

DIRECȚII STRATEGICE ȘI ACȚIUNI PRIORITARE ÎN REFORMA JUDICIARĂ

Scopul prezentului document de concept este de a prezenta o viziune de ansamblu asupra unui set de reforme în sistemul judiciar, inclusiv cu implementare rapidă, în termen maxim de 12 luni.

I. CONSIDERAȚIUNI GENERALE

La 25 noiembrie 2011, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat prin Legea nr. 231 Strategia de Reformare a Sectorului Justiției pentru perioada 2011-2016 (SRSJ). În cadrul SRSJ a fost modificată substanțial întreaga legislație referitoare la sectorul justiției. În ciuda modificărilor legislative operate și a faptului că în ultimii ani au fost schimbați peste 30% din judecători, nu s-a reușit crearea unei **energii reformatoare în interiorul sistemului judecătoresc**. Masa critică a judecătorilor, la fel ca și adevărații decidenți din interiorul sistemului judiciar, au rămas neschimbați, ei nefiind în realitate afectați de reformele operate. Datorită influenței pe care o exercită aceștia în mediul politic, anumite reforme judiciare au fost torpilate, iar altele le-a fost denaturată esența. În acest context, trebuie menționat faptul că nici o reformă nu a atins interesele CSJ.

În consecință, **rezistența la reformă din interiorul sistemului judecătoresc, proasta finanțare și lipsa personalului calificat, au făcut imposibilă înregistrarea unor progrese semnificative în calitatea actului de justiție**. Lipsa progreselor semnificative, precum și lipsa unui angajament ferm de reformare a sectorului justiției din partea autorităților din Republica Moldova a stat la baza blocării de către UE a unui transfer financiar în valoare de 28 milioane EUR, în cadrul programului de reformă¹. Ca o concluzie generală, raportând resursele alocate și modificările legislative operate în cadrul SRSJ la impactul real produs asupra calității actului de justiție, vom constata că **SRSJ pentru anii 2011-2016 a suferit un eșec**.

Deși în ultimii ani au fost schimbați peste 30% din judecători, acest fapt nu a sporit nici calitatea actului de justiție și nici percepția publică sau încrederea în justiție. În mediul judiciar nu s-a reușit crearea unor "pionieri ai schimbărilor" și nici a unei mase critice favorabile schimbărilor. Din analizele efectuate, rezultă univoc faptul că **în mediul noilor judecători, corupția nu mai reprezintă o problemă endemică, iar calificarea lor profesională este, în mare parte, satisfăcătoare**. Cu toate acestea, prin influența instanțelor ierarhic superioare aceștia sunt descurajați de a adopta decizii independente și curajoase. În cazul în care nu se va reacționa rapid și consecvent, persistă riscul că noii judecători se vor adapta sistemului existent, vor deveni parte a acestuia și vor prelua vechile practici vicioase de desfășurare a justiției. Astfel, poate fi ratată o ocazie unică de schimbare substanțială în justiție. Prin urmare, este necesară o intervenție fermă la nivel politic, univocă, cu mesaje publice puternice și clare privind ireversibilitatea reformării justiției. Din aceste considerente,

¹ Delegația Uniunii Europene în Moldova "UE reduce programul de suport bugetar pentru reforme în sectorul justiției", 11.10.2017, https://eeas.europa.eu/delegations/moldova/33724/moldova-ue-reduce-programul-de-suport-bugetar-pentru-reforme-%C3%AEn-sectorul-justi%C8%9Biei_ro

trebuie amplificate eforturile de evaluare a integrității și calificării profesionale a judecătorilor, cu eliminarea din sistem a celor care nu corespund criteriilor profesiei de judecător.

O problemă ce afectează funcționalitatea întregului sistem judiciar constă în faptul că actualele mecanisme procesuale încurajează centralizarea excesivă de competențe la CSJ, descurajând judecătorii instanțelor de fond și apel să dea dovadă de independență la luarea deciziilor. Acest fenomen este coroborat cu numirea și promovarea judecătorilor de către Consiliul Superior al Magistraturii prin decizii luate cu ușile închise, în baza unor criterii neclare, cu neglijarea rezultatelor evaluării candidaților² de către colegiile de evaluare și selecție a judecătorilor. Această situație generează apariția autocenzurii, precum și a unei ierarhizări neformale, neprevăzute de lege, similară modelului sovietic între judecători, în funcție de nivelul instanței în care activează. În consecință, în realitate, CSJ deține un întreg set de instrumente pentru a exercita controlul asupra întregului sistem judiciar.

