

APEL PUBLIC

privind inițiativele de reformare a sistemului judecătoresc și mărirea luptei cu corupția

29 septembrie 2015

Semnatarii acestui apel sunt îngrijorați de lipsa transparenței și de posibilitatea adoptării în grabă a unei serii de inițiative legislative lansate în spațiul public cu privire la modificări radicale în sistemul judecătoresc și codul de procedură civilă, precum și crearea instanțelor specializate pentru infracțiunile de corupție. Chemăm factorii de decizie, în special Guvernul și Parlamentul, să nu admită abateri de la obiectivele asumate anterior și să nu promoveze în grabă inițiativele care se pot dovedi periculoase în contextul Republicii Moldova.

La 20 mai 2015, în cadrul unei conferințe, Centrul pentru Reformă în Sistemul Judecătoresc (CRSJ) a făcut public [un set de modificări legislative](#) care vizează organizarea judecătorească, procedura civilă și procedura penală. Printre inițiativele propuse se includ propuneri ce țin de organizarea sistemului judecătoresc, inclusiv reorganizarea Curții Supreme de Justiție (CSJ), astfel încât 17 judecători să fie numiți din rândul judecătorilor de carieră, iar 16 - din mediul academic, al avocaților și al societății civile; divizarea Curții de Apel Chișinău în două curți de apel - pentru mun. Chișinău și, respectiv, pentru 19 raioane din centrul și estul țării; majorarea numărului de inspectori judecătorești de la 5 la 15 și introducerea personalului care să-i asiste, precum și selectarea majorității inspectorilor-judecători (8 din 15) din societatea civilă; investirea Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) cu dreptul de a verifica averile judecătorilor și de a-i elibera din funcție în caz că judecătorul nu poate proba legalitatea dobândirii averii. Modificările la Codul de procedură civilă și penală includ, printre altele, achitarea taxei de stat după terminarea procesului și nu la inițierea procesului, cum este în prezent; introducerea unei singure căi de atac în cauzele simple; instituirea medierii obligatorii în prima instanță în cauzele civile, efectuată de judecători; contestarea sentințelor pronunțate pentru infracțiuni ușoare și mai puțin grave cu recurs în curțile de apel, excluzând posibilitatea examinării acestor cauze de către CSJ; stabilirea termenelor de examinare a cauzelor – 6 luni pentru prima instanță și a câte trei luni pentru instanța de apel și recurs.

La 18 iunie 2015, 19 organizații neguvernamentale au prezentat CRSJ-ului [opinia comună cu privire la inițiativele lansate](#). Semnatarii și-au exprimat surprinderea cu privire la graba cu care inițiativele sunt promovate și îngrijorarea cu privire la esența inițiativelor propuse, deoarece majoritatea propunerilor nu sunt argumentate, nu sunt însoțite de analiza costurilor, nu sunt prevăzute sau vin în contradicție cu Strategia de Reformă a Sectorului Justiției pentru anii 2011-2016 (SRSJ) și pot fi periculoase în contextul Republicii Moldova. Fără a reacționa la opinia comună a ONG-urilor, la 19 iunie 2015, CRSJ a transmis inițiativele sus-menționate ministrului Justiției, în cadrul unui eveniment public. Șeful Delegației Uniunii Europene în Republica Moldova și alți parteneri de dezvoltare, prezenți la evenimentul respectiv, au chemat decidenții să treacă setul de modificări printr-un proces cuprinzător și transparent de consultări publice.

În iulie 2015, CRSJ a mai propus [crearea instanțelor specializate în examinarea infracțiunilor de corupție](#). Inițiativa propune crearea unei judecătorești separate, a unei curți de apel separate și a unui complet specializat la CSJ care să examineze cauzele de corupție. Recent, și Președintele Parlamentului și Prim-ministrul au făcut declarații cu privire la inițiativa de creare a instanțelor specializate pentru cazuri de corupție.

