

Ministerului Justiției Republicii Moldova  
Persoana de contact: Diana Cucer  
e-mail: [diana.cucer@justice.gov.md](mailto:diana.cucer@justice.gov.md)

26 septembrie 2014

**Re:** Opinia cu privire la proiectul de Hotărâre a Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Administrare a Instanțelor Judecătorești.

**(expediată prin e-mail)**

Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) prezintă mai jos opinia la proiectul de Hotărâre a Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Administrare a Instanțelor Judecătorești (ANAIJ), urmând scrisorii nr. 03/8698 din 5 septembrie 2014. CRJM susține necesitatea aducerii în concordanță a denumirii și structurii Departamentului de administrare judecătorească (DAJ) cu prevederile actelor normative în vigoare și necesitatea centralizării proceselor ce țin de procurări, reparații, investiții și politica de personal în cadrul judecătoriilor și curților de apel. Totuși, modalitatea de implementare a acestora prin hotărâre de guvern, fără a modifica cadrul legislativ, creează o situație de dublare a competențelor ANAIJ cu cele ale Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), prevederile proiectului hotărârii de guvern fiind contrare legii cu privire la CSM.

**I. Preliminarii.**

În 2007 CSM a venit cu propunerea în Parlament de a institui un DAJ în subordinea sa. Recomandarea a fost acceptată de Parlament, însă a fost respinsă de Președintele Republicii Moldova. Ulterior, prin Hotărârea Guvernului nr. 670 din 15 iunie 2007, a fost instituit DAJ, o instituție subordonată Ministerului Justiției, responsabilă pentru asigurarea organizatorică, administrativă și financiară a judecătoriilor și curților de apel. Prin hotărârea Guvernului nr. 120 din 6 noiembrie 2011 a fost aprobat Regulamentul DAJ. Domeniile specifice de intervenție 1.1.5. și 1.1.9. ale Strategiei de Reformare a Sectorului Justiției (în continuare SRSJ)<sup>1</sup> și, corespunzător, acțiunile domeniului specific de intervenție 1.1.5. și 1.1.9. din Planul pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016<sup>2</sup> prevăd, printre altele, crearea funcțiilor de administratori judecătorești, reexaminarea funcțiilor președinților instanțelor judecătorești reexamine, elaborarea și instruirea administratorilor instanțelor judecătorești desfășurate, revizuirea rolului și competenței CSM. Unul din rezultatele scontate ale acțiunilor este consolidarea capacității de autoadministrare și independența sistemului judecătoresc.

<sup>1</sup> Parlamentul Republicii Moldova, Strategia de Reformă a sectorului justiției, p. 19, disponibilă la <http://justice.gov.md/public/files/SRSJro.pdf>.

<sup>2</sup> Parlamentul Republicii Moldova, Anexă, Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției, p. 5-6, disponibilă la [http://justice.gov.md/public/files/file/reforma\\_sectorul\\_justitiei/srsj\\_pa\\_srsj/PA\\_SRSJ\\_adoptatro.pdf](http://justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/srsj_pa_srsj/PA_SRSJ_adoptatro.pdf).

Prin Legea nr. 153 din 7 iulie 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (în continuare Legea 153), au fost introduse mai multe modificări. Spre exemplu, au fost completate competențele CSM, au fost instituite funcțiile de asistenți judiciari și de șefi ai secretariatelor instanței judecătorești. Conform art. 4 alin. (6) a Legii nr. 947 din 19 iulie 1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii (în continuare CSM), instituția aprobă acte normative întru executarea prevederilor legislației din domeniul organizării și funcționării sistemului judecătoresc. Această normă la fel a fost introdusă prin Legea nr. 153.

