

Alexandru Cocîrță

Reforma justiției
în contextul implementării
Planului de Acțiuni UE-Moldova

Alexandru Cocîrță

Reforma justiției
în contextul implementării
Planului de Acțiuni UE-Moldova



Chișinău, 2009

CZU 340.13
C 59

Lector: *Adrian Ciubotaru*
Corector: *Liliana Armașu*
Coperta: *Mihai Bacinschi*
Tehnoredactare: *Marian Motrescu*

Această publicație apare în cadrul proiectului „Relațiile Moldova – UE – Îmbunătățirea Informării și Dezbaterei Publice asupra Principalelor Evoluții”, implementat de Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT și finanțat de Fundația Soros-Moldova.

ADEPT, str. V. Alecsandri nr. 97,
Chișinău, MD 2012, Republica Moldova
Tel.: (373 22) 212992, tel./fax: (373 22) 213494
E-mail: adept@e-democracy.md, www.e-democracy.md

Autorul a scris această lucrare cu bună-credință și cu bune intenții. Doar autorul este responsabil de afirmațiile și de concluziile exprimate, care nu sînt în mod necesar împărtășite și de finanțator.

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Reforma justiției în contextul implementării Planului de Acțiuni UE-Moldova / Alexandru Cocîrță. – Ch.: Arc, 2009. (F.E.-P. „Tipogr. Centrală”). – 128 p.

400 ex.

ISBN 978-9975-61-526-6

340.13
C 59

© Alexandru Cocîrță
© ADEPT, 2009.
Toate drepturile rezervate.

ISBN 978-9975-61-526-6

SUMAR EXECUTIV	7
INTRODUCERE.....	9
CAPITOLUL 1. ABORDAREA STRATEGICĂ ȘI CONCENTRAREA CADRULUI LEGAL	16
1.1. Strategia de consolidare a sistemului judecătoresc.....	16
1.2. Perspectiva unui cod judiciar.....	21
CAPITOLUL 2. CONSOLIDAREA INDEPENDENȚEI ȘI EFICIENȚEI JUSTIȚIEI.....	24
2.1. Considerații generale.....	24
2.2. Numirea judecătorilor și rolul Consiliului Superior al Magistraturii	26
2.3. Reformele Consiliului Superior al Magistraturii	44
2.3.1. Componenta Consiliului Superior al Magistraturii	45
2.3.2. Consiliul Superior al Magistraturii și Departamentul de Administrare Judecătorească.....	49
2.3.3. Inspekția judiciară.....	50
2.4. Finanțarea justiției.....	53
2.5. Calitatea actului de justiție.....	60
2.6. Transparența și publicitatea justiției.....	64
2.7. Accesul la justiție și dreptul la asistență juridică.....	68
2.8. Personalul auxiliar al instanțelor	77
2.8.1. Grefierii.....	77
2.8.2. Traducătorii.....	79
2.8.3. Poliția judecătorească	80
2.9. Inviolabilitatea și răspunderea judecătorului	81
2.9.1. Răspunderea materială	82

2.9.2. Răspunderea penală.....	84
2.10. Executarea hotărârilor judecătorești.....	87
2.10.1. Probațiunea.....	92
CAPITOLUL 3. PROCURATURA.....	93
CAPITOLUL 4. FORMAREA PROFESIONALĂ	
A CADRELOR JUSTIȚIEI	100
CAPITOLUL 5. SOLUȚIONAREA EXTRAJUDICIARĂ	
A CONFLICTELOR	105
5.1. Considerații generale.....	105
5.2. Arbitrajul.....	106
5.3. Medierea	108
CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI.....	112
Numirea și cariera judecătorilor. Administrarea justiției	113
Resurse și finanțare.....	114
Personalul auxiliar	116
Răspunderea judecătorilor	118
Executarea	118
Procuratura.....	120
Formarea profesională	122
Medierea.....	123
SURSE DE REFERINȚĂ.....	125

Funcționarea eficientă a justiției este un element important al societății democratice, iar constituirea unui sistem judiciar independent este un indicator al devotamentului statului față de aspirațiile integrării europene. Încă de la proclamarea independenței și adoptarea Constituției Republicii Moldova justiția se află în vizorul factorilor de decizie, între timp realizându-se o serie de reforme structurale, instituționale și legislative. Planul de Acțiuni UE-Moldova a plasat reforma justiției în topul priorităților naționale și evoluțiile recente demonstrează schimbările care au loc în această direcție.

