

Judecătorii de instrucție la 15 ani de activitate – bilanțuri și perspective de viitor

Ilie CHIRTOACĂ

Ion GUZUN

Vladislav GRIBINCEA



DOCUMENT ANALITIC

**JUDECĂTORII DE INSTRUCȚIE
LA 15 ANI DE ACTIVITATE –
BILANȚURI ȘI PERSPECTIVE DE VIITOR**

Autori:

Ilie CHIRTOACĂ

Ion GUZUN

Vladislav GRIBINCEA



Această publicație este posibilă datorită ajutorului generos al poporului american, oferit prin intermediul Agenției SUA pentru Dezvoltare Internațională (USAID). Opiniile exprimate aparțin CRJM și nu reflectă în mod necesar poziția USAID sau a Guvernului SUA.

Chișinău, 2018

Cuprins

Abrevieri	6
Sumar	7
Introducere	11
Metodologie	11
1. Cine sunt judecătorii de instrucție?	13
1.1. Cerințele legale și modul de numire a judecătorilor de instrucție – 2003 - 2018	13
1.2. Judecătorii de instrucție numiți între 2010 și 2012	16
1.3. Judecătorii de instrucție numiți în perioada 2015 – 2017	17
1.4. Judecătorii de instrucție numiți pentru perioada 2018 – 2020	20
2. Activitatea judecătorilor de instrucție	25
2.1. Volumul de lucru	25
2.2. Categoriile de dosare examinate de către judecătorii de instrucție	27
2.3. Impactul activității judecătorilor de instrucție asupra respectării drepturilor omului	30
2.3.1. Aplicarea arestului preventiv	30
2.3.2. Studiu de caz: Cauza judecătorului Munteanu – precedent care cheamă la îmbunătățiri în domeniul aplicării arestului preventiv	33
2.3.3. Interceptarea convorbirilor telefonice	35
3. Examinarea dosarelor de către judecătorii de instrucție. Ar putea ședințele închise să explice problematica instituției judecătorului de instrucție în Republica Moldova?	39
Concluzii și recomandări	41

Abrevieri

AAIJ	Agencia de Administrare a Instanțelor Judecătorești
CCM	Curtea Constituțională a Republicii Moldova
CEPJ	Colegiul de evaluare a performanțelor judecătorilor
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
CSJ	Curtea Supremă de Justiție
CEDO	Convenția Europeană pentru Drepturile Omului
CtEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CPP	Codul de procedură penală al Republicii Moldova
INJ	Institutul Național al Justiției
Legea cu privire la CSM	Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii nr. 947 din 19 iulie 1996
Legea nr. 126	Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 126/2016
PG	Procuratura Generală
RM	Republica Moldova
	Regulamentul CSM privind procedura și condițiile de numire a judecătorilor de instrucție aprobat prin Hotărârea CSM nr. 668/26 din 15 septembrie 2015
SRSJ	Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011 - 2016

Sumar

Din anul 2003 sau de 15 ani, în fiecare judecătorie¹ din Republica Moldova există judecători de instrucție. Ei au atribuții speciale, fiind responsabili de examinarea plângerilor împotriva organelor de urmărire penală, aplicarea arestului preventiv, autorizarea perchezițiilor și a interceptării convorbirilor telefonice, precum și de alte acțiuni de urmărire penală. De-a lungul anilor, activitatea judecătorilor de instrucție a fost criticată frecvent pentru atitudinea pro-acuzatorială și protecția insuficientă a drepturilor omului. Se pare că această atitudine a judecătorilor de instrucție a fost determinată, într-o mare măsură, de profilul profesional al acestora, dar și de sarcina lor de muncă, care a crescut semnificativ în ultimii zece ani. La 20 ianuarie 2018, Ministerul Justiției a lansat niște propuneri cu privire la o nouă inițiativă de reformare a instituției judecătorilor de instrucție. În cadrul unui eveniment public, fostul ministru al Justiției a declarat că judecătorii de instrucție urmează a fi înlocuiți cu judecători de drepturi și libertăți care vor avea alte atribuții și calificări². Aceste declarații nu s-au materializat însă în măsuri legislative sau administrative concrete.

Creată inițial ca o categorie separată de judecători, instituția judecătorului de instrucție a avut scopul de a oferi o protecție suplimentară drepturilor omului la etapa urmăririi penale. Judecătorii de instrucție desemnați pentru această funcție urmau să fie judecători specializați exclusiv în exercitarea controlului judiciar pentru acțiunile organelor de urmărire penală, fiind numiți pentru un mandat nelimitat în timp, în baza unor criterii specifice. Drept urmare a acestor cerințe, majoritatea judecătorilor de instrucție desemnați în anii 2003-2009 au fost foști procurori sau ofițeri de urmărire penală. Se pare că profilul profesional al acestora a determinat o atitudine pronunțat pro-acuzatorială, fapt confirmat prin date statistice oficiale³.

În urma unor modificări legislative adoptate în anul 2012⁴, judecătorii de instrucție au fost integrați în sistemul judecătorilor de drept comun. Astfel, din 2013, atribuțiile judecătorului de instrucție sunt exercitate de către judecători de drept comun desemnați de către Consiliul Superior al Magistraturii (CSM). Cu toate acestea, schimbări majore la nivelul activității

¹ În instanțele de apel (Curți de Apel) și Curtea Supremă de Justiție nu există judecători de instrucție.

² Ministerul Justiției, „Document de concept. Direcții strategice și acțiuni prioritare în reforma judiciară”, disponibil la http://justice.gov.md/public/files/Document_de_concept.pdf.

³ CRJM, Raport: „Reforma instituției judecătorului de instrucție în Republica Moldova”, 2015, disponibil la <https://crjm.org/wp-content/uploads/2015/01/CRJM-Raport-JI-28-01-2015.pdf>.

⁴ A se vedea Legea cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative nr. 153 din 5 iulie 2012.

judecătorilor de instrucție se pare că nu s-au produs. De exemplu, rata admiterii solicitărilor de aplicare a arestului preventiv în anul 2018 era de 87%, mai înaltă chiar decât în anii 2011 și 2012, când au fost admise 81% și, respectiv, 80% din demersurile de arestare. Rata de admitere a demersurilor de autorizare a interceptării convorbirilor telefonice de asemenea nu s-a micșorat de-a lungul anilor, chiar dacă numărul acestor demersuri a crescut în ultimii 10 ani cu peste 250%.

În sistemul judecătoresc din Republica Moldova activează în medie 42-45 de judecători de instrucție de bază, ceea ce reprezintă aproximativ 13% din numărul total de judecători de drept comun (în funcție)⁵. La stabilirea numărului judecătorilor de instrucție s-a plecat de la prezumția că în fiecare instanță judecătorească din țară ar trebui să fie cel puțin un judecător de instrucție⁶. În timp ce numărul total al judecătorilor de instrucție a rămas practic același în ultimii zece ani, volumul de lucru al acestora a crescut semnificativ. Dacă în 2006, judecătorii de instrucție examinau în total aproximativ 20,670 dosare și materiale, în 2017, acest număr a ajuns la 56,404, atestând o creștere constantă din anul 2006 (cu excepția anului 2013). În 2018, această cifră a scăzut până la 47,621 dosare și materiale.

În lipsa unor măsuri de politici din partea CSM pentru a reevalua numărul total de judecători de instrucție per sistem, continuă să existe discrepanțe majore între volumul de muncă al judecătorilor de instrucție din diferite judecătorii. În 2017, unui judecător de instrucție i-au revenit în medie 1,340 de dosare și materiale. Această cifră este mult mai mare pentru judecătorii de instrucție din mun. Chișinău și Bălți și mai mică pentru judecătorii de instrucție din judecătoriile raionale. Mai mult, prin modificările din anul 2014 introduse de către CSM în Regulamentul privind distribuirea aleatorie a dosarelor, a fost introdusă regula conform căreia fiecărui judecător de instrucție i se vor repartiza în mod obligatoriu și alte categorii de dosare, în volum de 50%⁷. Până la sfârșitul anului 2018, prevederea aceasta se aplica față de toate instanțele judecătorești, indiferent de volumul de muncă al judecătorilor de instrucție din acele judecătorii. Acest lucru mărește și mai mult volumul de muncă al judecătorilor de instrucție din instanțele supraaglomerate. Volumul de lucru, dar și complexitatea dosarelor examinate în special de către cei din mun. Chișinău și alte localități sau raioane (mun. Bălți, mun. Orhei ș.a.), necesită o reevaluare din partea CSM a numărului total de posturi de judecător de instrucție repartizate în fiecare judecătorie.

Potrivit Regulamentului CSM privind stabilirea gradelor de complexitate unice naționale a cauzelor judiciare civile, penale și contravenționale, dosarelor și materialelor examinate de către judecătorii de instrucție li se atribuie o complexitate de la 2 la 6 (1 reprezentând complexitatea minimă, iar 10 – complexitatea maximă). Clasificarea materialelor examinate de către judecătorii de instrucție la categoria celor mai puțin complexe reprezintă o chestiune

⁵ Lista judecătorilor de instrucție, actualizată la 10 decembrie 2018, disponibilă la: https://csm.md/files/Lista_judecatorilor/Lista_de_instrucție.pdf; Calculul privind cuantumul procentual al judecătorilor de instrucție din numărul total de judecători a fost calculat din numărul total de judecători în funcție (posturi ocupate), informație disponibilă la: https://www.csm.md/files/Lista_judecatorilor/Locuri_vacante.pdf.

⁶ CRJM, Raport: „Reforma instituției judecătorului de instrucție în Republica Moldova”, 2015, p. 47.

⁷ CRJM, Raport: „Reforma instituției judecătorului de instrucție în Republica Moldova”, 2015, p. 47.

care merită o analiză minuțioasă. Având în vedere volumul mare de dosare examinate de către judecătorul de instrucție, complexitatea reală a unor dosare examinate față de complexitatea atribuită, ar fi oportună examinarea detaliată a metodologiei prin care este atribuit gradul de complexitate a dosarelor examinate de către judecătorii de instrucție.

Deși controlul judiciar efectuat de către judecătorii de instrucție are misiunea principală de a asigura protecția drepturilor persoanei, în ultimii ani, se perpetuează practica privind aplicarea excesivă a arestului și autorizarea cu ușurință a demersurilor procurorilor cu privire la interceptarea convorbirilor telefonice. Pe parcursul ultimilor ani, rapoarte ale societății civile au semnalat cu îngrijorare această tendință⁸, iar, de curând, acest lucru este recunoscut inclusiv de către unele autorități ale statului⁹. Rata demersurilor acceptate denotă în continuare o atitudine pro-acuzatorială neschimbată din partea judecătorilor de instrucție. În același timp, acest lucru înseamnă că măsurile preventive alternative arestului preventiv, prevăzute de Codul de procedură penală, nu sunt utilizate suficient.

Judecătorii de instrucție exercită o activitate complexă și deosebit de importantă pentru asigurarea eficientă a drepturilor omului la etapa urmăririi penale. Pentru a putea lua decizii complexe în termene scurte, experiența judecătorului este crucială. În acest sens, modificările legislative introduse în 2017-2018 constituie un regres serios față de instituirea funcției de judecător de instrucție în 2003 și asigurarea că judecătorul are o experiență suficientă ca să-i asigure o independență funcțională, iar părților – că judecătorul are o pregătire funcțională adecvată. Recomandăm revenirea la situația de până în anul 2018, când, pentru a deveni judecător de instrucție, candidatul trebuia să exercite funcția de judecător de cel puțin câțiva ani. Pentru a asigura atractivitatea instituției judecătorului de instrucție, recomandăm reevaluarea statutului acestei categorii de judecători. O soluție în acest sens ar fi echivalarea statutului judecătorilor de instrucție cu cel al judecătorilor curților de apel, cu toate beneficiile pe care le implică acest statut, inclusiv remunerarea. Totuși, în acest caz, judecătorii ar trebui să dețină și vechimea în muncă necesară pentru a se califica pentru funcția de judecător al curții de apel.

Pentru ridicarea calității examinării demersurilor de aplicare a arestului preventiv și a arestului la domiciliu, precum și a prelungirii acestora, apărarea ar putea să solicite mai des examinarea în ședință publică a acestor demersuri. O altă măsură de îmbunătățire a calității motivării încheierilor judecătorilor de instrucție cu privire la aplicarea arestului preventiv și a arestului la domiciliu, inclusiv prelungirea acestora, ar fi publicarea respectivelor încheieri pe paginile web ale instanțelor judecătorești, fapt care în prezent nu are loc.