Art. VIII alin. (8) a Legii nr. 153 indică că Guvernul urma să adopte în termen de trei luni de la data intrării în vigoare modificările necesare pentru aplicarea legii. Documentul a intrat în vigoare la 31 august 2012. Legea nr. 153 nu a prevăzut modificarea sau abrogarea unor prevederi din Hotărârile Guvernului nr. 670 din 15 iunie 2007 și nr. 120 din 6 noiembrie 2011. CSM și Ministerul Justiției nu au convenit asupra excluderii dublării de competențe cu alte instituții sau trecerea competențelor DAJ la CSM. Prin Hotărârea CSM nr. 683/33 din 30 octombrie 2012<sup>3</sup> Parlamentului, Președintelui și Guvernului Republicii Moldova s-a înaintat demersul pentru inițierea procedurilor de modificare a cadrului legislativ în vederea transferării DAJ din subordinea Ministerului Justiției în subordinea CSM. Transferul se motiva prin „...necesitatea consolidării instituționale a organului de autoadministrare judecătorească, optimizarea activității instanțelor de judecată prin excluderea lucrului dublu, prin eliminarea inconsecvențelor sau dublărilor de competențe existente între Consiliu [Superior al Magistraturii] și Departament [de administrare judecătorească].”

Percepția creată în urma monitorizării CSM pe parcursul anului 2012 și revizuirii unor documente relevante în perioada 2010 – 2012 este că CSM a colaborat foarte puțin cu DAJ la elaborarea bugetelor instanțelor de judecată. Solicitățile către instanțe pentru prezentarea informației ce ține de buget veneau uneori în paralel de la CSM și de la DAJ, ceea ce crea confuzii în sistemul judecătoresc<sup>4</sup>. Aparent, colaborarea dintre CSM și DAJ, s-a îmbunătățit ca urmare a adoptării Legii nr. 153.

La începutul anului 2013, CSM și Ministerul Justiției elaborau un proiect de lege cu privire la transferul DAJ în subordinea CSM. În martie 2013 ministrul Justiției declara „... proiectul legii urmează a fi transmis spre examinare Guvernului în luna martie. Sper că odată ce va fi realizat acest transfer, vom fi în măsură să afirmăm că toate potențialele influențe și interferențe excesive dintre puterea executivă și puterea judecătorească vor fi eliminate<sup>5</sup>”. Documentul excludea contradicțiile din art. 16<sup>1</sup>, 22, 23<sup>1</sup>, 54, 55 a Legii nr. 514 privind organizarea judecătorească (în continuare Legea nr. 514), cu prevederile Legii nr. 947. Proiectul de lege nu a fost publicat sau înregistrat ca un proiect de lege.

Respectiv, până în prezent problema locului DAJ nu a fost soluționată, deși prevederile legii nr. 153 au lărgit competențele CSM și discuții au fost purtate în vederea transferării DAJ în subordinea CSM. CRJM nu recomandă Ministerului Justiției o soluție cu privire la rolul și statutul DAJ sau al ANAIJ, ci doar atenționează asupra faptului că prin hotărâre de guvern nu poate fi creată o Agenție cu competențe care sunt deja prevăzute de lege pentru CSM. Hotărârea de Guvern propusă spre consultări publice urmează a fi adusă în concordanță cu cadrul legal în vigoare și modificările relevante urmează a fi efectuate cel puțin în Legea nr. 947 cu privire la CSM și Legea nr. 514 privind organizarea judecătorească pentru a nu crea un cadru legal contradictoriu.

## II. Competențele CSM vs. ANAIJ

În proiectul hotărârii de Guvern, ANAIJ i se atribuie unele competențe care deja sunt prevăzute pentru CSM. Fără modificarea cadrului legal (fie prin modificare proiectului hotărârii de Guvern, fie prin modificarea legii nr. 947 și legii nr. 514), hotărârea de Guvern va crea o agenție cu statut neclar și dublările de competențe și

<sup>3</sup> CSM, Hotărâre nr. 683/33 din 30 octombrie 2012, disponibilă la <http://csm.md/files/Hotaririle/2012/33/683-33.pdf>.

<sup>4</sup> CRJM, *Transparența și eficiența Consiliului Superior al Magistraturii din Republica Moldova. 2010-2012*, Chișinău 2013, p. 22, disponibil la [http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/04/Raport\\_Transparenta\\_si\\_eficienta\\_CCSM\\_2010\\_2012.pdf](http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/04/Raport_Transparenta_si_eficienta_CCSM_2010_2012.pdf).