Problemele cu care se confruntă sistemul judiciar nu au beneficiat însă de o abordare strategică. Se atestă stagnări, mai ales în ceea ce privește asigurarea independenței puterii judecătorești față de celelalte puteri în stat, fapt care trezește îngrijorare. În același timp, încrederea justițiabililor în sistemul judiciar este redusă. În acest sens sînt indispensabile reformele constituționale, iar realizarea lor, precum și a altor reforme, adiacente, va asigura că principiul separației puterilor este realitate.

Judecătorul nu este unicul actor implicat în realizarea actului de justiție. Personalul auxiliar, procurorii, executorii judecătorești și alții au rolul lor specific în acest proces. Ca și în cazul sistemului judecătoresc, reformele care i-au vizat pe ceilalți actori ai actului de justiție au cunoscut evoluții sinuoase. Calitatea nesatisfăcătoare a personalului auxiliar afectează, de asemenea, calitatea justiției.

Lipsa independenței procuraturii duce la implicarea acesteia în intimidări și la instrumentarea dosarelor cu tentă politică. Sistemul rămîne închis, fără control extern eficace.

Executarea hotărârilor este unul dintre cele mai slabe puncte ale justiției și situația necesită atenție sporită din partea sistemului judecătoresc, dar și a celorlalte puteri ale statului.

Potențialul modalităților extrajudiciare de soluționare a litigiilor nu este încă exploatat la capacitate maximă, iar schimbările lente pe acest segment amână posibilitatea de a beneficia de avantajele pe care le produc.

Reformele continui pentru garantarea independenței, eficienței și încrederii în justiție rămân o provocare pentru guvernarea Republicii Moldova. Schimbările reale spre bine și obținerea unei evaluări pozitive la acest capitol vor deschide noi oportunități și vor demonstra capacitatea de a aborda cele mai complexe probleme cu care se poate confrunta statul.

INTRODUCERE

Extinderea Uniunii Europene (în continuare – UE) de la 1 mai 2004 a determinat o schimbare istorică pentru Republica Moldova în termeni politici, geografici și economici, consolidând, din acel moment, interdependența politică și economică dintre UE și Moldova. Extinderea a oferit Republicii Moldova oportunitatea de a dezvolta o relație continuă de apropiere multisectorială de spațiul european comun.

Instrumentele utilizate de UE în construirea relațiilor cu vecinii săi stabilesc obiective ambițioase, bazate pe angajamente pentru promovarea valorilor comune și implementarea efectivă a reformelor democratice. Prin intermediul Planului de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova (în continuare – PAUEM), țara noastră a fost invitată să stabilească relații politice, de securitate, economice și culturale mai intense cu UE. Nivelul relațiilor depinde de gradul de angajare a Moldovei în susținerea valorilor comune, precum și de capacitatea sa de a implementa prioritățile convenite în comun. În acest sens, PAUEM reprezintă un document important pentru Republica Moldova atât din perspectiva evaluării stării de fapt, cât și din cea a implementării unor acțiuni în concordanță cu procesele europene¹.

¹ Nicolae TODERAȘ, „Aspectele racordării sistemului de învățământ superior la standardele statelor membre ale Uniunii Europene: politici educaționale și de tineret“, Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT și Centrul Analitic Independent Expert-Grup, Chișinău, 2006, p. 5; <http://www.e-democracy.md/files/aspectele-racordarii-sistemului-invatamant-superior.pdf>.

Funcționarea justiției independente, imparțiale, credibile și eficiente reprezintă o condiție indispensabilă pentru instituirea supremației legii și constituirea statului de drept autentic, bazat pe separația puterilor. Pornind de la această condiție, PAUEM enumeră, printre prioritățile cărora trebuie să li se acorde o atenție specială, „continuarea consolidării stabilității și eficienței instituțiilor ce garantează democrația și supremația legii” și „continuarea consolidării capacităților administrative și judiciare”.