⁸ CRJM, Raport: „Interceptarea convorbirilor telefonice în Republica Moldova: progres sau regres?”, 2015, disponibil la: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2016/01/CRJM-DA-Interceptari.pdf>; CPR Moldova, „Scoși din fire: Ce facem cu interceptările convorbirilor telefonice din Moldova”, 2018, disponibil la: <https://site.cpr.md/2018/07/03/scosi-din-fire-ce-facem-cu-interceptarile-convorbirilor-telefonice-din-moldova/>.

⁹ Alocuțiunea ministrului Justiției, Victoria IFTODI, din 23 martie 2018 în cadrul Adunării Generale a Judecătorilor (minutul 02:06), disponibil la: <https://www.privesc.eu/Arhiva/80525/Adunarea-Generala-a-Judecatorilor>.

Introducere

Începând cu 2013, CRJM a promovat necesitatea reformării instituției judecătorilor de instrucție și a emis rapoarte de monitorizare¹⁰ și documente de politici¹¹ privind acest subiect. Prezentul document elaborat în 2018 se bazează în mare parte pe constatările anterioare, oferind în același timp o analiză cuprinzătoare, în baza informațiilor și datelor oficiale colectate pe parcursul ultimilor 11 ani. Scopul documentului este de a evalua instituția judecătorului de instrucție în Republica Moldova în stadiul actual și de a analiza premisele care pot contribui la îmbunătățirea calității activității acestora, pentru a asigura în mod eficient drepturile și libertățile persoanelor, dar și administrarea eficientă a sistemului judiciar. Autorii propun un șir de modificări care pot contribui la îmbunătățirea calității activității judecătorilor de instrucție, pentru a asigura protecția efectivă a drepturilor și libertăților persoanelor la etapa urmăririi penale.

Metodologie

Raportul este elaborat în baza informațiilor și datelor oficiale cu privire la activitatea judecătorilor de instrucție. Datele au fost colectate de către echipa CRJM din resurse disponibile public, în timp ce unele date statistice oficiale au fost puse la dispoziția autorilor de către reprezentanții Agenției de Administrare Judecătorească de pe lângă Ministerul Justiției (AAIJ). Autorii au analizat legislația națională, cadrul normativ intern al CSM în partea referitoare la atribuțiile exercitate de către această categorie de judecători și exigențele prevăzute de lege pentru a fi numiți în aceste funcții, precum și informațiile disponibile public pe paginile autorităților publice (rapoarte statistice, rapoarte de planificare și de activitate) ale Ministerului Justiției, CSM și Procuraturii Generale (PG).

Suplimentar, unele date au fost obținute în urma monitorizării activității CSM și a Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor (CEPJ), prin studierea preliminară a ordinii de zi și a documentelor prezentate în ședințele CSM și ale CEPJ, monitorizarea ședințelor CSM, studierea hotărârilor CSM și ale Colegiului de evaluare disponibile pe pagina web a CSM și studierea decretelor Președintelui țării etc. În baza acestor date, CRJM

¹⁰ A se vedea, printre altele: CRJM, Raport „Reforma instituției judecătorului de instrucție în Republica Moldova”, 2015, disponibil la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/01/CRJM-Raport-JI-28-01-2015-1.pdf>.

¹¹ A se vedea, printre altele: CRJM Document de politici publice „Realocarea judecătorilor de instrucție: recomandări pentru fiecare instanță judecătorească”, 2014, disponibil la <https://crjm.org/wp-content/uploads/2014/09/Doc-politici-nr.-2-realoc-JI.pdf>.

deține și actualizează în mod constant două baze de date ale judecătorilor de instrucție – prima ține evidența judecătorilor de instrucție care au fost reconfirmați în calitate de judecători de drept comun, iar cea de-a doua se referă la judecătorii de instrucție nou-numiți în fiecare judecătorie din țară. Datele verificate reflectă situația între 31 august 2012 și 31 decembrie 2018 și au fost incluse în document.

Autorii au analizat și datele disponibile din rapoartele anterioare elaborate de către CRJM, precum analiza procesului de reconfirmare a judecătorilor de instrucție în calitate de judecători de drept comun și numirea judecătorilor de instrucție potrivit noilor reguli stabilite de Regulamentul CSM privind procedura și condițiile de numire a judecătorilor de instrucție, aprobat prin Hotărârea nr. 145/6 din 12 februarie 2013. Proiectul Raportului a fost supus evaluării colegiale în cadrul CRJM și a fost consultat în cadrul unui eveniment public la 17 decembrie 2018 cu reprezentanți ai autorităților publice, judecători de instrucție, foști judecători, specialiști și experți. Suplimentar, proiectul analizei a fost expedit pentru comentarii Consiliului Superior al Magistraturii (CSM). Până la sfârșitul lunii decembrie 2018, autorii nu au recepționat comentariile CSM.

1. Cine sunt judecătorii de instrucție?

1.1. Cerințele legale și modul de numire a judecătorilor de instrucție – 2003 - 2018

În Republica Moldova, instituția judecătorului de instrucție a fost creată în anul 2003. Activitatea judecătorilor de instrucție constă, în principal, în verificarea legalității și temeiniciei măsurilor aplicate sau dispuse de către procuror și ofițerii de urmărire penală. De asemenea, ei autorizează unele măsuri preventive, cum ar fi aplicarea sau prelungirea arestului la faza urmăririi penale, precum și unele măsuri speciale de investigație, cum ar fi interceptarea convorbirilor telefonice sau perchezițiile. Esența funcției judecătorilor de instrucție ține de respectarea drepturilor omului la faza urmăririi penale. Regimul juridic al numirii judecătorilor de instrucție este reglementat de Legea nr. 514 privind organizarea judecătorească din 6 iulie 1995.

Potrivit criteriilor de selectare a judecătorilor de instrucție introduse în 2003 în Legea nr. 544 cu privire la statutul judecătorului, puteau fi judecători de instrucție persoanele care aveau fie cel puțin 5 ani de experiență în funcția de procuror, anchetator sau ofițer de urmărire penală, fie cel puțin 3 ani de experiență în funcția de judecător¹². Judecătorii de instrucție erau numiți în această funcție de către Președintele țării, la propunerea CSM, inițial pentru un termen de 5 ani, iar după reconfirmare, până la atingerea plafonului de vârstă. În anul 2003, niciun judecător cu o experiență de cel puțin 3 ani nu a candidat la funcția de judecător de instrucție¹³. Ca urmare a cerințelor pentru numire în funcție, în noiembrie 2013, 87% din judecătorii de instrucție erau foști procurori sau ofițeri de urmărire penală¹⁴.

În anul 2012, în urma unor modificări legislative¹⁵, instituția judecătorului de instrucție, ca o categorie de judecători numiți după criterii distincte, a fost lichidată. Judecătorii de instrucție au devenit judecători de drept comun după un proces de instruire și evaluare sumară. De atunci, atribuțiile judecătorului de instrucție sunt exercitate de către judecători de drept comun desemnați de CSM.

¹² Art. XXIV p. (4) al Legii nr. 206, din 29 mai 2003, pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

¹³ CRJM, Raport „Executarea hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului de către Republica Moldova. 1997-2012”, 2012, disponibil la <https://crjm.org/wp-content/uploads/2014/04/Executarea-hotararilor-CtEDO-de-catre-RM-1997-2012.pdf>, p. 145.

¹⁴ CRJM, Raport „Reforma instituției judecătorului de instrucție în Republica Moldova”, 2015, disponibil la <http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/01/CRJM-Raport-JI-28-01-2015-1.pdf>.

¹⁵ A se vedea Legea cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative nr. 153 din 5 iulie 2012.

În anul 2016, prin Legea nr. 126 din 9 iulie 2016, au fost incluse o serie de modificări cu privire la statutul judecătorilor de instrucție. Conform acestor modificări, judecătorul de instrucție este numit de către CSM, cu consimțământul acestuia, la propunerea președintelui instanței judecătorești, din rândul judecătorilor care au activat în funcția de judecător cel puțin 3 ani, pentru un mandat fix de trei ani, fără posibilitatea de a exercita două mandate consecutive. În cazul când nici un judecător din cadrul acelei instanțe nu are o experiență de cel puțin trei ani în funcția de judecător, atunci atribuțiile judecătorului de instrucție pot fi exercitate de un judecător cu experiență de cel puțin 18 luni. De asemenea, judecătorii de instrucție care au fost numiți până la intrarea în vigoare a Legii nr. 126 urmau să își exercite atribuțiile până la 1 ianuarie 2018. Acei judecători care au exercitat atribuțiile judecătorului de instrucție mai mult de 2 ani, între 1 ianuarie 2013 și 31 august 2017, nu vor mai putea exercita atribuțiile judecătorului de instrucție până la data de 31 decembrie 2020. De asemenea, conform Legii nr. 126, CSM urma să numească, până la 30 septembrie 2016, judecătorii de instrucție în toate judecătoriile, care urmau să își înceapă activitatea din 1 ianuarie 2018. Legea nr. 126 urma să fie aplicată din 1 ianuarie 2017, însă, la solicitarea CSM, punerea acesteia în aplicare a fost amânată până la 1 ianuarie 2018, prin Legea nr. 266 din 9 decembrie 2016¹⁶.

Înainte de punerea în aplicare a Legii nr. 126, judecătorii de instrucție erau numiți în baza Regulamentului CSM nr. 145/6 din 12 februarie 2013. În conformitate cu p. 7 din Regulament, ca și în cazul Legii nr. 126, procedura de numire era inițiată de către președintele instanței de judecată printr-un demers adresat CSM-ului. În partea ce se referă la experiența judecătorului de instrucție, conform p. 2 din Regulament, acesta trebuia să activeze minim trei ani în funcție de judecător. Totuși, în situații justificate, termenul de trei ani de vechime în muncă putea fi redus. Durata mandatului judecătorului de instrucție era de până la trei ani.

La 22 decembrie 2017, a fost adoptată Legea nr. 315, care modifica din nou modul de numire și exercitare a mandatului judecătorilor de instrucție (art. 15¹ al Legii cu privire la organizarea judecătorească). În principal, aceasta a exclus cerința de experiență de trei ani sau, în cauze excepționale, de 18 luni, în funcția de judecător pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție.

Propunerile de modificare a art. 15¹ al Legii cu privire la organizarea judecătorească au fost formulate de doi deputați, care au propus modificarea textului proiectului Legii nr. 361¹⁷ în cadrul ședinței Comisiei juridice, numiri și imunități din 21 decembrie 2017, când se discuta aprobarea pentru lectura a II-a a unui proiect de lege care nici nu se referea la judecătorii de instrucție sau sistemul de justiție penală¹⁸. Proiectul de lege se referea inițial exclusiv la modificări ce vizau funcția de șef adjunct al secretariatului Judecătoriei Chișinău, iar propunerile adiționale ale deputaților se refereau la statutul și mandatul judecătorilor

¹⁶ Legea nr. 266 din 9 decembrie 2016 cu privire la modificarea articolului IV din Legea nr. 126 din 9 iunie 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

¹⁷ Proiectul Legii nr. 361 din 23 noiembrie 2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind organizarea judecătorească – art. 45; Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public – art. 9; ș.a.), disponibil la <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3983/language/ro-RO/Default.aspx>.

¹⁸ Raportul Comisiei juridice, numiri și imunități la proiectul de lege nr. 361 (pentru lectura a II), disponibil la <http://parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=4e884881-273f-4090-b957-19d3614b4a70>.

de instrucție, precum și la schimbarea circumscripției Judecătoriei Ungheni de la Curtea de Apel Bălți la Curtea de Apel Chișinău. Aceste modificări majore au fost formulate în condițiile în care în textul Raportului Comisiei pentru lectura I din 14 decembrie 2017 este indicat că „Pentru lectura a doua vor fi examinate amendamentele deputaților, propunerile comisiilor permanente, obiecțiile de ordin tehnico-legislativ ale Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului”¹⁹. În ședința plenară a Parlamentului din 22 decembrie 2017, la prezentarea raportului Comisiei juridice, numiri și imunități, nu s-au menționat aceste modificări²⁰. Astfel, prin introducerea unor modificări esențiale referitoare la mandatul judecătorului de instrucție, a fost încălcată procedura transparenței decizionale.