<sup>5</sup> Departamentul Administrare Judecătorească trece de la MJ la CSM, disponibil la <http://aim.md/public/?p=1090>.

neclaritățile în administrarea judecătorilor și curților de apel va continua. În special, următoarele competențe ale ANAIJ ridică probleme de compatibilitate cu funcțiile CSM:

	Prevederile proiectului de Regulament al ANAIJ, Anexă la Hotărârii de Guvern cu privire la funcționarea ANAIJ	Comentarii / funcțiile CSM
1.	<p>Art. 5. - „Agenția asigură activitatea organizatorică și administrativă a judecătorilor și curților de apel (în continuare - instanțe judecătorești), în limita competențelor sale.”</p> <p>Art. 6. În scopul realizării misiunii sale, Agenția exercită următoarele funcții de bază:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1) asigurarea activității organizatorice a instanțelor judecătorești și elaborarea propunerilor pentru eficientizarea acesteia;</li> <li>- 4) gestionarea și promovarea politicii de personal în instanțele judecătorești;</li> <li>- 8) uniformizarea și eficientizarea activității și funcționalității instanțelor judecătorești.</li> </ul> <p>Deși hotărârea prevede funcția ANAIJ de „gestionarea și promovarea politicii de personal în instanțele judecătorești”, nu este reglementat clar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La ce se referă „politica de personal” – probabil se are în vedere personalul non-judiciar? Acest lucru trebuie clarificat în regulament pentru a asigura realizarea corespunzătoare a acestei funcții;</li> <li>- modul de formare și aprobare a statelor de personal și ținerea evidenței personalului instanțelor judecătorești. CSM ține evidența respectivă și a coordonat cu Cancelaria de Stat aprobarea statelor de personal. Dacă funcția de gestionare și promovare a politicii de personal se atribuie ANAIJ, atunci acest lucru ar trebui să fie clar explicat cel puțin în nota informativă și coordonat cu prevederile legale relevante.</li> </ul>	<p>Prevederile respective urmează a fi coordonate cu următoarele prevederi legislative:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Legea nr. 514 din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 45 alin. (1) - activitatea instanței judecătorești în domeniul înfăptuirii justiției este condusă de către președintele instanței judecătorești.</li> <li>- Art. 45 alin. (2) - activitatea organizatorică și cea administrativă a instanței judecătorești este asigurată de secretariatul instanței judecătorești, condus de un șef numit în funcție de către președintele instanței judecătorești în conformitate cu Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public.</li> </ul> </li> </ol> <p>Din prevederile mai sus reiese că activitatea organizatorică și cea administrativă a instanței judecătorești este condusă de șeful secretariatului, care este numit de președintele instanței. Legea nu indică subordonarea ierarhică a șefului secretariatului, dar aceasta reiese din modalitatea de numire a acestuia. Respectiv, șefii secretariatelor se subordonează președinților de instanță. Ultimii sunt independenți în activitatea lor și activitatea acestora este coordonată de CSM. Respectiv, în cazul în care este creată ANAIJ, în modul propus de proiect, nu este clar cum aceasta își va putea realiza sarcinile atât timp cât nu este soluționată problema cu privire la subordonarea ierarhică a șefilor secretariatelor instanțelor judecătorești și a personalului secretariatelor.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Legea nr. 947 din 19 iulie 1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 7<sup>1</sup> alin. (6) lit. a) – Inspekția judiciară verifică activitatea organizatorică a instanțelor judecătorești la înfăptuirea justiției.</li> </ul> </li> </ol> <p>Din prevederile hotărârii de Guvern cu privire la ANAIJ nu este clară distincția dintre rolul ANAIJ și rolul Inspekției Judiciare în asigurarea activității organizatorice a instanțelor judecătorești. Ori, reiese că ANAIJ va asigura „uniformizarea și eficientizarea activității și funcționalității instanțelor judecătorești”, iar Inspekția Judiciară va verifica activitatea acesteia. Fiind o instituție a puterii executive, pentru ca Inspekția Judiciară să poată efectua verificări și să poată aplica efectiv recomandări, competența aceasta urmează a fi prevăzută expres de lege.</p>