Puterea judecătorească este unul dintre cei trei piloni fundamentali, egali ca importanță, ai statului democratic modern. Ea are un rol și funcții importante în relație cu celelalte două puteri: legislativă și executivă. Pe de o parte, are grijă ca guvernele și administrațiile să poată fi trase la răspundere pentru acțiunile lor ilegale, iar în ceea ce privește puterea legislativă, are sarcina de a asigura aplicarea legilor adoptate și conformarea lor la Constituție sau la orice alt act legislativ superior².

De la declararea independenței Republicii Moldova pînă în prezent au fost depuse eforturi considerabile în vederea realizării reformelor democratice, în general, și a reformelor în domeniul justiției, în special. Primul pas l-a constituit adoptarea, pe 29.07.1994, a Constituției Republicii Moldova, care a stabilit principiile de bază ale funcționării justiției. Reforma judiciară și de drept a fost lansată nemijlocit în urma adoptării Concepției reformei judiciare și de drept în Republica Moldova³, care avea drept scop crearea cadrului legislativ și instituțional necesare pentru constituirea statului bazat pe drept și consolidarea economiei de piață. Concepția evocă necesitatea existenței unei

² Avizul nr. 1 (2001) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) referitor la standardele privind independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor, alin. 11, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp.

³ HP nr. 152 din 21.06.1994.

autorități judecătorești independente și a unui mecanism eficient de protejare a drepturilor omului și a proprietății private.

Necesitatea stringentă a reformelor democratice a catalizat și procesul de creație legislativă pe segmentul „funcționarea sistemului judecătoresc“. În consecință, Parlamentul a adoptat, la sfârșitul anului 1996, cele mai importante legi cu privire la organizarea judecătorească și statutul judecătorului,⁴ avînd loc, totodată, reformarea instanțelor judecătorești, ce au trecut de la sistemul cu două niveluri la sistemul cu patru niveluri, constituit din Curtea Supremă de Justiție, Curtea de Apel, tribunale și judecătorii raionale, la care se alăturau instanțele judecătorești specializate: judecătoriile economice și judecătoria militară.

Obținerea calității de stat membru al Consiliului Europei în 1995 și tendința de integrare europeană au constituit noi imbolduri pentru continuarea reformelor în justiție. Unul dintre angajamentele asumate de Republica Moldova față de structurile europene a fost dezvoltarea și implementarea unor standarde noi în domeniul justiției, asigurarea independenței și eficienței acesteia, iar acțiunile ulterioare întreprinse de autorități au fost orientate spre atingerea acestor obiective. Astfel, reforma de drept a continuat cu adoptarea și punerea în aplicare, în 2002-2003, a Codului Civil, a Codului de Procedură Civilă, a Codului Penal și a Codului de Procedură Penală⁵.

⁴ Legea nr. 514 din 06.07.1995 cu privire la organizarea judecătorească, Legea nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului, Legea nr. 789 din 26.03.1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție, Legea nr. 947 din 19.07.1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, Legea nr. 970 din 24.07.1996 cu privire la judecătoriile economice, Legea nr. 949 din 19.07.1996 cu privire la Colegiul de calificare și atestare a judecătorilor, Legea nr. 950 din 19.07.1996 cu privire la Colegiul disciplinar și răspunderea disciplinară a judecătorilor, Legea nr. 836 din 17.05.1996 cu privire la sistemul instanțelor judecătorești militare.

⁵ „Republica Moldova 2007: Raport de Stare a Țării“, Centrul Analitic Independent Expert-Grup, Chișinău, 2007, p. 126; <http://expert-grup.org/docs/raportul-de-stare-a-tarii-2007-rom.pdf>.