Excluderea criteriului de experiență de cel puțin trei ani afectează scopul inițial propus la crearea instituției judecătorilor de instrucție – disponibilitatea unor judecători cu o experiență și pregătire mai mare, în măsură să examineze și să asigure un control judiciar eficient pentru protecția drepturilor și libertăților persoanelor. Argumentarea necesității deținerii funcției de judecător de instrucție de către persoane cu experiență în funcția de judecător poate fi văzută și în alte sisteme de drept. Potrivit legislației franceze, judecătorul de drepturi și libertăți (care are atribuții similare cu ale judecătorului de instrucție din Moldova) poate fi doar un judecător cu rang de președinte, de vicepreședinte senior sau vicepreședinte de instanță, fiind numit în funcție de către președintele instanței de judecată. Dacă acesta este în imposibilitate de a examina o anumită cauză, el este înlocuit de către judecătorul din aceeași instanță cu cea mai mare vechime de muncă (senioritate)²¹. În mod similar, în Ucraina, atribuțiile judecătorului de instrucție (atribuții similare cu ale judecătorului de instrucție din Moldova) sunt exercitate în lipsa judecătorului desemnat doar de către președintele unei instanțe de prim nivel sau, după caz, de către președintele curții de apel²².

La sfârșitul anului 2018, Parlamentul Republicii Moldova a introdus din nou modificări în modul de numire și de exercitare a atribuțiilor judecătorilor de instrucție²³. De această dată, au fost excluse încă două condiții incluse în anul 2016 prin Legea nr. 126: (i) restricția cu privire la exercitarea a două mandate consecutive; precum și (ii) identificarea judecătorului de instrucție prin tragere la sorți în cazul în care niciunul sau mai mulți judecători își exprimă acordul pentru a exercita funcția. Excluderea restricției cu privire la exercitarea a două mandate consecutiv presupune perpetuarea aceluiași persoane la exercitarea atribuțiilor de judecător de instrucție, lucru care s-a dorit să fie evitat inclusiv prin reforma instituției în anul 2013. Excluderea obligației de tragere la sorți implică acordarea unei discreții mari președintelui instanței de judecată. În lipsa consimțământului judecătorului sau în cazul mai multor candidați, președintele instanței poate decide unilateral cine va exercita atribuțiile

¹⁹ Raportul Comisiei juridice, numiri și imunități la proiectul de lege nr. 361 (pentru lectura a I), disponibil la <http://parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=195f2ce0-bfc4-4de0-a3d4-90400047e4b7>.

²⁰ Stenograma ședinței parlamentului din 22 decembrie 2017, p. 41-42, disponibilă la <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=VrIPMh18s4g%3d&tabid=128&mid=506&language=ro-RO>.

²¹ Art. 137-1, Codul de procedură penală Francez, disponibil în Engleză, disponibil online la: https://www.legifrance.gouv.fr/content/download/1958/13719/.../3/.../Code_34.pdf.

²² OSCE/ODIHR, Opinie asupra Legii Ucrainei privind organizarea judecătorească și statutul judecătorilor, 2017, p.22, disponibilă online la: <https://www.osce.org/odihr/335406?download=true>.

²³ Legea nr. 265 din 23 noiembrie 2018 cu privire la modificarea unor acte legislative.

judecătorului de instrucție. Această discreție afectează independența judecătorilor care urmează să exercite funcția de judecător de instrucție.

Modificările din 2017 și 2018 constituie un regres serios de la instituirea funcției de judecător de instrucție în 2003 și asigurarea că judecătorul are o experiență suficientă ca să-i asigure o independență funcțională, iar părților – că judecătorul are o pregătire funcțională adecvată. De fapt, aceste modificări au exclus din lege principalele noțiuni introduse prin Legea nr. 126 din 9 iulie 2016. Necesitatea acestor modificări nu a fost niciodată oficial argumentată convingător. În același timp, modificările frecvente ale legislației nu au cum să nu afecteze negativ instituția judecătorului de instrucție. Ele creează incertitudine pentru persoanele care exercită această profesie sau care urmează să accedă în ea.

Din 1 ianuarie 2019, judecătorii din Chișinău urmează fie specializați în cinci categorii: (i) insolabilitate, (ii) dosare civile, (iii) dosare penale, (iv) contencios administrativ, (v) contravențional și activitatea judecătorului de instrucție. Astfel, judecătorii de instrucție urmează a fi repartizați într-o singură instanță judecătorească (sediul Ciocana), având în competență atât dosarele proprii, cât și dosarele contravenționale²⁴. CSM și-a motivat necesitatea specializării prin îmbunătățirea pe termen lung a calității actului judecătoresc²⁵. Deși este prematur să apreciem rezultatele acestei schimbări, impactul asupra activității judecătorilor de instrucție este unul negativ din punct de vedere al sarcinii de muncă, or examinarea dosarelor contravenționale, pe lângă munca de bază, poate să acutizeze problemele semnalate anterior cu privire la volumul mare de lucru și, implicit, calitatea deciziilor luate de judecătorii de instrucție.

1.2. Judecătorii de instrucție numiți între 2010 și 2012

În perioada 2010 – 2012, CSM a aprobat constant 45 de posturi de judecători de instrucție pentru întreg sistemul judecătoresc. În toate judecătoriile din țară era aprobat câte un post de judecător de instrucție, cu excepția judecătoriilor sect. Botanica, Centru și Buiucani din mun. Chișinău, în care erau aprobate câte două posturi de judecători de instrucție.

În perioada 2010 – 2012, unele posturi de judecător de instrucție erau vacante. În 2010, erau 11 posturi vacante, în 2011 – 7 posturi vacante, iar în 2012 – 2 posturi vacante de judecători de instrucție. Această informație poate fi vizualizată în tabelul de mai jos:

Tabel nr. 1. Informație despre numărul judecătorilor din judecătorii în 2010-2012

	2010	2011	2012
Total posturi de judecători (inclusiv judecători de instrucție)	456	456	472
Total posturi judecători de instrucție	45	45	45
Judecători de instrucție care activau de facto	34	38	43

²⁴ CSM, Hotărârea nr. 555/25 din 27 noiembrie 2018 cu privire la specializarea Judecătoriei Chișinău, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotaririle/2018/25/555-25.pdf>.

²⁵ Ibidem.

La 1 noiembrie 2013, majoritatea judecătorilor de instrucție erau foști procurori, anchetatori sau ofițeri de urmărire penală. Din totalul de 40 de judecători de instrucție (4 funcții erau vacante), 25 erau foști procurori, 10 au fost în trecut anchetatori sau ofițeri de urmărire penală (OUP), iar 5 au profesat anterior avocatura sau au activat în calitate de consilieri juridici în cadrul instanțelor de judecată²⁶.

Prin Legea nr. 153 din 5 iulie 2012 (în vigoare la 31 august 2012), se stabilea că judecătorii de instrucție se numesc din rândul judecătorilor instanței. Potrivit Regulamentului CSM privind procedura și condițiile de numire a judecătorilor de instrucție, judecătorii de instrucție urmau să depună cereri privind inițierea procedurii de reconfirmare în funcția de judecător de drept comun până la 1 martie 2015²⁷.

În anul 2013, patru judecători de instrucție au fost reconfirmați în funcția de judecător. În anul 2014, CSM a propus Președintelui Republicii Moldova pentru reconfirmare în funcția de judecător 34 de judecători de instrucție. Prin Decret prezidențial au fost reconfirmați în funcția de judecător 32 de judecători de instrucție, iar propunerea de reconfirmare a doi judecători de instrucție (Galben Anatolie, Judecătoria Rîșcani, mun. Chișinău, și Taban Vasile, Judecătoria Șoldănești) a fost respinsă de președintele Republicii Moldova. Din rândul judecătorilor de instrucție, un judecător (Ion GUȚU, Judecătoria Fălești) nu a depus cerere de reconfirmare în funcția de judecător, un judecător de instrucție (Gheorghe URȘAN, Judecătoria Telenești) a fost eliberat din funcție în baza cererii de demisie din proprie inițiativă și doi judecători de instrucție (Vasile GHETU, Judecătoria Edineț, și Victor LANOVENCO, Judecătoria Vulcănești) au fost evaluați cu calificativul „eșuat” la Colegiul de evaluare a performanțelor și nu au fost propuși pentru reconfirmare²⁸.

1.3. Judecătorii de instrucție numiți în perioada 2015 – 2017

Prin Legea nr. 126 din 9 iunie 2016, mandatul judecătorului de instrucție era unul cu durata fixă de trei ani, fără posibilitatea de a exercita două mandate consecutive. În practică, după intrarea în vigoare a Legii nr. 126, CSM stabilea o durată a mandatului judecătorilor de instrucție pentru o perioadă mai mică de trei ani. De exemplu, Hotărârea CSM nr. 932/38 din 26 decembrie 2016²⁹ a stabilit un mandat de un an pentru toți judecătorii de instrucție.

Legea nr. 126 din 9 iunie 2016 prevedea că puteau fi numite în calitate de judecători de instrucție doar persoanele cu o vechime în muncă de judecător de peste trei ani. În perioada 2015 - 2017, CSM a numit 21 de judecători (6 de bază și 15 supleanți) pentru exercitarea

²⁶ CRJM, Document de politici „Reforma instituției judecătorului de instrucție: probleme, riscuri și soluții”, 2014, p. 2, disponibil la <https://crjm.org/wp-content/uploads/2014/04/2013-12-11-CRJM-doc-politici-judecat-instructie.pdf>.

²⁷ Hotărârea CSM cu privire la aprobarea Regulamentului privind procedura și condițiile de numire a judecătorilor de instrucție nr. 145/6 din 12 februarie 2013, disponibil la <http://www.csm.md/files/Hotaririle/2013/6/145-6%281%29.pdf>, și Regulamentul privind procedura și condițiile de numire a judecătorilor de instrucție nr. 145/6 din 12 februarie 2013, disponibil la http://www.csm.md/files/Acte_normative/Legislatia/Interne/145-6-Reg_proced_condit_jud_instructir.pdf.

²⁸ Raportul de activitate al Consiliului Superior al Magistraturii pentru anul 2014, p. 19-20, disponibil la https://www.csm.md/files/Raport_anual/RAPORT_CSM2015.pdf.

²⁹ CSM nr. 932/38 din 26 decembrie 2016, disponibilă la <http://www.csm.md/files/Hotaririle/2016/38/932-38.pdf>.

atribuțiilor judecătorului de instrucție, fără ca aceștia să aibă experiență minimă de 3 ani în funcția de judecător. Unul din cei 5 judecători de bază avea o vechime de un an în funcția de judecător, iar 10 judecători supleanți – o vechime de cel mult un an în funcția de judecător. Informația detaliată este redată în tabelul de mai jos.

Tabel nr. 2. Judecătorii de bază și supleanți numiți în 2015-2017 pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție – fără a avea experiență de muncă de minim 3 ani în calitate de judecător

Judecători de instrucție (de bază)			
Instanța de judecată	Prenumele, Numele Judecătorului	Experiența (la data hot. CSM)	Hotărârea CSM
Centru, mun. Chișinău	Sergiu BULARU	2 ani 10 luni	nr. 932/38 din 27 decembrie 2016
Bălți	Ghenadie EREMCIUC	2 ani 2 luni	nr. 220/10 din 5 aprilie 2016
Călărași	Veaceslav NEGURIȚĂ	2 ani 5 luni	nr. 932/38 din 27 decembrie 2016
Comrat	Vasile HRAPACOV	1 an	nr. 7/1 din 14 ianuarie 2014
Criuleni	Viorica URSU	2 ani 9 luni	nr. 838/33 din 29 noiembrie 2016
		2 ani 10 luni	nr. 932/38 din 27 decembrie 2016
Florești	Sergiu CARAMAN	2 ani 5 luni	nr.236/10 din 24 martie 2015
Judecători de instrucție (supleanți)			
Instanța de judecată	Prenumele, Numele Judecătorului	Experiența (la data hot. CSM)	Hotărârea CSM
Buiucani, Chișinău	Alexandru NEGRU	2 ani 9 luni	nr. 798/32 din 22 noiembrie 2016
	Andrei NICULCEA	1 an 4 luni	
	Vitalie BUDECI	1 an 3 luni	
	Alexandru NEGRU	2 ani 10 luni	
	Andrei NICULCEA	1 an 5 luni	
	Vitalie BUDECI	1 an 4 luni	
Cimișlia	Sofia ARAMĂ	7 luni	nr. 442/18 din 9 iunie 2015
		11 luni	nr. 970/39 din 15 decembrie 2015
		1 an	nr. 932/38 din 27 decembrie 2016
Comrat	Valeri HUDOBA	5 luni	nr. 787/32 din 22 noiembrie 2016
		5 luni	nr. 932/38 din 27 decembrie 2016
Florești	Marcela NICORICI	6 luni	nr. 720/28 din 6 octombrie 2015
		1 an 7 luni	nr. 932/38 din 27 decembrie 2016
		2 ani 8 luni	nr. 932/38 din 27 decembrie 2016
	Alina ȚIHONSCHI	2 ani 8 luni	nr. 932/38 din 27 decembrie 2016