Deși până în prezent, proiectele de lege ale CRSJ nu au fost supuse procedurii de avizare și nu au fost publicate pe pagina web a Ministerului Justiției sau a Parlamentului, majoritatea acestora sunt deja discutate în culoarele Guvernului și Parlamentului. Invocând necesitatea intensificării luptei împotriva corupției, în scurt timp inițiativele CRSJ ar putea fi înregistrate ca inițiative legislative, urmând să fie

adoptate rapid și fără consultări publice de către Parlament sub pretextul intensificării luptei împotriva corupției.

În contextul celor menționate, ne exprimăm următoarele îngrijorări cu privire la natura inițiativelor propuse de CRSJ și modul lor de promovare:

1. Nu există nicio dovadă că sistemul judecătoresc susține propunerile CRSJ. Se pare că setul de modificări legislative a fost inițiat și este susținut doar de câțiva judecători aflați în poziții de conducere a sistemului judecătoresc. Reiterăm că CRSJ a fost creat la inițiativa și este condus de Președintele CSJ și Președintele CSM, iar componența și obiectivele acestui grup de inițiativă nu au fost făcute publice. CRSJ a mimat procesul de coordonare și transparență a inițiativelor de reformare. Deși a organizat două evenimente în care propunerile au fost dezbătute, CRSJ a acordat mai puțin de o lună pentru prezentarea opiniilor, nu a prezentat vreun tabel de divergențe în baza opiniilor primite și nu a prezentat texte finale ale inițiativelor legislative. Deși la evenimentul din 19 iunie 2015 s-a declarat că setul de modificări legislative va fi transmis Ministerului Justiției, acesta încă nu a fost prezentat spre consultări publice de nicio autoritate publică. Mai mult, se pare că setul de modificări legislative a fost transmis direct Parlamentului care, de asemenea, nu a publicat actuala versiune a inițiativelor și nu a supus proiectele consultărilor. În contextul modificărilor radicale propuse, considerăm extrem de periculoasă lipsa unui proces larg de consultare și coordonare a acestora cu societatea;
2. Inițiativele propuse de CRSJ nu se încadrează ori sunt în contradicție cu SRSJ, care a fost aprobată prin lege, după cum arată cele câteva exemple expuse în continuare. Inițiativa cu privire la reorganizarea CSJ prin reducerea la 17 a 33 de posturi ocupate de judecători de carieră, numirea în celelalte 16 posturi a persoanelor din rândul mediului academic, avocați și societate civilă nu poate îmbunătăți calitatea actului de justiție la nivelul CSJ. De fapt, această inițiativă va bloca promovarea judecătorilor de carieră la CSJ pentru mulți ani. Introducerea medierii obligatorii de către judecători contravine SRSJ și Legii cu privire la mediere recent adoptate de Parlament. Inițiativa de investire a CSM cu dreptul de a verifica averile judecătorilor va dubla competențele CSM și ale Comisiei Naționale de Integritate (CNI), care poate duce la pasare de responsabilități și impunitate. Deși se anunță limitarea imunității judecătorilor în cauze contravenționale, de fapt îngreunează atragerea la răspundere contravențională a judecătorilor. Acestea sunt doar câteva din inițiativele promovate.

Totodată, niciuna din inițiative nu se bazează pe un studiu sau analiză a costurilor. Spre exemplu, inițiativele ce țin de schimbarea modului de percepere a taxei de stat, mărirea numărului inspectorilor judecători și crearea instanțelor specializate pentru examinarea infracțiunilor de corupție implică costuri, care în condițiile actuale de austeritate, ar constitui o sarcină mare pentru bugetul de stat.