Procesul de reformă este complex și de lungă durată, iar experiența a demonstrat că sistemul judiciar, reformat după anul 1996 (fără suplimentarea concomitentă a numărului de judecători și procurori, fără dotarea instanțelor și sporirea numărului de personal auxiliar), a început să reprezinte un impediment în realizarea accesului liber la justiție. Modificarea din 2002 a Constituției și amendamentele ulterioare din 2003 la legislația națională au constituit o nouă etapă în procesul de reformare a sistemului judecătoresc. Drept rezultat, a fost pusă temelia unei noi organizări a sistemului instanțelor judecătorești, prin excluderea verigii tribunalelor. Această structură este valabilă și în prezent, justiția fiind înfăptuită de Curtea Supremă de Justiție, de curțile de apel și de judecătorii. În același timp, anumite categorii de cauze țin de competența instanțelor judecătorești specializate: economice și militare.

Deși au fost înregistrate tendințe pozitive în reformarea sistemului judiciar din Republica Moldova (cadru legal dezvoltat, cadru instituțional restructurat), un număr important de angajamente, în special în ceea ce privește independența și eficiența sistemului judiciar, nu au fost realizate într-o manieră satisfăcătoare⁶, fiind necesare în continuare intervenții și reforme⁷. Conform raportului „Indicatorii Reformei în Justiție pentru Moldova”⁸, realizat de ABA/RoLI în 2007, doar 4 din cei 30 de indi-

⁶ Report (Doc. 10671) on the functioning of democratic institutions in Moldova (16 September 2005), Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), alin. 90, <http://assembly.coe.int/main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/WorkingDocs/doc05/EDOC10671.htm>.

⁷ Report (Doc. 11374) on the honouring of obligations and commitments by Moldova (14 September 2007), Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), alin. 93, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11374.htm>.

⁸ „Judicial Reform Index for Moldova. Volume II. January 2007”, American Bar Association’s Rule of Law Initiative, Chișinău 2007, p.1.

catori ai reformei au înregistrat evoluții pozitive față de situația din 2002, iar 5 indicatori au semnalat un declin. Alți 21 de indicatori au rămas neschimbați, 11 dintre ei înregistrând o stagnare apreciată negativ.

Există multiple carențe în sistemul judiciar: depășirea termenului rezonabil de examinare a cauzelor, vulnerabilitatea la corupție, finanțarea insuficientă, vulnerabilitatea la influențe din exterior, dotarea tehnică proastă, insuficiența spațiilor amenajate pentru înfăptuirea solemnă a justiției, numărul semnificativ al hotărârilor judecătorești neexecutate, pregătirea profesională insuficientă, remunerarea insuficientă etc. Toate acestea prejudiciază în mod evident imaginea justiției, afectează dezvoltarea economică, socială a statului și reduce credibilitatea lui în plan extern.

Existența deficiențelor în sistem este resimțită și de justițiabili, motiv pentru care sondajele de opinie atestă o încredere redusă a populației în justiție.

Totuși, angajamentele asumate prin aderarea la structurile europene și exteriorizarea tendințelor de integrare europeană implică dezvoltarea în continuare a reformelor necesare pentru asigurarea unei justiții independente și eficiente, în conformitate cu standardele internaționale și bunele practici în domeniu. Acestea ar trebui să includă nu numai abordarea strategică a problemelor justiției, ci și consolidarea independenței sistemului judiciar (atât din punct de vedere funcțional, cât și material), îmbunătățirea mediului de lucru și a managementului instanțelor de judecată, consolidarea capacităților profesionale, diminuarea corupției, îmbunătățirea executării hotărârilor judecătorești, implementarea exactă a legislației naționale și sistarea practicilor de amestec în activitatea sistemului judiciar. În același timp, reforma justiției este un proces de lungă durată, ce implică nu numai adoptarea de texte legislative, dar și asigurarea implementării acestora, precum și schimbări de comportament, de atitudini și de practici.