O deosebită îngrijorare trezește implementarea noii hărți judiciare, în lipsa infrastructurii adecvate, în special concentrarea într-o singură instanță-gigant a dosarelor de primă instanță pe municipiul Chișinău, care **instrumentează peste 45% din dosarele pe întreaga țară**, precum și, respectiv, **sarcina disproporționat de mare a Curții de Apel Chișinău în raport cu celelalte două curți de apel**. Această situație pune în pericol buna implementare a reformei. Justiția este un serviciu public pe care statul îl prestează societății. Calitatea și accesul la justiție sunt prioritare în raport cu costurile financiare și nici într-un caz nu pot fi subordonate în mod categoric logicii „eficienței financiare”. Prin urmare, reforma hărții judiciare nu trebuie privită exclusiv prin prisma diminuării costurilor directe ale sistemului judiciar, mai ales în condițiile în care bugetul sistemului judiciar constituie **mai puțin de 1% din bugetul public național**, cu mult sub standardul minim/media europeană de finanțare. Reforma hărții judiciare a fost inițiată în primul rând **pentru a crea condiții unui act al justiției calitativ și acest considerent ar trebui să ghideze implementarea hărții judiciare mai departe**. Asigurarea sediilor și infrastructurii adecvate a instanțelor reorganizate, a infrastructurii IT (funcționarea impecabilă a Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, înregistrarea audio a tuturor ședințelor și publicarea informației de interes public pe paginile web a instanțelor) și specializarea judecătorilor, cel puțin, în domeniile dreptului civil și penal sunt priorități cheie pentru asigurarea calității actului de justiție și urmează a fi asigurate efectiv în toate instanțele.

² Doar 3 din 10 candidați propuși de CSM pentru funcția de judecător au fost candidații cu punctajul cel mai mare obținut la Colegiul de Selecție (35 din 115) (concursurile la care au participat mai mult de un candidat). Pentru promovările la CA, rata este de 61%, iar pentru CSJ – 58%. Perioada 2013-iunie 2017. <http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/07/CRJM-Selectia-si-cariera-jud-2017.pdf>

Eficiența controlului judiciar a suferit în ultimii ani un regres considerabil. Astfel, numai **în materie penală, rata de achitare în Republica Moldova nu depășește 3%**, cu mult sub media țărilor cu o democrație avansată. Rata de admitere a demersurilor de arestare a procurorilor este constant mai mare de 80%³, cu o tendință de creștere în ultima perioadă⁴, chiar dacă în anul 2016 legislația cu privire la arest a fost racordată la standardele europene. În pofida multiplelor condamnări la CEDO, **arestul se aplică prea des și nemotivat**⁵, iar rata de admitere a demersurilor de autorizare a interceptărilor este de peste 97%⁶. Aceste date denotă faptul că judecătorii *de facto* validează fără o analiză critică deciziile procurorilor, iar controlul judiciar efectiv lipsește, fiind transformat într-o simplă formalitate.

În aceste condiții, ținând cont de sentimentul general de neîncredere față de justiție la nivelul întregii societăți, de impactul asupra mediului de afaceri și compromiterea imaginii guvernării pe plan extern, este necesară efectuarea unei **reforme rapide, la scară largă, ce ar impulsiona schimbări vizibile în întregul sistem judecătoresc.**

II. CONCEPT

Pentru a asigura o justiție echitabilă, reforma urmează a fi bazată pe următoarele **axe principale**:

1. Reforma cadrelor justiției și **evaluarea integrității tuturor judecătorilor**
2. Restructurarea sistemului judiciar (finalizarea reformei hărții judiciare)
3. Consolidarea mecanismelor de responsabilizare a judecătorilor
4. Consolidarea independenței sistemului judiciar
5. Sporirea eficienței și transparenței sistemului judiciar
6. Reforma avocaturii și a Curții Constituționale a Moldovei

NOTA: Având în vedere suprapunerea duratei mandatului Guvernului pe cel al Parlamentului, prezentul document de concept vizează atât **acțiunile de intervenție urgentă** ce urmează a fi realizate pe parcursul anului 2018, cât și o serie de elemente

³ A se vedea analiza informațiilor oficiale <http://crjm.org/datele-statistice-oficiale-cu-privire-la-arestari/>

⁴ Potrivit raportului de monitorizare a situației la Curtea de Apel Chișinău în perioada de 29 iunie - 14 iulie, anul curent, realizat de către un grup de avocați, judecătorii de la această instanță au examinat în această perioadă 229 de recursuri. Cele mai multe, adică 200, au fost depuse de avocați. Magistrații au admis doar 4 dintre ele, iar 196 au fost respinse. În același timp, procurorii au înaintat 29 de recursuri, iar judecătorii au admis 9 și, respectiv, au respins 20. Astfel, recursurile apărătorilor împotriva arestului preventiv sunt respinse în proporție de 98%, iar la recursurile procurorilor se atestă o rată de 60%. [*Dezacordul avocaților Baroului Chișinău privind aplicarea excesivă a arestului*, <http://uam.md/index.php?pag=news&id=875&rid=1376&l=ro>]

⁵ Declarația organizațiilor neguvernamentale Ambasada Drepturilor Omului, Asociația „Promo-LEX”; Centrul de Resurse Juridice din Moldova; Institutul pentru Politici și Reforme Europene <http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/02/17-01-31-CRJM-apel-Dorin-Munteanu.pdf>

⁶ A se vedea analiza datelor oficiale <http://crjm.org/moldova-interceptarea-convorbirilor-telefonice/>

strategice ce vor fi cuprinse în strategia de reformă a justiției pentru următorii cinci ani.