3. Deși setul de proiecte legislative se susține că a fost elaborat de judecători, acesta nu se referă la niciuna din problemele grave din justiție care pot fi soluționate fără intervenții legislative majore și costuri nejustificate, cum ar fi: motivarea insuficientă a hotărârilor judecătorești, repartizarea aleatorie defectuoasă a dosarelor, înregistrarea audio a ședințelor de judecată, lipsa transparenței la numirea judecătorilor, promovarea în instanțele superioare a judecătorilor cu un punctaj mic acumulat la concurs, practica judiciară neuniformă, inclusiv la CSJ etc.
4. Se pare că, în urma declanșării protestelor stradale, autoritățile promovează, în calitate de concesie pentru revendicările protestatarilor, ideea creării instanțelor specializate în cauze de corupție, lansată de CRSJ în iulie 2015. Drept justificare este invocată practica judecătorească

neunitară și individualizarea contestabilă a pedepselor în cauzele de corupție. Totodată, [studiul cu privire la specializarea judecătorilor](#), elaborat în cadrul implementării SRSJ, recomandă renunțarea la practica de constituire a instanțelor specializate și fortificarea mecanismului de specializare a judecătorilor în instanțele existente. Recomandarea este dictată de volumul insuficient de dosare pentru crearea instanțelor specializate, precum și de experiența anterioară a Republicii Moldova legată de instanțele economice care au devenit focare de corupție. Se creează impresia că prin această propunere de fapt se dorește amânarea reformelor care ar avea un impact real și pozitiv asupra luptei cu corupția, cum ar fi **consolidarea procuraturii anticorupție și limitarea mandatului acesteia pe lupta cu corupția mare**. Crearea unei judecătoria și a colegiilor specializate (în cadrul Curții de Apel Chișinău și CSJ) pe dosare de corupție nu va rezolva problema CSJ, care are, în continuare, o practică neuniformă, inclusiv pe dosarele de corupție. Dacă totuși se dorește specializarea judecătorilor în cauzele de corupție, aceasta poate fi făcută mai ușor prin specializarea judecătorilor în instanțele existente, prin specializarea judecătorilor de primă instanță în cauze penale și civile, fără crearea judecătoriilor separate. Adevărata problemă în combaterea corupției în Republica Moldova este investigarea inefficientă. Prin urmare, este necesară adoptarea urgentă a proiectului legii procuraturii și a legislației conexe pentru crearea premiselor de luptă contra corupției prin investigarea profesionistă a faptelor de corupție, și nu sustragerea atenției către etapa finală a unei cauze penale.

În contextul inițiativelor de mai sus și al declarațiilor făcute de Președintele Parlamentului și Prim-ministru cu privire la măsurile planificate de luptă cu corupția, inclusiv ca reacție la recente proteste stradale, suntem profund îngrijorați de faptul că factorii de decizie, în special Guvernul și Parlamentul, nu dezbate modalitatea de promovare a legii cu privire la procuratură, a legislației conexe și modalitatea practică de consolidare a capacităților și personalului procuraturii anticorupție. Nu sunt promovate cele trei proiecte de legi ce țin reformarea sistemului național de integritate, care după ce au fost consultate pe larg cu factorii de decizie, societatea civilă, experții naționali și internaționali, au fost respinse de Guvern la ședința din 16 iunie 2015. Aceste acte normative creează cadrul instituțional și instrumentele reale de prevenire și combatere a corupției. Tergiversarea adoptării acestora și modificarea esenței proiectelor de legi poate însemna doar un lucru – autoritățile moldovenești nu sunt cointeresate în crearea unor instrumente reale de luptă cu corupția, ci mimează în continuare procesul. În același timp, autoritățile promovează legi, necesitatea sau utilitatea cărora este discutabilă, cum este de exemplu proiectul de lege cu privire la obligația de raportare a actelor de corupție.

Lupta reală cu corupția este un proces de lungă durată. Aceasta începe prin crearea cadrului legal favorabil, consolidarea instituțiilor și numirea persoanelor în funcții cheie potrivit profesionalismului și integrității acestora. Mai mult, pentru a asigura o luptă eficientă cu corupția este absolut necesară realizarea unei reforme cuprinzătoare a sistemului justiției, care ar viza toate instituțiile de drept. Această reformă trebuie să fie coerentă și inclusivă.