În aceste condiții, PAUEM a prevăzut, în capitolul 2.1 („Dialogul politic și reformele“), următoarele obiective:

(...) (2) *Revizuirea legislației existente în scopul asigurării independenței și imparțialității sistemului judecătoresc, inclusiv asigurarea imparțialității și eficienței procuraturii, precum și în scopul consolidării capacității justiției:*

- *Continuarea și implementarea activității legislative pentru a reforma în continuare sistemul judecătoresc în conformitate cu standardele europene. Reexaminarea și completarea legii privind organizarea judecătorească în scopul asigurării independenței, imparțialității și eficienței sale, inclusiv clarificarea procedurii de numire și avansare, drepturile statutare și obligațiile judecătorilor.*
- *Asigurarea implementării noii legislații cu privire la procuratură în conformitate cu standardele europene.*
- *Îmbunătățirea instruirii, în special în problematica drepturilor omului și cooperării judiciare, a judecătorilor, procurorilor și funcționarilor din sistemul judecătoresc, administrația Ministerului Justiției, poliției și închisorilor.*
- *Dezvoltarea căilor alternative de soluționare a litigiilor, inclusiv medierea și arbitrajul. (...)*

Obiectivul (2) reprezintă minimul de standarde în ceea ce privește funcționarea justiției, pe care UE le pune la baza dialogului cu Moldova. În funcție de rezultatele obținute, Republica Moldova va evolua sau va stagna în dezvoltarea relațiilor de cooperare cu UE. Din această perspectivă, se poate spune că Moldova ar fi avut doar beneficii⁹ în cazul realizării efective și depline a acțiunilor prevăzute de PAUEM, ceea ce ar fi demonstrat angajamentul statului de a avansa în relațiile cu UE și ireversibilitatea reformelor democratice. Pe de altă parte, o justiție

⁹ De exemplu, aprecierea Moldovei de către UE drept un partener credibil, susținerea eforturilor Moldovei de aprofundare a relațiilor de cooperare, încadrarea Moldovei în noi mecanisme de cooperare etc.

independentă și eficientă prezintă avantaje numeroase și la nivel național. O societate mai stabilă și sigură, justițiabili încredințați de supremația legii, un climat investițional atractiv sînt doar cîteva dintre acestea. Astfel, implementarea PAUEM se constituie, inițial, ca un exercițiu intern, rezultatele căruia aduc dividende, în primul rînd, la nivel național, contribuind la stabilitate și la dezvoltarea durabilă.

Complexitatea domeniului justiției, caracterul ei multilateral impun o abordare continuă și integrată a fiecărui element. Instabilitatea sau discontinuitatea unui element poate genera o reacție în lanț, care ar provoca stagnarea sau chiar colapsul sistemului. Pornind de la afirmația că nimic nu apare din nimic, că totul se transformă, scopul acestei analize este de a determina, într-o manieră succintă, care au fost acțiunile privind justiția din Moldova întreprinse de autoritățile naționale în cadrul implementării PAUEM, și randamentul acestora, precum și de a identifica potențiale soluții pentru problemele ce persistă. În același timp, trebuie să fim conștienți de faptul că doar în timp se va putea demonstra durabilitatea și eficiența unor măsuri. În acest sens, este esențială implementarea eficientă a măsurilor legislative adoptate și consolidarea reformelor instituționale inițiate.

CAPITOLUL 1.

ABORDAREA STRATEGICĂ ȘI CONCENTRAREA CADRULUI LEGAL

1.1. STRATEGIA DE CONSOLIDARE A SISTEMULUI JUDECĂTORESC

Justiția¹⁰ independentă și eficientă este o condiție obligatorie în dialogul cu UE, iar cazurile României și Bulgariei în perioada de preaderare sînt exemple pentru toate statele orientate proeuropene. Randamentul celorlalte reforme scade în situația în care există dubii în ceea ce privește independența justiției și capacitatea acesteia de a răspunde imparțial situațiilor de conflict. Conștiente de această axiomă, UE și Moldova au acceptat să stabilească drept prioritate continuarea reformei sistemului judecătoresc în conformitate cu standardele europene.

Evaluarea reformelor și intervențiilor, realizate în ultimii ani în cadrul sistemului judiciar, demonstrează că majoritatea acțiunilor au fost întreprinse fragmentar, lipsind o abordare strategică a obiectivelor și rezultatelor scontate ale acestor reforme. Astfel, acțiunile efectuate au fost dictate, printre altele, fie de conjunctura politică de moment, fie au fost rezultatul intervenției structurilor europene sau al recomandărilor experților internaționali.