III. DESCRIERE

1. Reforma cadrelor justiției

- 1.1. Efectuarea (re)evaluării performanțelor tuturor judecătorilor, prin evaluarea integrității și capacităților profesionale (ex.: Georgia, Albania);
- 1.2. Uniformizarea modalităților de acces în funcția de judecător;
- 1.3. Promovarea unui sistem bazat pe merit și transparent pentru selecția și promovarea judecătorilor⁷ – stabilirea prin lege a criteriilor de selectare și promovare a judecătorilor, aducându-le în conformitate cu standardele internaționale și cele mai bune practici⁸.

Mecanism:

- Verificarea prioritara a declarațiilor de avere și interese a tuturor judecătorilor, inclusiv a membrilor CSM, de către ANI;
- Modificarea prioritara a cadrului legal cu privire la criteriile de selecție, evaluare și promovare a judecătorilor, prin acordarea expresă a priorității candidaților cu cel mai înalt punctaj acumulat la evaluarea de către Colegiul de Selecție și Carieră a Judecătorilor, inclusiv instituirea prin lege a periodicității concursurilor;
- Inițierea modificării Constituției cu scopul perfecționării sistemului de acces în funcția de judecător la Curtea Supremă de Justiție, pentru stimularea meritocrației și competitivității profesionale reale (excluderea censului de vechime de la art. 116 alin. 4);
- Asigurarea obiectivității examenelor de admitere și absolvire a Institutului Național al Justiției;
- Introducerea eșecului la evaluarea integrității și a performanțelor în calitate de temei pentru eliberarea din funcție.

⁷ În perioada ianuarie 2013 – mai 2017 fiecare al patrulea judecător a fost propus pentru numire în prima instanță în baza unui concurs la care a participat un singur candidat. La concursurile la care au participat doi și mai mulți candidați, șapte din zece au fost selectați cei care aveau un punctaj mai mic decât contracandidații lor (<http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/07/CRJM-Selectia-si-cariera-jud-2017.pdf>)

⁸ Acțiunea 17 din Memorandumul privind asistența macrofinanciară semnat între UE și RM

2. **Restructurarea sistemului judiciar** – deși nu este necesar ca harta judiciară să coincidă cu harta administrativ-teritorială, este necesar să se asigure infrastructura necesară și să se elimine disproporțiile create odată cu implementarea acesteia, în special în municipiul Chișinău și Curtea de Apel Chișinău;
- 2.1. **Revizuirea circumscripțiilor actualei hărți judiciare**, în vederea specializării judecătorilor și a asigurării unei sarcini de muncă echilibrate între instanțe;
- 2.2. **Crearea secțiunilor specializate în Judecătoria Chișinău** (secțiunea penală, secțiunea civilă și secțiunea contencios administrativ, pe baza sediilor fostelor instanțe de sector);
- 2.3. **Identificarea resurselor financiare pentru construcția/reconstrucția instanțelor comasate și asigurarea infrastructurii rutiere accesibile către toate instanțele**. Deși reorganizarea hărții judiciare urmează a fi finalizată până în 2027, termenul este mult prea mare și tergiversarea riscă a eroda esența reformei. Este necesară impulsivitatea procesului de reorganizare a instanțelor de judecată.

Mecanism: este necesară modificarea codurilor de procedură civilă și penală, Legii contenciosului administrativ, Legii cu privire la organizarea judecătorească, Legii cu privire la Curtea Supremă de Justiție. Este necesară negocierea cu partenerii de dezvoltare a suportului (granturi și/sau împrumuturi) pentru construcția/reconstrucția sediilor judecătoriilor reorganizate.

3. Consolidarea mecanismelor de responsabilizare a judecătorilor

- 3.1. Stabilirea unui mecanism eficient pentru asigurarea responsabilității judecătorilor⁹;
- 3.2. Asigurarea autonomiei funcționale a Inspecției Judiciare față de CSM;
- 3.3. Asigurarea efectivă a repartizării aleatorii a dosarelor în toate instanțele și includerea încălcării repartizării aleatorii a dosarelor ca abatere disciplinară;
- 3.4. Abilitarea Inspecției Judiciare cu competența de a verifica repartizarea aleatorie dosarelor;
- 3.5. Asigurarea înregistrării audio a tuturor ședințelor de judecată și accesul părților la înregistrări.