Hîncești	Ion DADU	1 an 7 luni	nr. 932/38 din 27 decembrie 2016
Leova	Silvia GURIȚANU	1 an 3 luni	nr. 932/38 din 27 decembrie 2016
Orhei	Viorica SEVERIN	1 an 7 luni	nr. 932/38 din 27 decembrie 2016
		2 ani 7 luni	nr. 940/38 din 27 decembrie 2017
Rezina	Igor NEGREANU	6 luni	nr. 932/38 din 27 decembrie 2016
	Viorica SEVERIN	2 ani 7 luni	nr. 740/32 din 7 noiembrie 2017
Sîngerei	Hristina CRAVEȚ	6 luni	nr. 932/38 din 27 decembrie 2016
Șoldănești	Ramona MOȘNEGUȚU	6 luni	nr. 932/38 din 27 decembrie 2016
Taraclia	Andrei MIRONOV	2 ani 11 luni	nr. 505/20 din 30 iunie 2015
Vulcănești	Sergiu BUCICOV	5 luni	nr. 932/38 din 27 decembrie 2016

În perioada 2015-2017, CSM a avut în agenda sa practic la fiecare ședință chestiuni care se refereau la solicitarea președinților de instanță pentru desemnarea judecătorilor pentru exercitarea atribuțiilor judecătorești de instrucție. De exemplu, în anul 2015, CSM a adoptat 45 de hotărâri prin care a numit judecători pentru exercitarea atribuțiilor judecătorești de instrucție (inclusiv pentru examinarea dosarelor concrete), în anul 2016 – 27 de hotărâri, iar în anul 2017 – 12 hotărâri. Numărul redus de hotărâri adoptate de CSM în anul 2017 referitor la exercitarea atribuțiilor judecătorești de instrucție s-a datorat Hotărârii CSM [nr. 932/38 din 27 decembrie 2016](#), prin care s-au numit pe un termen de un an judecătorii de bază și supleanți pentru exercitarea atribuțiilor judecătorești de instrucție în toate judecătoriile și sediile acestora.

Suplimentar acestor 84 de hotărâri ale CSM, în perioada 1 ianuarie 2015 – 31 decembrie 2017, președintele CSM a emis 17 dispoziții prin care a numit judecători pentru exercitarea atribuțiilor judecătorești de instrucție. Ulterior, membrii CSM au aprobat în ședință dispozițiile emise de președintele CSM. În 11 hotărâri ale CSM s-a argumentat că, în perioada emiterii dispozițiilor de către președinte, Plenul CSM nu a avut posibilitatea de a se întruni, în trei hotărâri – că dispozițiile urmau să fie examinate în termene restrânse, iar într-o hotărâre că dispoziția a fost emisă pentru administrarea sistemului judecătoresc. În șapte din cele 11 dispoziții ale președintelui CSM, termenul pentru exercitarea atribuțiilor judecătorești de instrucție a fost de la o lună până la 3 ani, iar în celelalte – pentru perioada de concediu sau imposibilitate de examinare a cauzei de către judecătorul de instrucție desemnat anterior. În majoritatea cazurilor, din textul hotărârii CSM a fost imposibil de identificat numele și numărul judecătorilor desemnați, inclusiv perioada pentru exercitarea acestor atribuții.

În toate hotărârile CSM prin care s-au aprobat dispozițiile președintelui CSM, s-a invocat prevederea art. 6 lit. e) din Legea cu privire la CSM, conform căreia președintele Consiliului exercită și alte atribuții în condițiile legii. Art. 4 și 6 ale Legii cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii nu-i atribuie președintelui CSM o asemenea competență, odată ce aceasta este o atribuție a Consiliului, care adoptă hotărârile sale în ședințe publicate pe pagina web a CSM.

În perioada 2015 – 2017, CSM a adoptat cel puțin opt hotărâri prin care schimba judecătorii care să exercite atribuțiile judecătorului de instrucție. De exemplu, la Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, în perioada martie 2015 – aprilie 2016, CSM a adoptat patru asemenea hotărâri, iar la Judecătoria Strășeni, în perioada februarie 2015 – februarie 2016, au fost schimbați de patru ori judecătorii supleanți. Această practică demonstrează că unii președinți ai instanțelor judecătorești nu prevăd în prealabil eventualitatea schimbării judecătorului de bază sau a supleanților pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție, astfel încât adaugă o sarcină suplimentară secretariatului CSM și încarcă nejustificat agenda ședințelor CSM.

Judecătorii de instrucție care au fost numiți până la intrarea în vigoare a Legii nr. 126 din 9 iunie 2016, își vor exercita atribuțiile până la 1 ianuarie 2018. Acei judecători care au exercitat atribuțiile judecătorului de instrucție mai mult de 2 ani, între 1 ianuarie 2013 și 31 august 2017, nu vor mai putea exercita atribuțiile judecătorului de instrucție până la data de 31 decembrie 2020, cu excepția supleanților. În final, conform Legii nr. 126, CSM urma să numească, în toate judecătoriile, judecătorii de instrucție care își vor începe activitatea din 1 ianuarie 2018.

1.4. Judecătorii de instrucție numiți pentru perioada 2018 – 2020

În baza Legii nr. 126 din 9 iunie 2016, prin Hotărârea nr. 836/37 din 19 decembrie 2017, CSM a desemnat judecătorii și supleanții care vor exercita atribuțiile judecătorului de instrucție pentru perioada 1 ianuarie 2018 – 31 decembrie 2020³⁰. Astfel, în 12 judecătorii, au fost numiți 89 de judecători (43 de bază și 46 supleanți) pentru exercitarea atribuțiilor judecătorilor de instrucție. În total, la sfârșitul lunii decembrie 2017, 29 de judecători de instrucție (32,5% din numărul total) nu aveau experiența de trei ani în funcția de judecător. Din cei 29 de judecători (de bază și supleanți) cu o experiență mai mică de trei ani în funcția de judecător, patru au avut experiență mai mică de nouă luni în funcția de judecător. Doi din cei patru judecători activau în Judecătoria Chișinău, unde sunt peste 150 de judecători, dintre care mulți cu o vechime mai mare de trei ani în funcție.

Din cei 27 de judecători cu o vechime mai mică de trei ani în funcția de judecător desemnați pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție pentru perioada 1 ianuarie 2018 – 31 decembrie 2020, 13 erau judecători de instrucție de bază și 14 supleanți. Din 13 judecători de instrucție de bază, cinci sunt foști procurori. Această informație poate fi vizualizată în tabelul de mai jos.

³⁰ Hotărârea CSM cu privire la desemnarea judecătorilor pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție în cadrul judecătoriilor pentru perioada anilor 2018-2020 nr. 836/37 din 19 decembrie 2017, disponibilă la <http://www.csm.md/files/Hotaririle/2017/37/836-37.pdf>.

Tabel nr. 3. Judecătorii de bază și supleanți numiți pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție pentru 2018 – 2020

Judecătoria	Sediul judecătoriei	Numele și prenumele judecătorului	Statut	Experiența în funcția de judecător la data numirii pentru exercitarea atribuțiilor JI	Experiența anterioară numirii în funcția de judecător
Chișinău	Botanica	Eugeniu BEȘELEA	De bază	9 luni	Asistent judiciar CSJ
	Buiucani	Vitalie BUDECI	De bază	2 ani 4 luni	Avocat
		Andrei NICULCEA	De bază	2 ani 5 luni	Procuror
	Centru	Svetlana TIZU	De bază	2 ani 10 luni	Grefier
	Ciocana	Igor BAȚALAI	Supleant	2 ani 5 luni	
	Rîșcani	Veniamin CHIHAI	De bază	2 ani 1 lună	Asistent judiciar
		Vitalie CIUMAC	De bază	2 ani 7 luni	Asistent judiciar
Angela VASILENCO		Supleant	9 luni		
Bălți	Singerei	Iurie MALCOCI	De bază	2 ani 10 luni	Procuror
		Hristina CRAVEȚ	Supleant	1 an 5 luni	
Cimișlia	Leova	Silvia GURIȚANU	Supleant	2 ani 6 luni	
Edineț	Edineț	Cristina PRISĂCARI	Supleant	1 an 11 luni	
		Natalia BOBU	Supleant	2 ani 8 luni	
	Briceni	Aurelia ANDRONACHE	Supleant	2 ani 6 luni	
Cahul	Cahul	Leonid TURCULEȚ	De bază	2 ani 3 luni	Ajutor al procurorului
	Cantemir				
	Taraclia				
Strășeni	Strășeni	Silvia SLOBODZEAN	Supleant	1 an 11 luni	
	Călărași	Veaceslav NEGURIȚĂ	De bază	2 ani 5 luni	Avocat
		Elena BOLOCAN	Supleant	1 an 7 luni	

Căușeni	Căușeni	Victoria RAILEAN	Supleant	7 luni	
Comrat	Comrat	Valeri HUDOBA	De bază	1 an 6 luni	Procuror
Criuleni	Criuleni	Romina ȚURCAN	Supleant	9 luni	
Soroca	Florești	Marcela NICORICI	De bază	2 ani 7 luni	Jurist
Hîncești	Hîncești	Emil BULAT	Supleant	2 ani 6 luni	
		Ion DADU	Supleant	2 ani 7 luni	
Orhei	Orhei	Viorica SEVERIN	De bază	2 ani 7 luni	Procuror
	Șoldănești	Ramona MOȘNEGUȚU	Supleant	1 an 6 luni	
	Rezina	Igor NEGREANU	De bază	1 an 6 luni	Procuror

În privința a opt din cei 89 de judecători³¹ indicați în Hotărârea CSM nr. 836/37, nu s-a respectat interdicția de exercitare a atribuțiilor de judecător de instrucție anterior (interdicție care a fost anulată după hotărârea CSM). Mai mult, în niciuna dintre hotărârile CSM nu este indicată justificarea care a dus la numirea pentru exercitarea funcției de judecător de instrucție a unui judecător cu o vechime în funcție mai mică de trei ani.

În perioada 1 ianuarie – 31 mai 2018, CSM a adoptat șapte hotărâri privind substituirea judecătorului de bază sau supleantului pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție. CSM publică periodic pe pagina web lista modificată a judecătorilor de instrucție pentru perioada 1 ianuarie 2018 – 31 decembrie 2020³².

Schimbarea frecventă a judecătorilor de instrucție, indiferent de circumstanțele care au determinat-o, a scos la iveală probleme și practici diferite în instanțele judecătorești. De exemplu, s-au constatat cazuri când președinții instanțelor judecătorești au solicitat menținerea împuternicirilor pentru examinarea unor cauze aflate în faza de finalizare³³. În același context, AAIJ a solicitat CSM și instanțelor judecătorești abordarea problemei pentru excluderea eventualelor disensiuni pe segmentul examinării cauzelor aflate în procedura judecătorilor de instrucție cărora le-au expirat împuternicirile sau transmiterii acestora spre examinare judecătorilor de instrucție nou-desemnați³⁴.

La 20 ianuarie 2018, Ministerul Justiției a lansat un concept care se referă la direcțiile strategice și acțiunile prioritare în reforma judiciară, inclusiv la propunerile de reformare a instituției judecătorilor de instrucție. În cadrul unui eveniment public, fostul ministru al

³¹ Ion Păcăleu, Petru Vacula, Ghenadie Comerzan, Nadejda Lazareva, Igor Botezatu, Vladimir Craveț, Sergiu Godorogea și Vasile Nogai.

³² Cea mai recentă listă a judecătorilor de instrucție este disponibilă la http://csm.md/files/Lista_judecatorilor/Lista_de_instrucție.pdf.

³³ Hotărârea CSM nr. 29/1 din 16 ianuarie 2018.

³⁴ Hotărârea CSM nr. 103/6 din 20 februarie 2018.

Justiției a declarat că judecătorii de instrucție urmează a fi înlocuiți cu judecători de drepturi și libertăți care vor avea alte atribuții și calificări. Aceste declarații nu s-au materializat însă în măsuri legislative sau administrative concrete³⁵.