În concluzie, semnatarii solicită tuturor factorilor de decizie adoptarea actelor normative menționate în continuare, luarea măsurilor reale și efective de prevenire și luptă împotriva corupției și asigurarea unui sistem judecătoresc independent și responsabil, și anume:

Guvernului și Parlamentului:

- 1) Adoptarea urgentă a proiectului legii procuraturii și a legislației conexe în versiunea propusă de grupul de lucru, pentru crearea premiselor de apariție a dosarelor de corupție bine instrumentate și prezentate calitativ în fața instanțelor de judecată;
- 2) Realocarea posturilor de procurori, personal auxiliar și a posturilor de specialiști și ofițeri de urmărire penală în sistemul procuraturii și a Centrului Național Anticorupție în vederea

consolidării Procuraturii anticorupție după modelul Direcției Naționale Anticorupție din România;

- 3) Adoptarea proiectelor de lege cu privire la Centrul Național de Integritate, privind declararea averii și intereselor personale și proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte normative în versiunea propusă Guvernului de Ministerul Justiției în iunie 2015, care a fost supusă consultărilor publice, inclusiv au fost consultate cu experți internaționali;
- 4) Alocarea resurselor necesare pentru crearea cât mai curând posibilă a Centrului Național de Integritate;
- 5) Asigurarea intențenței și responsabilității instituțiilor de drept și de aplicare a legii și numirea persoanelor în funcții cheie în sectorul justiției pe principiul de profesionalism și integritate, și nu conform criteriilor politice;
- 6) Respectarea legislației privind transparența decizională la elaborarea proiectelor de acte normative;
- 7) Continuarea implementării Strategiei de Reformă a Sectorului Justiției pentru anii 2011-2016 și urgentarea realizării acțiunilor prevăzute de aceasta.

Sistemului judecătoresc, în special CSM și organelor afiliate acestora, precum și Ministerului Justiției în calitate de factor de decizie în domeniul politicilor judiciare:

- 1) Monitorizarea minuțioasă, depistarea și sancționarea încălcărilor în procesul de distribuire aleatorie a dosarelor în instanțele judecătorești, pentru înlăturarea dubiilor cu privire la examinarea părtinitoare a cauzelor;
- 2) Asigurarea înregistrării audio a tuturor ședințelor de judecată și coordonarea mecanismului de înregistrare audio și a modului de întocmire a proceselor verbale ale ședințelor de judecată;
- 3) Fortificarea mecanismului de răspundere disciplinară a judecătorilor, pentru responsabilizarea judecătorilor și eliberarea din funcție a judecătorilor incompetenți;
- 4) Îmbunătățirea modului de numire, transferare și promovare a judecătorilor, prin excluderea numirii judecătorilor cu dubii cu privire la reputație și profesionalism, inclusiv promovarea la CSJ doar a judecătorilor cu o integritate impecabilă și de cel mai înalt profesionalism, în vederea îmbunătățirii practicii uniforme la CSJ și, respectiv, în întregul sistem judecătoresc.

Semnatari:

1. Amnesty International – Moldova
2. Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT
3. Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă (AGER)
4. Asociația pentru Politică Externă (APE)
5. Asociația „Promo-LEX”
6. Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”
7. Centrul de Drept al Femeilor
8. Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM)
9. Centrul Internațional pentru Protecția și Promovarea Drepturilor Femeii „La Strada”
10. Centrul Pentru Politici si Analize in Sănătate (Centrul PAS)
11. Fundația Est-Europeană
12. Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”
13. Institutul de Politici Publice (IPP)
14. Institutul de Politici și Reforme Europene (IPRE)
15. Nicolae Roșca, Conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova
16. ONG "Terra-1530"
17. Transparency-International Moldova