Mecanism: este necesară amendarea Legii privind răspunderea disciplinară a judecătorilor, Legii privind statutul judecătorului, Legii privind Consiliul Superior al Magistraturii, Legii privind organizarea judecătorească.

4. Consolidarea independenței sistemului judiciar

⁹ Acțiunea 18 din Memorandumul privind asistența macrofinanciară semnat între UE și RM

- 4.1. Adoptarea legislației primare și secundare pentru consolidarea rolului Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), în special prin limitarea calității de membru la un singur termen¹⁰;
- 4.2. Obligarea Guvernului și Parlamentului să consulte CSM la stabilirea bugetului sistemului judiciar¹¹;
- 4.3. Limitarea dreptului de vot al Procurorului general, președintelui Curții Supreme de Justiție și Ministrului Justiției în problemele referitoare la cariera judecătorilor (numirea, promovarea, sancționarea disciplinară și destituirea judecătorilor)¹²;
- 4.4. Instituirea unui sistem efectiv de contestare a hotărârilor CSM (jurisdicție deplină pe fond, ședințe publice obligatorii și hotărâri motivate).

5. Sporirea eficienței sistemului judiciar

- 5.1. Reforma instituției judecătorilor de instrucție. Instituirea **judecătorilor pentru drepturi și libertăți**, care nu ar fi angajați din rândurile procurorilor și foștilor judecători de instrucție, și urmează a fi instruiți special pentru autorizarea măsurilor preventive și a măsurilor de investigație;
- 5.2. Responsabilizarea judecătorilor pentru aplicarea arbitrară a arestului preventiv;
- 5.3. Reducerea numărului de aplicare a măsurilor privative de libertate la 40-50% (media europeană) într-un termen cât mai restrâns.
- 5.4. **Simplificarea procedurii de examinare a cauzelor** – modificarea legislației în vederea evitării amânării nejustificate a ședințelor de judecată și îmbunătățirii calității examinării cauzelor;
- 5.5. **Regândirea instituției medierii judiciare** – modificarea legislației în vederea excluderii situațiilor în care medierea judiciară duce la tergiversarea proceselor.

6. Sporirea transparenței sistemului judiciar

- 6.1. **Reglementarea clară prin lege a procedurii de publicare integrală a hotărârilor judecătorești**, cu reglementarea restrictivă a cazurilor de secretizare a datelor cu caracter personal, ținând cont de cele mai avansate modele din UE. Reglementarea la nivel de lege a altor elemente ce asigură transparența actului de justiție;
- 6.2. Reformarea sistemului de publicitate a ședințelor în materie penală la CSJ;
- 6.3. Asigurarea publicării informațiilor de interes public, complete și actualizate, cu privire la activitatea și performanța fiecărei instanțe de judecată pe pagina sa web;
- 6.4. Excluderea adoptării hotărârilor CSM cu ușile închise;
- 6.5. Regândirea sistemului de motivare a hotărârilor judecătorești în cauzele civile și a căilor de atac împotriva acestora. Nemotivarea hotărârilor adoptate de judecători în lipsa

¹⁰ Acțiunea 28 din Memorandumul privind asistența macrofinanciară semnat între UE și RM

¹¹ *idem*

¹² *idem*

persoanelor este o problemă importantă care afectează dreptul acestora la un proces echitabil, deoarece, în cazul în care persoanele află după expirarea termenului de 30 de zile despre hotărâre, nu mai pot cere motivarea. În aceste cazuri, Curtea de Apel intervine și obligă judecătorul să-și motiveze hotărârea la distanță de câteva luni de zile de la adoptarea acesteia.

6.6. Adoptarea Legii privind organizațiile necomerciale, în conformitate cu cele mai înalte standarde europene și instituirea mecanismelor de participare efectivă a acestora la cele mai importante chestiuni și dezbateri din domeniul justiției;

6.7. Inițierea modificării Constituției în vederea includerii în CSM a trei membri noi din mediul avocaților și a societății civile (uniunilor de creație).

7. Reforma avocaturii

7.1. Clarificarea prevederilor legale cu privire la incompatibilitățile avocaților;

7.2. Clarificarea mecanismului de acces în profesie;

7.2. Eficientizarea mecanismelor de acces la informații ale avocaților;

7.3. Perfecționarea mecanismului de rambursare a cheltuielilor de judecată (CPC art. 90 (1)).

8. CCM

8.1. Reforma Curții Constituționale – adoptarea noii legi a CCM și abrogarea Codului jurisdicției constituționale;

8.2. Operarea modificărilor procedurale în vederea executării hotărârilor CCM.