Practica de numire a judecătorilor de instrucție din întreaga perioadă supusă monitorizării denotă un caracter neprogramat. CSM a avut în agenda sa practic la fiecare ședință chestiuni care se refereau la solicitarea președinților de instanță pentru desemnarea judecătorilor pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție. Această practică, pe lângă faptul că este o sarcină suplimentară pentru secretariatul CSM și încarcă nejustificat agenda ședințelor CSM, adaugă incertitudine pentru judecătorii care urmează să exercite funcția de judecător de instrucție și limitează impactul propus din 2016 de către reforma judecătorilor de instrucție. În același timp, rigorile cu privire la criteriile de numire a judecătorilor de instrucție introduse în anul 2016 (numirea judecătorilor de instrucție pentru o durată fixă de trei ani) de cele mai multe ori nu au fost respectate. Un posibil motiv analizat ar putea fi lipsa judecătorilor cu o experiență mai mare de trei ani în acele judecătoria. Totuși, o examinare a listei judecătorilor din aceste instanțe a confirmat faptul că în multe din aceste instanțe (în special în judecătoriile din Chișinău) existau judecători cu o vechime în muncă mai mare de trei ani în funcția de judecător. Odată cu modificările legislative din 2017, această cerință a fost exclusă.

³⁵ Ministerul Justiției, „Document de concept. Direcții strategice și acțiuni prioritare în reforma judiciară”, disponibil la http://justice.gov.md/public/files/Document_de_concept.pdf.

2. Activitatea judecătorilor de instrucție

2.1. Volumul de lucru

În anul 2018, în fiecare sediu al unei judecătoriai din Republica Moldova (cu excepția unor judecătoriai din mun. Chișinău și Judecătoria Orhei) exista un singur judecător de instrucție³⁶. Alți 1-3 judecători din aceeași instanță exercită funcția de supleant în cazul imposibilității judecătorului de bază desemnat de a-și exercita atribuțiile³⁷. În medie, numărul total al judecătorilor de instrucție de bază nu depășește 43-45 de judecători de instrucție la cele 42 de sedii existente (15 judecătoriai)³⁸. La stabilirea numărului judecătorilor de instrucție s-a aplicat prezumția că în fiecare instanță judecătorească din țară ar trebui să fie cel puțin un judecător de instrucție³⁹.

În timp ce numărul total al judecătorilor de instrucție rămâne unul constant în ultimii zece ani, volumul de lucru al acestora a crescut semnificativ. Dacă în 2006 judecătoriai de instrucție examinau în total aproximativ 20,670 de dosare și materiale, în 2017 acest număr a ajuns la 56,404, atestând o creștere cel puțin dublă din 2006 încolo. În anul 2018, numărul dosarelor și materialelor examinate a cunoscut o descreștere cu aproximativ 10,000 de dosare și materiale.

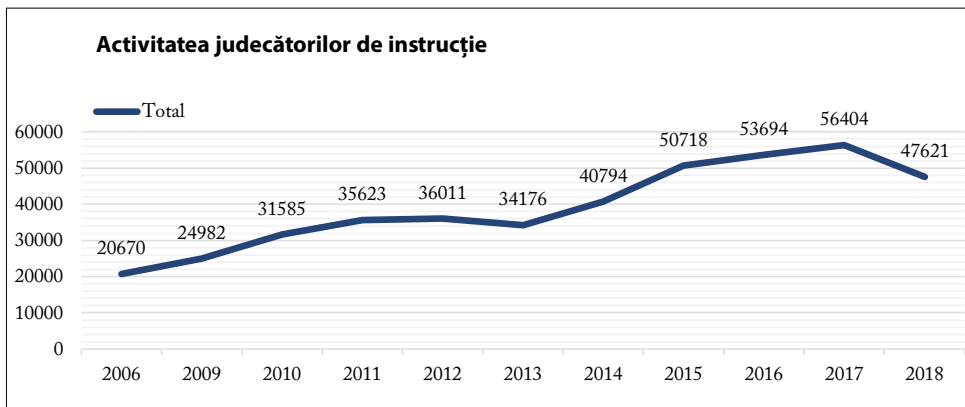
³⁶ CSM, Lista judecătorilor de instrucție în instanțele judecătorești din Republica Moldova, 2018, disponibilă la: http://csm.md/files/Lista_judecatorilor/Lista_de_instructie.pdf.

³⁷ CSM, Lista judecătorilor de instrucție în instanțele judecătorești din Republica Moldova, 2018, disponibilă la: http://csm.md/files/Lista_judecatorilor/Lista_de_instructie.pdf.

³⁸ Până în anul 2016, în Republica Moldova activau 44 de instanțe de judecată de primul nivel (judecătoriai), dintre care două specializate: Judecătoria Comercială și cea Militară. Odată cu adoptarea Legii cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești nr. 76 din 21 aprilie 2016, judecătoriale specializate au fost lichidate, iar restul judecătorilor au fost comasate, fiind create 15 judecătoriai, fiecare judecătorie având mai multe sedii. În decembrie 2018, în Republică sunt 42 de sedii ale celor 15 judecătoriai, care urmează a fi unificate treptat, până în data de 31 decembrie 2027, pe măsura creării condițiilor pentru aceasta, conform planului aprobat de Parlament la propunerea Guvernului. Lista actualizată a sediilor judecătorilor poate fi accesată aici: http://csm.md/files/Lista_judecatorilor/Lista_de_instructie.pdf.

³⁹ CRJIM, Raport: „Reforma instituției judecătorului de instrucție în Republica Moldova”, 2015, p. 47.

Figura nr. 1. Date statistice cu privire la volumul de lucru total al judecătorilor de instrucție în 2006, 2009-2018. Sursa: AAIJ.



Se pare că decizia cu privire la numărul judecătorilor de instrucție nu se bazează pe o evaluare minuțioasă a volumului real de muncă al judecătorilor de instrucție, or un simplu calcul ne arată că în prezent unui judecător de instrucție ar urma să-i revină spre examinare în medie peste 1,340 de dosare și materiale în decursul unui an (în baza datelor din 2017). Această cifră este una și mai mare pentru judecătorii de instrucție din mun. Chișinău și Bălți. Mai mult, prin modificările din anul 2014, introduse de către CSM în Regulamentul privind distribuția aleatorie a dosarelor, a fost introdusă regula conform căreia fiecare judecător de instrucție i se vor repartiza și celelalte categorii de dosare în volum de 50%⁴⁰.

În cadrul unui studiu elaborat în 2015, CRJM constata că, în unele instanțe, volumul de muncă al judecătorului de instrucție depășește cu mult sarcina medie per sistem, iar în alte judecătorii volumul de muncă al judecătorului de instrucție este foarte mic⁴¹. În anul 2018, această constatare rămâne valabilă. În baza datelor disponibile și în lipsa unor măsuri de politici din partea CSM pentru a reevalua numărul total de judecători de instrucție per sistem, continuă să existe o problemă de repartizare echitabilă a dosarelor și materialelor pentru judecătorii de instrucție. Volumul de lucru, dar și complexitatea dosarelor examinate în special a celor din mun. Chișinău și alte localități sau raioane (mun. Bălți, mun. Orhei ș.a.), necesită o reevaluare din partea CSM a numărului total de posturi de judecător de instrucție distribuit în fiecare judecătorie.

Este necesară în acest sens efectuarea de către CSM a unei analize a sarcinii reale de muncă a judecătorilor de instrucție. Rezultatele obținute urmează a fi folosite pentru mărirea sau micșorarea numărului judecătorilor de instrucție, precum și pentru eficientizarea activității judecătorilor de instrucție cu un volum de muncă incomplet.

⁴⁰ CRJM, Raport: „Reforma instituției judecătorului de instrucție în Republica Moldova”, 2015, p. 47.

⁴¹ Ibidem, p. 47.

2.2. Categoriile de dosare examinate de către judecătorii de instrucție

În scopul asigurării respectării drepturilor omului în faza urmăririi penale, începând cu anul 2003, judecătorii de instrucție autorizează acțiuni de urmărire penală și examinează oportunitatea aplicării măsurilor de constrângere, printre care percheziția, efectuarea interceptărilor convorbirilor telefonice, punerea bunurilor sub sechestru, arestarea preventivă. Prin urmare, judecătorii de instrucție joacă un rol determinant pentru protecția drepturilor omului la etapa urmăririi penale.

În tabelul de mai jos sunt prezentate informații statistice oficiale cu privire la toate categoriile de cauze examinate de judecătorii de instrucție în anii 2006 și 2009-2018 și ponderea acestora.

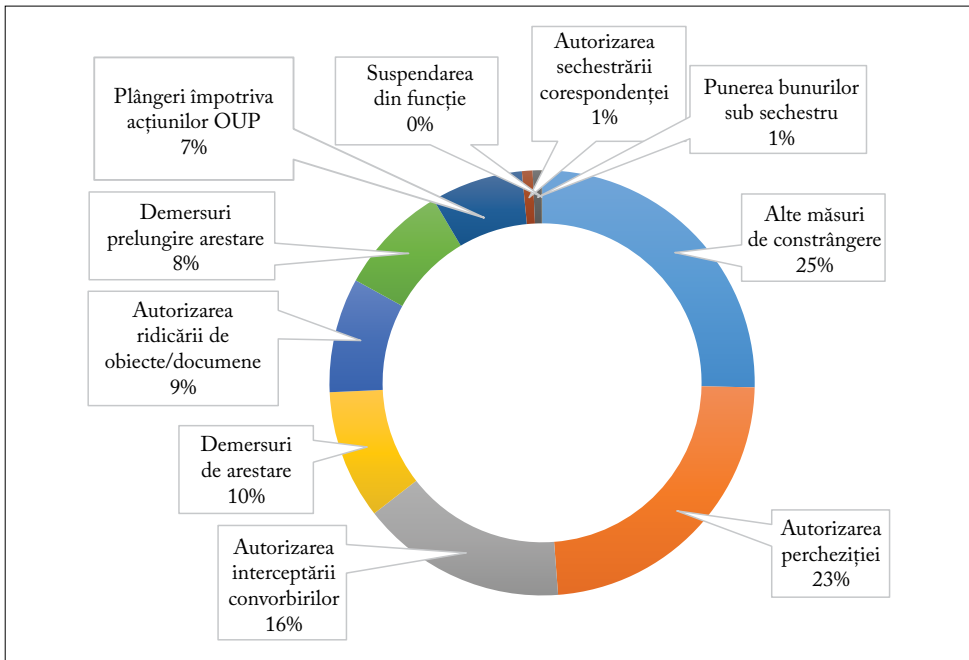
Tabel nr. 4. Date statistice oficiale cu privire la cauzele examinate de judecătoria de instrucție în anii 2006, 2009–2018 și ponderea acestora din numărul total de dosare/materiale examinate de judecătoria de instrucție⁴²

Anul	Total		Autorizarea percheziției		Autorizarea ridicării de obiecte/documente		Autorizarea sechestrării corespondenței		Autorizarea interceptării convorbirilor telefonice		Suspendarea din funcție		Punerea bunurilor sub sechestrul		Alte măsuri de constrângere		Demersuri de arestare		Demersuri prelungire arestare		Plângeri împotriva acțiunilor OUP	
	demersuri	% din total	demersuri	% din total	demersuri	% din total	demersuri	% din total	demersuri	% din total	demersuri	% din total	demersuri	% din total	demersuri	% din total	demersuri	% din total	demersuri	% din total	plângeri	% din total
2006	3515	17.0%	882	4.3%	200	1.0%	1931	9.3%	43	0.2%	142	0.7%	4217	20.4%	5083	24.6%	2662	12.9%	1995	9.7%		
2009	5437	21.8%	1890	7.6%	57	0.2%	3848	15.4%	1	0.0%	162	0.6%	5780	23.1%	3427	13.7%	2395	9.6%	1985	7.9%		
2010	7453	23.6%	3234	10.2%	83	0.3%	3890	12.3%	0	0.0%	147	0.5%	9164	29.0%	3287	10.4%	2395	7.6%	1932	6.1%		
2011	8759	24.6%	3939	11.1%	199	0.6%	3586	10.1%	0	0.0%	155	0.4%	10775	30.2%	3332	9.4%	2688	7.5%	2190	6.1%		
2012	8744	24.3%	4627	12.8%	206	0.6%	5029	14.0%	0	0.0%	187	0.5%	8574	23.8%	3342	9.3%	2881	8.0%	2421	6.7%		
2013	9346	27.3%	4813	14.1%	116	0.3%	2915	8.5%	1	0.0%	169	0.5%	9071	26.5%	2672	7.8%	2439	7.1%	2634	7.7%		
2014	11535	28.3%	4057	9.9%	111	0.3%	5952	14.6%	0	0.0%	285	0.7%	10102	24.8%	2876	7.1%	2956	7.2%	2920	7.2%		
2015	13690	27.0%	3662	7.2%	123	0.2%	9962	19.6%	0	0.0%	354	0.7%	12895	25.4%	3290	6.5%	3541	7.0%	3201	6.3%		
2016	12068	22.5%	3343	6.2%	344	0.6%	12004	22.4%	1	0.0%	271	0.5%	14028	26.1%	3954	7.4%	4326	8.1%	3355	6.2%		
2017	13732	24.3%	2842	5.0%	2087	3.7%	11278	20.0%	4	0.0%	661	1.2%	13098	23.2%	3666	6.5%	5775	10.2%	3261	5.8%		
2018	8266	17.4%	3465	7.3%	534	1.1%	12480	26.2%	3	0.0%	597	1.3%	12421	26.1%	2605	5.5%	3833	8.0%	3417	7.2%		
Media (11 ani)	-	23.5%	-	8.7%	-	0.8%	-	15.7%	-	0.0%	-	0.7%	-	25.3%	-	9.8%	-	8.5%	-	-	-	7.0%

⁴² Conform rapoartelor statistice anuale publicate de către AAJJ, disponibile la: <http://aaaj.justice.md/ro/rapoarte/rapoarte-statistice>.