După Concepția reformei judiciare și de drept (1996), abia în Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei¹¹ (2005-2007) au fost scoase oficial în evidență unele probleme cu care se confruntă sistemul justiției, fiind trasate direcțiile prioritare ale schimbărilor necesare. Totuși, implementarea refor-

¹⁰ Studiul dat nu se referă la sistemul de justiție constituțională.

¹¹ Legea nr. 398-XV din 2.12.2004, alin. 251-274.

melor în domeniu nu a constituit o prioritate reală, avînd în vedere faptul că pentru realizarea lor nu a fost prevăzută nicio acoperire financiară.

Alte programe, planuri de acțiuni și strategii sectoriale, adoptate sau aprobate în perioada 2004-2007, au abordat componente distincte ale sistemului de justiție, reieșind din profilul acestora: Planul Național de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului pentru anii 2004-2008¹², Strategia națională de prevenire și combatere a corupției¹³, Programul de Acțiuni privind implementarea Planului Preliminar de Țară în cadrul Programului „Provocările Mileniului”¹⁴, Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului RM-NATO¹⁵, Planul de Acțiuni¹⁶ pentru implementarea Programului comun al Comisiei Europene și al Consiliului Europei privind sporirea independenței, transparenței și eficienței justiției în Republica Moldova pe anii 2006-2009, Planul de măsuri privind asigurarea respectării dreptului la petiționare, informație și acces la justiție¹⁷ etc.

Planul de Acțiuni UE-RM a constituit o nouă tentativă de a readuce reforma sistemului judecătoresc în prim-planul priorităților naționale, deoarece fără o justiție independentă, eficientă și lipsită de corupție aspirațiile de integrare europeană au șanse infime de realizare. Pentru a urma consecvent atingerea obiectivelor propuse de PAUEM, la nivel național au fost dezvoltate planuri asociate priorităților setate, cu toate că, în esență, ele constau din acțiuni răzlețe, iar o abordare integrată nu există. Raportul de progres din decembrie 2006 a constatat că, în pofida eforturilor depuse, este necesară continuarea reformei justiției, în special în

¹² HP nr. 415 din 24.10.2003.

¹³ HP nr. 421 din 16.12.2004.

¹⁴ HG nr. 32 din 11.01.2007.

¹⁵ HG nr. 774 din 6.07.2006.

¹⁶ HG nr. 959 din 22.08.2007

¹⁷ HG nr. 1013 din 12.09.2007.

cea ce privește independența acesteia¹⁸, menționînd că instanțele judecătorești independente, transparența și predictabilitatea hotărîrilor judecătorești sînt elementele de bază pentru o democrație funcțională, precum și pentru atragerea investițiilor.

În perioada următoare de implementare a PAUEM (iulie 2007) a fost adoptată Strategia de consolidare a sistemului judecătoresc¹⁹ și Planul corelativ de acțiuni pentru 2007-2010, care stabilesc drept obiective:

- garantarea independenței efective a sistemului judecătoresc;
- asigurarea transparenței actului de justiție;
- îmbunătățirea calității actului de justiție;
- sporirea eficienței și a responsabilității sistemului judecătoresc;
- garantarea accesului liber la justiție;
- administrarea eficientă a instanțelor judecătorești;
- eficientizarea sistemului de justiție pentru minori;
- contribuirea la consolidarea mediului de afaceri;
- prevenirea și combaterea corupției din sistemul judecătoresc.

Adoptarea Strategiei a fost apreciată pozitiv de experții europeni, din moment ce obiectivele urmărite corespund scopurilor pe care un stat de drept ar trebui să le atingă²⁰. Totuși, documentul nu este lipsit de anumite carențe²¹, printre care:

¹⁸ ENP Progress Report Moldova (4 December 2006), Commission of the European Communities (SEC (2006) 1506/2), http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/sec06_1506-2_en.pdf.

¹⁹ HP nr. 174 din 19.07.2007.

²⁰ Giacomo OBERTO, „Raport privind concluziile mesei rotunde, organizate la Chișinău pe data de 25 aprilie 2007 și propunerile privind perfecționarea proiectului Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc”, Programul Comun al Comisiei Europene și al Consiliului Europei privind sporirea independenței, transparenței și eficienței justiției în Republica Moldova (Programul Comun), p. 2.