2.	<p>Art. 6 alin. 2) evidența și analiza statisticii judiciare.</p> <p>Art. 7 alin. 2) în domeniul statisticii judiciare:</p> <p>a) elaborarea și dezvoltarea conceptului, mecanismului și regulilor statisticii judiciare;</p> <p>b) efectuarea evidenței, analizei și sistematizării statisticii judiciare;</p> <p>c) întocmirea trimestrială și anuală a rapoartelor cu privire la statistica judiciară, prezentarea acestora Consiliului Superior al Magistraturii și altor organe interesate, precum și publicarea acestora pe pagina web a Ministerului Justiției și a Agenției.</p>	<p>Proiectul Hotărârii de Guvern, în ceea ce privește competența ANAIJ privind evidența și analiza statisticii judiciare, nu este suficient de coordonată cu următoarelor prevederi ale Legii nr. 514 din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 16<sup>1</sup> alin. (1) lit. k) - Președintele instanței judecătorești conduce activitatea de generalizare a practicii judiciare și de analiză a statisticii judiciare.</li> <li>- Art. 45 alin. (3) lit. d) – Șeful secretariatului instanței judecătorești coordonează și verifică activitatea subdiviziunilor secretariatului instanței judecătorești, asigură administrarea și utilizarea optimă a resurselor financiare, materiale, intelectuale și informaționale.</li> <li>- Art. 46 alin. (2) - În cadrul grefei se instituie subdiviziuni pentru generalizarea statisticii judiciare, pentru analiza, sistematizarea și unificarea practicii judiciare.</li> <li>- Art. 54 - Instanțele judecătorești prezintă informații statistice referitoare la cauzele examinate în materie civilă, comercială, de contencios administrativ, contravențională și penală.</li> </ul> <p>Din prevederile de mai sus reiese că activitatea ce ține de statistica judiciară este coordonată de președintele instanței și șeful secretariatului. Pentru a permite ANAIJ realizarea corespunzătoare a funcțiilor sale, legea nr. 514 ar trebui să prevadă în mod expres coordonarea centralizată a activității ce ține de statistica judiciară de către ANAIJ și, respectiv, obligația instanțelor judecătorești de a prezenta informațiile statistice ANAIJ pentru generalizare.</p>
3.	<p>Art. 6 alin. 3) dezvoltarea sistemului informațional judiciar, precum și acordarea asistenței de instruire a personalului în acest domeniu;</p> <p>Art. 7 alin. 3) în domeniul sistemului informațional judiciar:</p> <p>a) asigurarea mentenanței și dezvoltarea sistemului informațional judiciar;</p> <p>b) asigurarea instanțelor cu echipament tehnic și programe necesare pentru funcționarea sistemului informațional judiciar;</p> <p>c) asigurarea condițiilor necesare pentru aplicarea eficientă a sistemului informațional judiciar;</p> <p>d) acordarea asistenței metodologice și de instruire a personalului instanțelor judecătorești în scopul exploatării sistemului informațional judiciar;</p>	<p>În nota informativă la proiectul Hotărârii de Guvern prin termenul de „sistemul informațional judiciar” se are în vedere Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD) și sistemului de înregistrare audio a ședințelor de judecată SRS FEMIDA. În acest context, urmează a fi luate în considerare prevederile art. 6<sup>1</sup> și art. 16 alin. (1) lit. i) a Legii nr. 514, prevederile Regulamentului privind înregistrarea audio digitală a ședințelor de judecată<sup>6</sup> și Regulamentului privind modul de distribuire aleatorie a dosarelor pentru examinare în instanțele judecătorești<sup>7</sup>.</p> <p>Funcționarea și buna administrare a PIGD și SRS FEMIDA este importantă pentru sistemul judecătorec. În cazul în care responsabilitatea pentru administrarea și menținerea bunei funcționări a acestora ține de ANAIJ, atunci această responsabilitate urmează a fi prevăzută în mod expres.</p>

<sup>6</sup> CSM, Hotărâre nr. 338/13 din 12 aprilie 2013, disponibil la <http://csm.md/files/Hotaririle/2013/13/338-13.pdf>

<sup>7</sup> CSM, Hotărâre nr. 110/5 din 5 februarie 2013, disponibil la [http://csm.md/files/Acte\\_normative/regulament\\_dosare.pdf](http://csm.md/files/Acte_normative/regulament_dosare.pdf).

