Joint Programmes between the Council of Europe and the European Union. “Strengthening the efficiency of justice and support to lawyers’ profession in the Republic of Moldova” Accessed July 9, 2018. <http://www.jp.coe.int/CEAD/JP/Default.asp?TransID=356>

Joint Programmes between the Council of Europe and the European Union. “Increased independence, transparency and efficiency of the justice system of the Republic of Moldova.” Accessed July 9, 2018. <http://www.jp.coe.int/cead/jp/default.asp?TransID=97>

Legal Resources Centre from Moldova. “Contemporary Court Administration – Key Element for Judicial Reform.” July 12, 2016. <http://crjm.org/en/category/reports/rapoarte-si-studii-cu-privire-la-justitie/page/2/>

Legal Resources Centre from Moldova. “Perception of Judges, Prosecutors and Lawyers on Justice Reform and Fight against Corruption.” Accessed July 8, 2018. <http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/05/SurveyJustice-ENG-Revazut-VI-WEB-9Mb.pdf>

Legal Resources Centre from Moldova. “Study on the Recent Practice of Funding the Judicial System, Taking into Account International Practices of Funding the Judicial System.” Accessed July 12, 2018. <http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/04/Judicial-budgeting-in-MD.pdf>

Ministry of Finance of the Republic of Moldova. “Medium-term budgetary framework”. Accessed June 20, 2018. <http://mf.gov.md/en/middlecost>

Ministry of Justice of the Republic of Moldova. “Action Plan for the implementation of the Justice Sector Reform Strategy for the years 2011-2016.” Accessed June 20, 2018. [http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma\\_sectorul\\_justitiei/srsj\\_pa\\_srsj/PA\\_SRSJ\\_adoptaten.pdf](http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/srsj_pa_srsj/PA_SRSJ_adoptaten.pdf)

Ministry of Justice of the Republic of Moldova. “Communication plan for promoting the results of Justice Sector Reform Strategy.” Accessed July 15, 2018. [http://www.justice.gov.md/public/files/plan\\_comunicare\\_SRSJ\\_red\\_aprobat\\_17.12.12.pdf](http://www.justice.gov.md/public/files/plan_comunicare_SRSJ_red_aprobat_17.12.12.pdf)

Ministry of Justice of the Republic of Moldova. “EU Technical Assistance Project Nr. 1.” Accessed July 11, 2018. <http://www.justice.gov.md/tabview.php?l=ro&idc=578>

Ministry of Justice of the Republic of Moldova. “EU Technical Assistance Project Nr. 2.” Accessed July 11, 2018. <http://www.justice.gov.md/tabview.php?l=ro&idc=579>  
<http://irz.de/en/moldova/86-moldau-eu-projekte/441-moldova-support-to-the-pre-trial-investigation,-prosecution-and-the-defence-set-up-in-moldova>

Ministry of Justice of the Republic of Moldova. “EU Technical Assistance Project Nr. 3.” Accessed July 11, 2018. <http://www.justice.gov.md/tabview.php?l=ro&idc=580>

Ministry of Justice of the Republic of Moldova. “EU Technical Assistance Project Nr. 4.” Accessed July 11, 2018. <http://www.justice.gov.md/tabview.php?l=ro&idc=581>  
<http://www.cilc.nl/cms/wp-content/uploads/2014/10/Reference-MD-enforcement-probation.pdf>

Ministry of Justice of the Republic of Moldova. “Financing Agreement between the Government of Moldova and the European Union on Justice Reform Support Programme.” Accessed June 20, 2016. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=349537>

Ministry of Justice of the Republic of Moldova. “Judicial Sector Statistics.” Accessed July 15, 2018. <http://statistica.justice.gov.md/>

Ministry of Justice of the Republic of Moldova. “Midterm Expenditure Framework for the Justice sector by Ministry of Finance of Republic of Moldova. Accessed on July 15, 2018. <http://mf.gov.md/en/middlecost>

Ministry of Justice of the Republic of Moldova. “Regulation on the functioning of the Working Groups to coordinate and monitor the implementation of the Justice Sector Reform Strategy for the years 2011 – 2016.” Accessed June 20, 2018. [http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma\\_sectorul\\_justitiei/Regulament\\_final\\_1.pdf](http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/Regulament_final_1.pdf)

Ministry of Justice of the Republic of Moldova. “Strategy for Justice Sector Reform 2011-2016.” Accessed June 20, 2018. [http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma\\_sectorul\\_justitiei/srsj\\_pa\\_srsj/SRSJen.pdf](http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/srsj_pa_srsj/SRSJen.pdf)

Ministry of Justice of the Republic of Moldova. “The annual report on the state of implementation of the Justice Sector Reform Strategy for the years 2011 – 2016 (2016).” Accessed July 15, 2016. [http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma\\_sectorul\\_justitiei/rapoarte/2016/Raport\\_SRS\\_J\\_Ro\\_2016\\_v9\\_format\\_electronic.pdf](http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/rapoarte/2016/Raport_SRS_J_Ro_2016_v9_format_electronic.pdf)

Ministry of Justice of the Republic of Moldova. “The methodology for monitoring the implementation of the Justice Sector Reform Strategy for the years 2011 -2016” Accessed July 15, 2018. [http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma\\_sectorul\\_justitiei/METODOLOGIE\\_DE\\_MONITORIZARE\\_modif\\_track\\_changes-2\\_1.pdf](http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/METODOLOGIE_DE_MONITORIZARE_modif_track_changes-2_1.pdf)

Open Society Foundations. “Soros Foundation Moldova.” Accessed June 29, 2016. <https://www.opensocietyfoundations.org/about/offices-foundations/soros-foundation-moldova>

Solonari, Vladimir. 2003. The Political Economy of Moldova. State University of Moldova. Lucerne Conference of the CIS-7 Initiative.