²¹ „Moldova și UE în contextul Politicii Europene de Vecinătate. Realizarea Planului de Acțiuni UE-Moldova (februarie 2005-ianuarie 2008)”, Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT și Centrul Analitic Independent Expert-Grup, Chișinău, 2008, p. 62, <http://www.e-democracy.md/publications/realizarea-pauem/>.

- suprapunerea unor acțiuni din Strategia de consolidare a sistemului judecătoresc cu acțiuni din alte strategii, planuri de acțiuni sau programe sectoriale;
- lipsa unor termene exacte de realizare a acțiunilor (majoritatea termenelor sînt anuale sau bienale);
- fixarea unor termene care, din start, sînt irealizabile;
- multe acțiuni au un caracter teoretic (analize comparative, evaluări, examinarea bunelor practici), fără o continuare practică-aplicativă;
- lipsa unor indicatori de performanță bine definiți și realizabili, precum și a surselor de verificare a acestora²²;
- lipsa alocării concomitente a resurselor umane, financiare și tehnice adecvate;
- lipsa mecanismului de coordonare și de monitorizare a implementării Strategiei.

În Raportul de progres din aprilie 2008, Comisia Europeană a apreciat, de asemenea, adoptarea Strategiei, specificînd că realizarea în continuare a obiectivelor PAUEM în domeniul reformei judiciare va necesita asigurarea implementării depline a măsurilor specificate, precum și consolidarea capacităților administrației judecătorești. În același timp și în pofida unor progrese evidente, implementarea efectivă a reformelor rămîne o provocare²³.

²² De exemplu, unul dintre indicatorii de performanță menționați este adoptarea de legi conform recomandărilor experților Consiliului Europei. Potrivit Raportului Consiliului Europei privind onorarea obligațiilor și angajamentelor de către Moldova din 14.09.2007, o problemă frecvent întilnită și reflectată în rapoartele anterioare este transmiterea textelor de lege pentru expertiza Consiliului Europei după adoptarea acestora de către legislativ sau refuzul de a le transmite spre expertiză. Pe de altă parte, chiar și atunci cînd expertiza a fost acordată, se pare că are loc o lectură fragmentară a acestora și se aplică o abordare selectivă față de recomandări în funcție de cît de adecvate sînt din punct de vedere politic (Report (Doc. 11374) on the honouring of obligations and commitments by Moldova (14 September 2007), alin. 37-39). În acest context, relevanța indicatorului dat scade drastic.

²³ Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007. Progress Report Moldova (3 April 2008), Commission of the European Communities (SEC (2008) 399), http://www.delmda.ec.europa.eu/whatsnew/pdf/moldova_clean_final.pdf.

Din această perspectivă, dacă se dorește o schimbare în retorica evaluărilor din partea UE, revizuirea textului Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc și a Planului de Acțiuni pare să fie inevitabilă. Acest exercițiu va contribui la evitarea suprapunerilor cu alte documente naționale strategice (de exemplu, Strategia Națională de Dezvoltare²⁴ pe anii 2008-2011), va permite concentrarea acțiunilor prioritare din segmentul justiției într-un singur document și va organiza procesul de implementare, monitorizare și evaluare. Un alt rezultat important ar fi economia costurilor de implementare, a resurselor umane și materiale în procesul de raportare a implementării, fiind evitată dubla sau multipla raportare.

Este necesară și reconsiderarea Planului de Acțiuni sub aspectul termenelor de implementare (introducerea unor termene mai exacte și realizabile), al indicatorilor de performanță (reformularea indicatorilor pentru a le da un conținut precis și bine definit în conformitate cu tehnicile existente) și al surselor de verificare (rapoarte ale organizațiilor internaționale și naționale, statistici oficiale etc.). Aceasta va permite evaluarea impactului cantitativ și calitativ al acțiunilor prevăzute în Plan și va contribui la trasarea acțiunilor pentru viitor.