În baza datelor statistice oficiale pentru anii 2006, 2009-2018 cu privire la cauzele examinate de către judecătorii de instrucție, putem observa că aproape jumătate din volumul de lucru al judecătorilor de instrucție o constituie examinarea demersurilor cu privire la aplicarea măsurilor de constrângere, altele decât arestul preventiv (25%) și autorizarea percheziției (23%). Alte 18% le constituie demersurile de arestare și demersurile de prelungire a arestării, 16% interceptarea convorbirilor telefonice, și 9% autorizarea ridicării de obiecte/documente. Aproximativ 7% din volumul de lucru le constituie plângerile împotriva acțiunilor organelor de urmărire penală, 1% și mai puțin îl constituie demersurile privind autorizarea sechestrării corespondenței sau punerea bunurilor sub sechestr, precum și suspendarea din funcție.

Figura nr. 2. Rata (%) tipului de dosare și materiale examinate de către judecătorii de instrucție în anii 2006, 2009-2018



Analiza datelor statistice relevă că, în ultimii ani, categoriile de dosare și materiale examinate de către judecătorii de instrucție atestă o dinamică în creștere la toate categoriile, cu excepția dosarelor cu privire la autorizarea ridicării de obiecte/documente și plângerile împotriva acțiunilor organelor de urmărire penală.

Potrivit Regulamentului CSM privind stabilirea gradelor de complexitate unice naționale a cauzelor judiciare civile, penale și contravenționale, dosarelor și materialelor examinate de către judecătorii de instrucție li se atribuie o complexitate de la 2 la 6 (1 reprezentând complexitatea minimă, iar 10 – complexitatea maximă). Clasificarea materialelor examinate de către judecătorii de instrucție în categoria celor mai puțin complexe reprezintă o chestiune care merită o analiză minuțioasă. Majoritatea din ele reprezintă chestiuni complexe de

limitare a drepturilor omului, asupra cărora se pronunță judecătorul de instrucție. Atribuirea unei categorii de dosare ca fiind mai puțin complexe poate influența negativ timpul pe care judecătorul de instrucție decide să-l dedice pentru examinarea acestuia. Având în vedere volumul mare de dosare examinate de către judecătorul de instrucție, complexitatea reală a unor dosare examinate față de complexitatea atribuită, ar fi oportună examinarea detaliată a metodologiei prin care este atribuit gradul de complexitate al dosarelor examinate de către judecătorii de instrucție.

2.3. Impactul activității judecătorilor de instrucție asupra respectării drepturilor omului

Din 1997, când a ratificat Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), și până la 31 decembrie 2018, Republica Moldova a fost condamnată de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO) în 387 de hotărâri, în care au fost constatate 549 violări ale drepturilor omului⁴³. În cel puțin 15% din acestea, CtEDO a constatat încălcarea art. 5 CEDO, încălcarea dreptului la libertate și siguranță (80 de violări), inclusiv din cauza motivării insuficiente a arestării⁴⁴. Aceasta este doar o parte din activitatea judecătorilor de instrucție, cea mai vizibilă în violările constatate de CtEDO, dar și cea mai intruzivă în viața persoanelor care au avut de suferit în urma hotărârilor nemotivate ale judecătorilor de instrucție.

În pofida acestui fapt, și în ultimii ani se perpetuează practica privind aplicarea excesivă a arestului sau, de exemplu, autorizarea cu ușurință a demersurilor procurorilor cu privire la interceptarea convorbirilor telefonice. Pe parcursul ultimilor ani, rapoarte ale societății civile au semnalat cu îngrijorare această tendință⁴⁵, iar de curând, acest lucru este recunoscut inclusiv de către unele autorități ale statului⁴⁶.

2.3.1. Aplicarea arestului preventiv

„Rata de admitere a demersurilor de arestare și autorizare a interceptărilor este îngrijorătoare”

Alocuțiunea ministrei justiție, Victoria IFTODI, din 23 martie 2018 în cadrul Adunării Generale a Judecătorilor (minutul 02:06)⁴⁷

⁴³ CRJM, Raport „Sinteza violărilor constatate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în privința Republicii Moldova”, 2018, disponibil la: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2018/03/Violari-20-de-ani.pdf>.

⁴⁴ Fundația Soros Moldova – Performanțele justiției penale prin prisma drepturilor omului „Evaluarea procesului de transformare a sistemului de justiție penală în Republica Moldova”, 2009, p. 19.

⁴⁵ CRJM, Raport: „Interceptarea convorbirilor telefonice în Republica Moldova: progres sau regres?”, 2015, disponibil la: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2016/01/CRJM-DA-Interceptari.pdf>; CPR Moldova, „Scoși din fire: Ce facem cu interceptările convorbirilor telefonice din Moldova”, 2018, disponibil la: <https://site.cpr.md/2018/07/03/scosi-din-fire-ce-facem-cu-interceptarile-convorbirilor-telefonice-din-moldova/>.

⁴⁶ Alocuțiunea ministrei justiției, Victoria IFTODI, din 23 martie 2018 în cadrul Adunării Generale a Judecătorilor (minutul 02:06), disponibil la: <https://www.privesc.eu/Arhiva/80525/Adunarea-Generala-a-Judecatorilor>.

⁴⁷ <http://realitatealive.md/live-adunarea-general-a-judecatorilor-din-23-martie-2018---74177.html>.

În cel puțin 18 hotărâri împotriva Republicii Moldova, CtEDO a constatat că hotărârile judecătorilor cu privire la arestare nu au fost suficient de motivate. Primele hotărâri în care Republica Moldova a fost condamnată pentru motivarea insuficientă a arestărilor au fost hotărârile *Șarban* și *Beciev*, care datează încă în octombrie 2005⁴⁸. Un studiu a constatat că, în 2010, demersurile procurorilor și deciziile judecătorilor cu privire la reținere și arestare, cel mai des, nu erau conforme cu prevederile legale în ceea ce privește obligația de a motiva aceste măsuri⁴⁹. Din 2009 și până în 2018, numărul demersurilor de aplicare a arestării preventive depuse aproape nu s-a schimbat. Cu toate acestea, rata demersurilor admise a crescut.

Tabel nr. 5. Date statistice oficiale privind demersurile de arestare examinate în anii 2006, 2009-2018 Sursa AAIJ

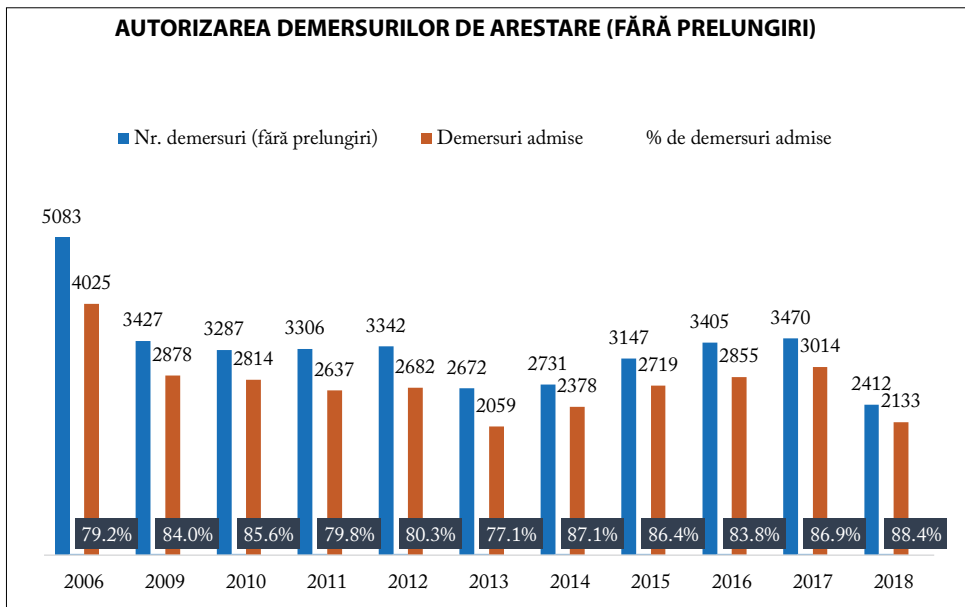
Anul	Nr. cauze penale transmise în judecată	Nr. demersuri (fără prelungiri)	Raportat la nr. de cauze transmise în judecată	Variația față de anul precedent	Demersuri admise	% de demersuri admise
2006	13517	5083	37.6%	-	4025	79.2%
2009	9525	3427	36.0%	-32.5%	2878	84.0%
2010	9941	3287	33.1%	-4.0%	2814	85.6%
2011	10088	3306	32.8%	+0.5%	2637	79.8%
2012	11720	3342	28.5%	+1.0%	2682	80.3%
2013	9797	2672	27.3%	-20.0%	2059	77.1%
2014	14586	2731	18.7%	2.2%	2378	87.1%
2015	14402	3147	21.9%	+15.2%	2719	86.4%
2016	14329	3405	23.8%	+8.2%	2855	83.8%
2017	15141	3470	22.9%	+1.9%	3014	86.9%
2018	14794	2412	16.3%	-30.4%	2133	88.4%
Media						83.5%

Ponderea cauzelor penale în care procurorii solicită arestarea este în continuă descreștere (de la 37.6% în 2006 până la 22.9% în anul 2017). Rata de admitere a demersurilor de arestare este într-adevăr una îngrijorătoare. Dacă în anul 2006 ea a constituit (79.2%), în 2018 aceasta a ajuns la cifra de peste 88.4%. Datele statistice analizate relevă că media autorizării demersurilor de arestare pe parcursul ultimilor zece ani aproape că a depășit 83%.

⁴⁸ CRJM, Raport, „Executarea hotărârilor CtEDO de către Republica Moldova 2013-2014”, 2015, disponibil la <https://crjm.org/wp-content/uploads/2015/03/CRJM-Raport-CtEDO-31.03.2015.pdf>, p. 66.

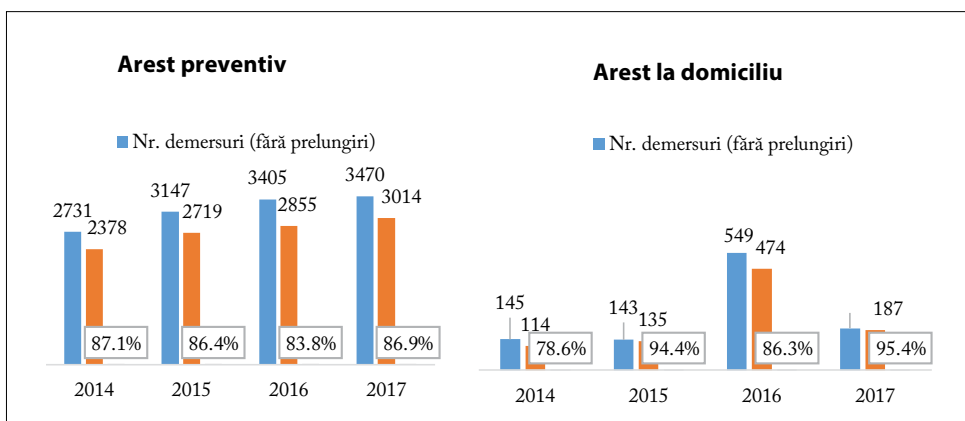
⁴⁹ Fundația Soros Moldova – Raport: „Deciziile de arestare luate de către judecătorii de instrucție în Republica Moldova – O analiză din punct de vedere internațional”, 2010, disponibil la http://soros.md/files/publications/documents/Report_Stange_Final_0.pdf, p. 59.