Soros Foundation-Moldova. “Promote Effective Accountability Mechanisms for Judges in Moldova Project (2014-2017).” Accessed June 29, 2018. <http://www.soros.md/en/program/2774>

Transparency International. “Corruption Perceptions Index” Accessed June 28, 2018. <http://www.transparency.org/cpi2015>

Transparency International. ”National Integrity System Assessment Moldova 2014.” Accessed July 28, 2018. [http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/moldova\\_2014](http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/moldova_2014)

UN Women, “Ensuring Access of Victims of Sexual Violence to Adequate Legal and Social Protection.” Accessed July 15, 2018. [http://www.lastrada.md/publicatii/ebook/raport\\_VVS\\_EN.pdf](http://www.lastrada.md/publicatii/ebook/raport_VVS_EN.pdf)  
[http://www.lastrada.md/publicatii/ebook/raport\\_vvs\\_sumar\\_EN\\_A5.pdf](http://www.lastrada.md/publicatii/ebook/raport_vvs_sumar_EN_A5.pdf)

UNDP in Moldova. “Strengthening Technical Capacities of the National Institutions for the Human Rights Protection and Promotion.” Accessed July 14, 2018. [http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/operations/projects/effective\\_governance/strengthening-technical-capacities-of-the-national-institutions/](http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/operations/projects/effective_governance/strengthening-technical-capacities-of-the-national-institutions/)

UNDP in Moldova. “Strengthening the Rule of Law and Human Rights Protection in Moldova.” Accessed July 14, 2018.

[http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/operations/projects/effective\\_governance/strengthening-rule-of-law-and-human-rights-protection-in-moldova.html](http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/operations/projects/effective_governance/strengthening-rule-of-law-and-human-rights-protection-in-moldova.html)

UNDP in Moldova. “Support to Justice Sector Reform.” Accessed July 14, 2018. [http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/operations/projects/effective\\_governance/support-to-justice-sector-reform/](http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/operations/projects/effective_governance/support-to-justice-sector-reform/)

UNDP in Moldova. “Youth Empowerment and Democratic Governance: Law in Action for Poor and Disadvantaged Youth in Moldova.” Accessed July 15, 2018. [http://www.md.undp.org/content/dam/moldova/docs/Project%20Documents/ProDoc\\_Support%20to%20Justice%20reform.pdf](http://www.md.undp.org/content/dam/moldova/docs/Project%20Documents/ProDoc_Support%20to%20Justice%20reform.pdf)

UNDP. “United Nations–Republic of Moldova Partnership Framework 2013-2017.” Accessed July 14, 2018. [http://www.undp.org/content/dam/unct/moldova/docs/pub/strateg/Final\\_Report\\_UNPF\\_Moldova\\_2013-2017\\_Mid-Term\\_Review.pdf](http://www.undp.org/content/dam/unct/moldova/docs/pub/strateg/Final_Report_UNPF_Moldova_2013-2017_Mid-Term_Review.pdf)

USAID ROLISP. “Comparative Summary: The Assessment Report of the Courts of Law in the Republic of Moldova.” Accessed July 11, 2018. [http://rolisp.org/images/2015/november/Sumar\\_comparativ\\_engl.pdf](http://rolisp.org/images/2015/november/Sumar_comparativ_engl.pdf)

USAID ROLISP. “Guidelines for Effective Court Administration.” Accessed July 13, 2018. [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00JT36.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00JT36.pdf)

USAID ROLISP. “Quality Services for Citizens in Courts: User Guide.”

USAID Rule of Law Institutional Strengthening Program (ROLISP). Accessed July 11, 2018. <https://www.usaid.gov/moldova/governing-justly-and-democratically>

USAID. “Moldova Country Development Cooperation Strategy (2013-2017).” Accessed July 11, 2018. <https://www.usaid.gov/documents/1863/moldova-country-development-cooperation-strategy-2013-%E2%80%93-2017>

USAID. “Moldova Gap Analysis (March 2016).” Accessed July 12, 2016. <https://docs.google.com/presentation/d/1w8roTknSBxo4SY-IiD6YNN9L6WzrN42gotvWCfLyXdg/edit#slide=id.p4>

USAID. Open Justice Project. Accessed March 21, 2018. <https://www.usaid.gov/moldova/governing-justly-and-democratically>

USAID. “Report on Environmental Assessment of Information Technologies in the Public Prosecutor Offices in Moldova.” Accessed on August 4, 2018. [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00M2R5.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00M2R5.pdf)

USAID. “Monitoring report on the implementation of the Priority Reform Action Roadmap (March-June 2016).” Accessed on August 4, 2018. <http://www.e-democracy.md/files/raport-foaie-parcurs-03-06-2016-en.pdf>