4.	P. 2 hotărârea de Guvern: Se stabilește efectivul limită al Agenției de administrare a instanțelor judecătorești în număr de 31 unități, cu fondul anual de retribuire a muncii conform legislației în vigoare.	Creșterea numărului de personal al ANAIJ de la 11 la 31 este o sarcină considerabilă pentru buget. Având în vedere hotărârea CSM nr. 106/3 din 28 ianuarie 2014, prin care a fost aprobat Statul de personal al CSM pentru anul 2014 în limita a 50 de unități, ar fi oportună evaluarea statului de personal din cadrul CSM și propunerile pentru ANAIJ pentru a evita suprapuneri și dublări de funcții.
5.	Hotărârea de guvern nu reglementează clar rolul ANAIJ în procesul de elaborare a bugetelor instanțelor judecătorești. Dat fiind rolul atribuit în procesul de asigurare a activității instanțelor judecătorești, inclusiv prin coordonarea centralizată a investițiilor și elaborarea propunerilor de eficientizare a activității instanțelor judecătorești, ar fi logică atribuirea funcției acordare sprijinului CSM în elaborarea bugetelor prin coordonarea proiectului de elaborare a bugetului instanțelor judecătorești și prezentarea acestuia spre aprobare CSM-ului, pentru ca CSM ulterior să prezinte bugetul mai departe conform procedurii reglementate de legislația relevantă.	La determinarea și reglementarea rolului ANAIJ în elaborarea proiectului bugetului instanțelor judecătorești, urmează să se țină cont de următoarele prevederi legale:  Legea nr. 947 din 19 iulie 1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii: - Art. 1 alin. (1) – CSM exercită autoadministrarea judecătorească. - Art. 4 alin. (4) lit. c) – CSM examinează, confirmă și propune proiectul bugetelor instanțelor judecătorești. - Art. 22 alin. (1) – Mijloacele financiare necesare bunei funcționării a instanțelor judecătorești sunt aprobate de Parlament, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii.

**În concluzie**, prezentul proiect al Hotărârii de Guvern soluționează, la prima vedere, aducerea în concordanță a denumirii DAJ, nu și chestiunile referitoare la funcțiile și atribuțiile ANAIJ. Considerăm că documentul nu este coordonat suficient cu prevederile Legii nr. 947 și Legii nr. 514. Activitatea unei autorități instituite prin Hotărâre de Guvern nu poate substitui mandatul organelor de autoadministrare judecătorească instituite prin Constituție și lege. Reiterăm că instituirea ANAIJ este o măsură complexă iar decizia finală cu privire la rolul acesteia urmează a fi luată de Parlament și Guvern prin consultarea cu CSM. Instituirea ANAIJ, în forma propusă, nu poate avea loc fără revizuirea cadrului legal relevant. Pentru a se asigura corespunderea tratatelor internaționale, proiectele de modificare ar putea fi consultate cu Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) sau Oficiul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR).

\*\*\*

Persoane de contact: Ion GUZUN, Consilier juridic, tel. 022-843-601, mob. 068272666, e-mail [ion.guzun@crjm.org](mailto:ion.guzun@crjm.org) și Nadejda HRIPTIEVSCHI, directoare de program, tel. 022-843-601, mob. 069817237, e-mail [nadejda.hriptievschi@crjm.org](mailto:nadejda.hriptievschi@crjm.org)

\*\*\*

*Producerea acestui document a fost posibilă datorită suportului generos din partea poporului american prin intermediul Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID), în cadrul Programului de Consolidare a Instituțiilor Statului de Drept (ROLISP). Conținutul acestui material ține de responsabilitatea Centrului de Resurse Juridice din Moldova și nu reflectă în mod necesar viziunea ROLISP, USAID sau a Guvernului Statelor Unite.*