Figura nr. 3. Date statistice oficiale privind demersurile de arestare examinate în anii 2006, 2009-2018. Sursa: AAIJ



Chiar și în cazul în care procurorul solicită aplicarea unei alte măsuri decât arestul preventiv, rata de admitere a acestuia rămâne a fi înaltă. De exemplu, în cazul solicitării aplicării măsurii de arest la domiciliu, rata de admitere constituie peste 88%.

Figura nr. 4 și 5. Demersurile de arestare preventivă versus demersurile privind arestul la domiciliu (2014-2017)



Lipsa unei diferențe semnificative dintre rata admiterii demersurilor de arest preventiv versus demersuri privind aplicarea arestului la domiciliu poate fi un indicator al atitudinii pro-acuzatoriale manifestată de către judecătorii de instrucție. Aceste date confirmă că admiterea demersurilor de arest are loc, de regulă, în lipsa unei analize detaliate a motivelor

pentru arestare. De regulă, în demersul de arest este reprodusă acuzația adusă persoanei, iar în compartimentele cu privire la bănuiala rezonabilă și justificarea arestării sunt reproduse prevederile Codului de procedură penală⁵⁰. Astfel, lipsa motivării suficiente a hotărârilor de aplicare a arestului preventiv se poate datora inclusiv rolului procurorilor și ofițerilor de investigație, care sunt persoanele-cheie care înaintează demersurile de arest preventiv în fața judecătorilor de instrucție.

2.3.2. Studiu de caz: Cauza judecătorului Munteanu – precedent care cheamă la îmbunătățiri în domeniul aplicării arestului preventiv

La 31 ianuarie 2017, CSM, la solicitarea Procurorului General, a dat acordul pentru urmărirea penală a judecătorului Judecătoriei Chișinău, Dorin MUNTEANU. Acesta este acuzat, în temeiul art. 307 Cod penal, că a adoptat cu bună știință o hotărâre vădit ilegală. Lui i se impută că, la 9 decembrie 2016, a respins un demers al procurorului de prelungire a arestării unei persoane acuzate de escrocherie care a dus la exproprierea unui imobil. Ulterior, Curtea de Apel Chișinău a anulat hotărârea judecătorului Munteanu. Între timp, persoana învinuită a părăsit țara. Urmează a fi menționat că, după respingerea demersului de arestare, judecătorul Munteanu a scris o scrisoare la Procuratura Generală în care a menționat carențele comise de procurorul de caz.

Conform unui [comunicat de presă al Procuraturii Generale](#) făcut la scurt timp după ședința CSM, hotărârea judecătorului de respingere a arestării este ilegală, deoarece se bazează pe declarațiile unui martor audiat „neîntemeiat”, precum și pe faptul că judecătorul a constatat că fapta incriminată nu reprezintă o escrocherie. Potrivit comunicatului, acest dosar este instrumentat în urma autosesizării procurorilor, și nu a unei plângeri din partea victimelor infracțiunii.

Din comunicatul Procuraturii Generale reiese că Procuratura era nemulțumită de faptul că un judecător nu a acceptat demersul procurorului de arestare a unei persoane. Motivele invocate de procuratură pentru declanșarea procedurii penale, audierea „neîntemeiată” a unui martor și constatarea că fapta incriminată nu constituie o infracțiune sunt contestabile. Codul de procedură penală obligă judecătorul care examinează cererile procurorului de arestare să verifice dacă fapta imputată reprezintă o infracțiune și să audieze martorii relevanți prezentați de apărare. În cazul în care fapta incriminată nu constituie o infracțiune, judecătorul este obligat de lege să respingă cererea de arestare. De asemenea, judecătorul este obligat să ia în calcul declarațiile martorilor atunci când decide asupra necesității arestării. Dacă procurorul nu a fost suficient de convingător în procedurile de arestare cu privire la riscul de eschivare sau elementele constitutive ale infracțiunii, aceasta este omisiunea procurorului, și nu a judecătorului.

Comunicatul Procuraturii Generale sugerează că persoana învinuită a părăsit țara după respingerea solicitării procurorului de arestare. Acest aspect poate fi imputat cu greu judecătorului, deoarece prevenirea eschivării acuzaților este sarcina procuraturii și a poliției, dar nu a judecătorului. Din comunicatul de presă nu rezultă că judecătorul este suspectat

⁵⁰ CRJM, Raport: „Reforma instituției judecătorului de instrucție în Republica Moldova”, 2015, disponibil la <https://crjm.org/wp-content/uploads/2015/01/CRJM-Raport-JI-28-01-2015.pdf>, p. 27.

de corupție, ci doar de pronunțarea cu bună știință a unei hotărâri contrare legii. Simplul fapt al anulării unei hotărâri judecătorești de către instanța ierarhic superioară nu constituie un temei pentru urmărirea penală în temeiul art. 307, Cod penal. Legea cere ca la baza anulării să stea acțiuni ilegale și ca aceste ilegalități să fi fost comise „cu bună știință”. CSM nu a oferit clarificări cu privire la faptul cum a ajuns la concluzia preliminară că judecătorul a încălcat legea și că această încălcare nu putea avea loc decât „cu bună știință”. Cauza judecătorului Munteanu a fost trimisă în judecată și încă este pendinte în prima instanță, învinuirea bazându-se pe art. 307, Cod penal.

În acest context, este relevant de amintit că, în decembrie 2016, [CSJ a solicitat Curții Constituționale](#) (CCM) să verifice constituționalitatea art. 307, Cod penal, în baza căruia este învinuit judecătorul Dorin MUNTEANU. Potrivit solicitării CSJ, cel puțin o parte din judecătorii CSJ nu erau siguri dacă un judecător poate fi urmărit penal în baza art. 307, Cod penal, fără a-i fi atinsă independența. La 12 ianuarie 2017, CCM a solicitat Comisiei de la Veneția un *amicus curiae* privind corespunderea art. 307 din Codul penal cu standardele internaționale.

La 13 martie 2017, Comisia de la Veneția [a emis o opinie](#)⁵¹ din care rezultă trei teze principale. În primul rând, răspunderea penală a judecătorilor pentru interpretarea legii, constatarea faptelor și aprecierea probelor este posibilă doar în cazuri de rea-intenție sau neglijență gravă. În al doilea rând, faptul că hotărârea unei instanțe inferioare a fost casată de o instanță superioară nu este suficient pentru tragerea la răspundere a judecătorului care a emis-o. Răspunderea penală poate fi stabilită doar dacă a fost demonstrată vinovăția individuală a judecătorului, iar „eroarea” este determinată de rea-intenție sau neglijență gravă. În al treilea rând, răspunderea penală a judecătorilor poate surveni doar în baza legii care trebuie să corespundă principiului independenței judecătorilor și să fie interpretată limitativ.

La 28 martie 2017, CCM [a respins sesizarea CSJ](#) privind neconstituționalitatea art. 307 din Codul penal. Totuși, CCM a făcut unele clarificări privind aplicarea acestui articol. Prin sintagma „bună știință” din componența infracțiunii în cauză se are în vedere că trebuie demonstrată intenția directă a judecătorului de a pronunța o hotărâre ilegală. Acuzația trebuie dovedită dincolo de orice îndoială rezonabilă, iar orice dubiu să fie interpretat în favoarea judecătorului acuzat. Procurorii trebuie să demonstreze dorința survenirii unor consecințe contrare legii, precum și că judecătorul căruia i se impută fapta era sigur de certitudinea survenirii urmărilor. De asemenea, casarea hotărârii de către o instanță superioară nu poate fi folosită drept motiv pentru tragerea la răspundere penală a judecătorului. CCM a mai adăugat că, la autorizarea urmăririi penale în baza art. 307, CSM este obligat să țină cont de faptul că răspunderea penală trebuie să rămână întotdeauna o măsură la care se recurge în ultimă instanță. CSM trebuie să ia în considerare alternativa precum este răspunderea disciplinară a judecătorului.

⁵¹ Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (Comisia de la Veneția) Opinie Amicus Curiae (CDL-AD(2017)002) referitor la răspunderea penală a judecătorilor, adoptată în cadrul celei de-a 110-a sesiuni plenare (Veneția, 10-11 martie 2017), disponibilă la: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)002-c](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)002-c).

În concluzie, urmărirea penală și transmiterea cauzei penale în privința judecătorului Munteanu în baza art. 307, Cod penal pentru neprelungirea mandatului de arest ridică mari semne de întrebare cu privire la mesajul trimis judecătorilor și impactul asupra activității acestora la examinarea demersurilor de plasare în arest preventiv. Așa cum a fost menționat mai sus, chiar și până la 31 ianuarie 2017, existau probleme serioase privind modul de examinare a cauzelor penale de către judecătorii din Republica Moldova. Rata de achitare în Republica Moldova este cu mult sub media țărilor cu o democrație avansată, ajungând în 2017 la 1.65% în cadrul judecătorilor și 1.5% în cadrul curților de apel⁵². Mai mult, rata de admitere a demersurilor de arestare a procurorilor este constant mai mare de 75%, în pofida criticilor CtEDO că în Republica Moldova arestul se aplică prea des și nemotivat, iar rata de admitere a demersurilor de autorizare a interceptărilor este de peste 98%. Prin acțiuni judiciare de genul cauzei judecătorului Munteanu se instaurează frica în rândul judecătorilor care nu vor lua decizii inconvenabile procuraturii. Aceasta diminuează și mai mult șansa ca tendința aplicării excesive și/sau nemotivate a arestului preventiv să scadă.

2.3.3. Interceptarea convorbirilor telefonice

La 14 septembrie 2009, CtEDO a pronunțat Hotărârea *Iordachi și alții c. Moldovei*⁵³, în care a constatat că legislația cu privire la interceptarea convorbirilor nu conținea garanții suficiente și că numărul de autorizări ale interceptărilor convorbirilor telefonice (circa 3,000 în acea perioadă) era foarte înalt⁵⁴.

Deși Hotărârea *Iordachi și alții c. Moldovei* a fost adoptată în 2009, datele statistice confirmă faptul că situația nu s-a schimbat deloc în această privință. În 2012, au fost examinate cu 30% mai multe cereri decât în 2009, iar în 2018 au fost examinate de trei ori mai multe demersuri decât în anul 2009. Numărul total de demersuri autorizate în anul 2018 a fost de 12,128, fiind cel mai mare înregistrat vreodată.

⁵² Conform datelor colectate din rapoartele anuale de activitate ale procuraturii, disponibile la <http://procuratura.md/md/d2004/>.

⁵³ CtEDO, Hot. *Iordachi și alții c. Moldovei*, 10 februarie 2009.

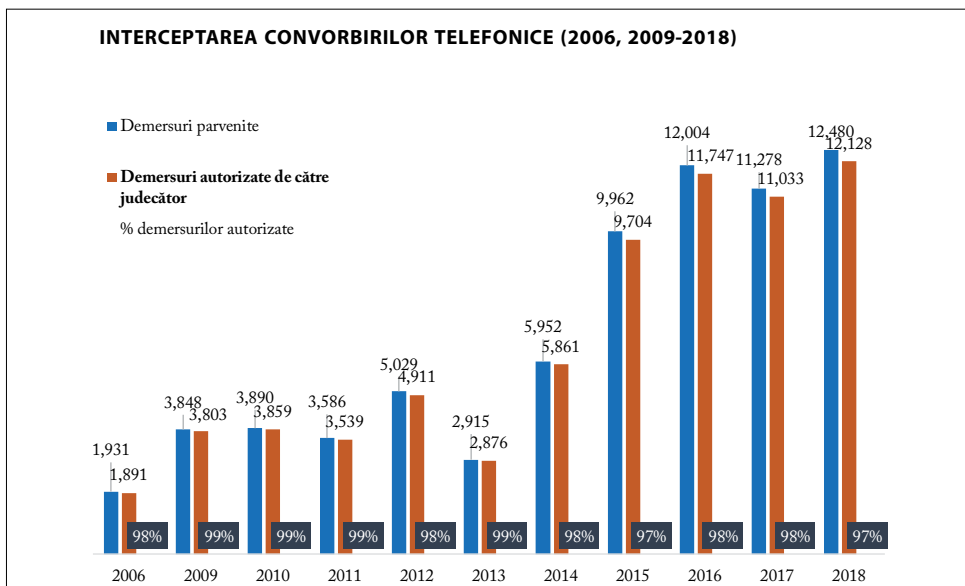
⁵⁴ CRJM, Raport: „Reforma instituției judecătorului de instrucție în Republica Moldova”, 2015, disponibil la <https://crjm.org/wp-content/uploads/2015/01/CRJM-Raport-JI-28-01-2015.pdf>, p. 7.

Tabel nr. 6. Statistici privind demersurile de autorizare a interceptării convorbirilor telefonice examinate de judecătorii de instrucție în 2006, 2009 – 2018. Sursa: AAIJ

Anul	Demersuri examinate	Variația nr. de demersuri față de anul precedent	Demersuri admise	% demersurilor admise din cele examinate
2006	1931	-	1891	97.9%
2009	3848	+99.3%	3803	98.8%
2010	3890	+1.1%	3859	99.2%
2011	3586	-7.8%	3539	98.7%
2012	5029	+40.2%	4911	97.7%
2013	2915	-42.0%	2876	98.7%
2014	5952	+104.2%	5861	98.5%
2015	9962	67.4%	9704	97.4%
2016	12004	+20.5%	11747	97.9%
2017	11278	-6.0%	11033	97.8%
2018	12480	+10.7%	12128	97.2%
Media				98.2%

În perioada 2006, 2009-2018, judecătorii de instrucție au autorizat în medie 98% din cererile de interceptare. Acest procent nu s-a modificat în mod esențial după Hotărârea Iordachi și alții. Această informație poate fi vizualizată în figura de mai jos:

Figura nr. 6. Autorizarea demersurilor de autorizare a interceptării convorbirilor telefonice examinate de către judecătorii de instrucție în 2006, 2009 – 2018. Sursa: AAIJ



Aplicarea excesivă a arestului preventiv și autorizarea cu ușurință a demersurilor procurorilor cu privire la interceptarea convorbirilor telefonice prezintă un risc pentru apărarea efectivă a drepturilor omului la faza de urmărire penală. Măsurile preventive alternative arestului preventiv, sau măsurile de investigații alternative interceptării prevăzute de Codul de procedură penală, merită a fi luate în considerație mai des de către judecătorii de instrucție. În acest sens, organele competente ar trebui să ia măsuri urgente pentru asigurarea tuturor condițiilor de aplicare a măsurilor preventive alternative arestului, desfășurarea campaniilor de promovare a aplicării acestora. În același timp, o deosebită atenție trebuie acordată oportunității aplicării altor măsuri speciale de investigație și unui control mai riguros în cazul autorizării interceptării convorbirilor telefonice.

3. Examinarea dosarelor de către judecătorii de instrucție. Ar putea ședințele închise să explice problematica instituției judecătorului de instrucție în Republica Moldova?

Conform art. 308, Codul de procedură penală, demersurile privind aplicarea arestării preventive, arestării la domiciliu sau prelungirea duratei arestării învinuitului se examinează de către judecătorul de instrucție în ședință închisă. Învinuitul, inculpatul poate solicita examinarea demersului privind aplicarea, prelungirea arestării preventive sau a arestării la domiciliu în ședință publică. Judecătorul de instrucție, consultând opinia procurorului, dispune examinarea demersului în ședință publică. Acest lucru însă este mai degrabă o excepție și majoritatea absolută a demersurilor privind aplicarea arestării preventive, arestării la domiciliu sau prelungirea duratei arestării învinuitului se examinează în ședințe închise. Pentru responsabilizarea și ridicarea calității examinării demersurilor respective de către judecătorii de instrucție, ar fi utilă creșterea semnificativă a solicitărilor de examinare în ședințe publice a demersurilor de arestare.

Având sarcina principală de a asigura legalitatea acțiunilor de urmărire penală, care este confidențială, este de înțeles și justificată în mare măsură decizia de a include practic toată activitatea judecătorului de instrucție în ședințe închise. Totuși, fiind concepuți drept „gardieni” ai respectării drepturilor omului la urmărirea penală, judecătorii de instrucție încă nu au reușit să demonstreze că exercită acest rol, deși au trecut deja 15 ani de la crearea instituției. În acest context, considerăm rezonabil de a introduce unele modificări legislative și de practici nu doar la capitolele ce vizează modul de numire și volumul de lucru al judecătorilor de instrucție, dar și la examinarea demersurilor de aplicare a arestului preventiv sau a arestului la domiciliu.

Arestul preventiv este cea mai intruzivă măsură cu privire la persoana învinuită într-un dosar penal. Așa cum a fost menționat mai sus, în cel puțin 18 hotărâri împotriva Republicii Moldova, CtEDO a constatat că hotărârile judecătorilor cu privire la arestare nu au fost suficiente de motivate. Problematika examinării și aplicării arestului preventiv de către judecătorii de instrucție este suficient de evidentă, ceea ce trebuie să determine factorii de decizie să ia unele măsuri eficiente pentru a schimba lucrurile. Examinarea demersurilor de aplicare a arestului preventiv în ședințe publice ar putea responsabiliza judecătorii de instrucție să trateze cu mai multă seriozitate acest subiect și să îmbunătățească și calitatea hotărârilor adoptate.

O altă măsură de îmbunătățire a calității motivării încheierilor judecătorilor de instrucție cu privire la aplicarea arestului preventiv și a arestului la domiciliu, inclusiv prelungirea acestora, ar fi publicarea respectivelor încheieri, cu anonimizarea datelor personale. În prezent, aceste încheieri nu se publică, chiar dacă aceste hotărâri judecătorești sunt cunoscute părților și sunt pronunțate în ședință publică. Nu există nicio explicație plauzibilă pentru nepublicarea tuturor acestor hotărâri. În mod excepțional, anumite încheieri de arestare ar putea să nu fie publicate imediat, pentru a permite reținerea persoanei arestate sau a coacuzăților, însă aceasta ar trebui să reprezinte excepția, și nu regula.

Concluzii și recomandări

- Din 2003, instituția judecătorului de instrucție a trecut prin numeroase schimbări și provocări. Judecătorii de instrucție exercită o activitate complexă și deosebit de importantă pentru asigurarea eficienței a drepturilor omului la etapa urmăririi penale. Pentru a putea lua decizii complexe în termene scurte, experiența judecătorului este crucială. În acest sens, modificările legislative introduce în 2017 și 2018 constituie un regres serios de la instituirea funcției de judecător de instrucție în 2003 și asigurarea că judecătorul are o experiență suficientă ca să-i garanteze o independență funcțională, iar părților – că judecătorul are o pregătire funcțională adecvată. De fapt, aceste modificări au exclus din lege principalele noțiuni introduse prin Legea nr. 126, din 9 iulie 2016. Legiuitorul trebuie să revină la condiția obligatorie de minim 3 ani de experiență pentru a fi numit în funcția de judecător, condiție eliminată în anul 2017 în mod netransparent și fără nicio justificare din partea legiuitorului.
- Pentru a asigura atractivitatea instituției judecătorului de instrucție, recomandăm reevaluarea statutului acestei categorii de judecători. O soluție în acest sens ar fi echivalarea statutului judecătorilor de instrucție la nivelul judecătorilor curților de apel, cu toate beneficiile pe care le implică acest statut, inclusiv remunerarea. Totuși, în acest caz, judecătorii ar trebui să dețină și vechimea în muncă necesară pentru a se califica pentru funcția de judecător al curții de apel.
- Practica de numire a judecătorilor de instrucție din întreaga perioadă supusă monitorizării denotă un caracter neprogramat. CSM a avut în agenda sa practic la fiecare ședință chestiuni care se refereau la solicitarea președinților de instanță privind desemnarea judecătorilor pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție. Această practică, pe lângă faptul că este o sarcină suplimentară pentru secretariatul CSM și încarcă nejustificat agenda ședințelor CSM, adaugă incertitudine pentru judecătorii care urmează să exercite funcția de judecător de instrucție și limitează impactul propus de către reforma judecătorului de instrucție din 2016. Asimilarea instituției cu judecătorii de drept comun și desemnarea în calitate de judecători de instrucție pe un termen limitat din 2013 nu pare, deocamdată, să fi adus rezultate palpabile la nivelul calității activității judecătorilor de instrucție. Acest fapt se poate datora și tergiversării de implementare a reformei instituției judecătorului de instrucție din 2012 și a celei din 2017.
- În timp ce numărul total al judecătorilor de instrucție rămâne unul constant în ultimii zece ani, volumul de lucru al acestora a crescut semnificativ. În lipsa unor măsuri de politici

din partea CSM pentru a reevalua numărul total de judecători de instrucție per sistem, continuă să existe o problemă de repartizare echitabilă a dosarelor și materialelor pentru judecătorii de instrucție. Acest lucru afectează direct posibilitatea examinării calitative a materialelor și dosarelor ce vizează competența exclusivă a judecătorilor de instrucție. Volumul de muncă al judecătorilor de instrucție ar trebui să fie unul realist, pentru a nu pune în pericol calitatea activității lor. Pe de altă parte, judecătorii de instrucție cu un volum de muncă insuficient ar trebui implicați în examinarea altor dosare. În acest sens, este necesară efectuarea de către CSM a unei analize a sarcinii reale de muncă a judecătorilor de instrucție. Rezultatele obținute urmează a fi folosite pentru mărirea sau micșorarea numărului judecătorilor de instrucție, precum și pentru eficientizarea activității judecătorilor de instrucție cu un volum de muncă incomplet.

- Clasificarea materialelor examinate de către judecătorii de instrucție în categoria celor mai puțin complexe reprezintă o chestiune care merită o analiză minuțioasă. Având în vedere volumul mare de dosare examinate de către judecătorul de instrucție, complexitatea reală a unor dosare examinate față de complexitatea atribuită, ar fi oportună examinarea detaliată a metodologiei prin care este atribuit gradul de complexitate al dosarelor examinate de către judecătorii de instrucție. Astfel, CSM urmează să reevalueze complexitatea dosarelor examinate de către judecătorii de instrucție, dar și numărul total de posturi de judecător de instrucție repartizat în fiecare judecătorie.
- Volumul de muncă ridicat afectează mult posibilitatea examinării calitative a materialelor și dosarelor ce țin de competența judecătorilor de instrucție. Deși controlul judiciar efectuat de către judecătorii de instrucție are misiunea principală de a asigura protecția drepturilor persoanei, în ultimii ani, se perpetuează practica privind aplicarea excesivă a arestului și autorizarea cu ușurință a demersurilor procurorilor cu privire la interceptarea convorbirilor telefonice. Acest lucru denotă o atitudine pro-acuzatorială din partea judecătorilor de instrucție și indică faptul că judecătorii de instrucție fie nu reușesc, fie nu iau în considerație necesitatea de a justifica, în mod obligatoriu, necesitatea autorizării acestei măsuri. În același timp, acest lucru relevă că măsurile preventive alternative arestului preventiv, sau măsurile de investigații alternative interceptării prevăzute de Codul de procedură penală, nu sunt utilizate suficient. Organele competente ar trebui să ia măsuri urgente pentru asigurarea tuturor condițiilor de aplicare a măsurilor preventive alternative arestului, desfășurarea campaniilor de promovare a aplicării acestora. O deosebită atenție trebuie acordată oportunității aplicării altor măsuri speciale de investigație și unui control mai riguros în cazul autorizării interceptării convorbirilor telefonice.
- Din anul 2006 până în anul 2018, volumul de lucru al judecătorilor de instrucție a crescut simțitor. Prevederile din Regulamentul CSM privind distribuția aleatorie a dosarelor, prin care s-a prevăzut repartizarea judecătorilor de instrucție și altor categorii de dosare în volum de 50%, trebuie revăzute. Această modificare urmează să fie făcută în special pentru mun. Chișinău și alte localități sau raioane (mun. Bălți, mun. Orhei ș.a.), unde și

fără aceste dosare există un volum mare de lucru pentru judecătorii de instrucție.

- Pentru sporirea calității examinării minuțioase a demersurilor de aplicare a arestului preventiv și a arestului la domiciliu, precum și a prelungirii acestora, apărarea ar trebui să solicite mai des examinarea în ședință publică a acestor demersuri. O altă măsură de îmbunătățire a calității motivării încheierilor judecătorilor de instrucție cu privire la aplicarea arestului preventiv și a arestului la domiciliu, inclusiv prelungirea acestora, ar fi publicarea respectivelor încheieri pe portalul instanțelor judecătorești, ca și în cazul celorlalte hotărâri judecătorești.

Centrul de Resurse Juridice din Moldova este o organizație necomercială care contribuie la consolidarea democrației și a statului de drept în Republica Moldova, cu accent pe justiție și drepturile omului. Realizăm activități de cercetare și de advocacy. Suntem independenți și neafiliați politic.

Centrul de Resurse Juridice din Moldova

📍 Str. A. Șciusev 33, MD-2001 Chișinău,
Republica Moldova

☎️ +373 22 843601

📠 +373 22 843602

@ contact@crjm.org

🌐 www.crjm.org

📘 CRJM.org

✉️ CRJ Moldova

🏷️ CRJM