Strategia de consolidare a sistemului judecătoresc nu dispune de acoperire financiară directă, implementarea acesteia fiind realizată din contul bugetelor operaționale ale agențiilor responsabile. Se creează impresia că autoritățile naționale nu au învățat lecția Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei, când lipsa resurselor financiare directe a dus la ineficiența măsurilor stipulate. Astfel, evaluarea costurilor de implementare a Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc și repartizarea banilor alocați în funcție de acțiunile prevăzute pentru fiecare an de implementare sînt esențiale. Aceste calcule trebuie să fie parte integrantă a Strategiei pentru a garanta alocarea sumelor necesare.

²⁴ Legea nr. 295 din 21.12.2007.

1.2. PERSPECTIVA UNUI COD JUDICIAR

După adoptarea Constituției și a Concepției reformei judiciare și de drept, cadrul legal privind organizarea și funcționarea sistemului judecătoresc a fost dezvoltat rapid, timp de doi ani (1995-1996) fiind adoptate cele mai importante legi²⁵. Ulterior, din 2001 pînă în prezent, pe lângă noile coduri²⁶ au fost adoptate și puse în aplicare acte legislative importante pe segmentul justiției: Legea nr. 152-XVI din 08.06.2006 privind Institutul Național al Justiției, Legea nr. 59-XVI din 15.03.2007 privind statutul și organizarea activității grefierilor, Legea nr. 371-XVI din 01.12.2006 cu privire la asistența juridică internațională în materie penală, Legea nr. 134-XVI din 14.06.2007 cu privire la mediere, Legea nr. 198-XVI din 26.07.2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat etc.

În același timp, legile privind organizarea și funcționarea justiției au fost subiectul unui număr impunător de modificări²⁷. În unele situații, modificările interveneau la un interval de câteva luni, ceea ce a afectat, inevitabil, stabilitatea cadrului normativ în domeniu. De exemplu, Legea cu privire la statutul judecătorului a fost modificată de cinci ori în perioada noiembrie 2007 – noiembrie 2008. Pe de altă parte, există probleme în ceea ce privește transmiterea tardivă (după adoptare) a proiectelor de legi ce țin de justiție pentru expertiza Consiliului Europei, în pofida angajamentului, asumat de Moldova în cadrul procesului de monitorizare din partea Consiliului Europei, de a consulta

²⁵ A se vedea nota de subsol 3.

²⁶ Codul Civil (Legea nr.1107 din 06.06.2002), Codul Penal (Legea nr. 985 din 18.04.2002), Codul de Procedură Civilă (Legea nr. 225 din 30.05.2003), Codul de Procedură Penală (Legea nr. 122 din 14.03.2003), Codul de Executare (Legea nr. 443 din 24.12.2004).

²⁷ De exemplu, din 2001 pînă în prezent, Legea cu privire la statutul judecătorului a fost modificată prin alte 18 legi, iar Legea privind organizarea judecătorească – prin 15.

expertizii acestei structuri în domeniul dat. De asemenea, un aspect problematic, sesizat de Consiliul Europei în rapoartele sale de monitorizare,²⁸ se referă la examinarea și implementarea recomandărilor experților. De regulă, are loc o abordare selectivă a expertizelor Consiliului Europei, fiind reținute doar punctele convenabile și ignorându-se recomandările cu adevărat importante, dar care pot afecta structurile politice. De asemenea, lipsesc argumentele adecvate privind respingerea recomandărilor. Aceste situații trezesc îngrijorare, întrucât UE recunoaște valoarea expertizei Consiliului Europei și a instituțiilor sale în ceea ce privește justiția.

Numărul mare de legi care reglementează organizarea și funcționarea justiției (9 legi) duce la dispersarea normelor și suprapunerea sau inexactitatea acestora. Bunele practici internaționale sînt în favoarea concentrării normelor fie într-o singură lege (Codul judiciar – Armenia; Legea cu privire la sistemul judecătoresc – Bulgaria, Ucraina; Legea cu privire la instanțele judecătorești – Estonia), fie într-un număr limitat de legi (Legea privind Consiliul Superior al Magistraturii, Legea privind organizarea judiciară, Legea privind statutul magistraților – România). În acest sens, necesitatea modificărilor a fost menționată atît la nivel național²⁹, cît și la nivel internațional, de experții Consiliului Europei³⁰.

²⁸ Report (Doc. 10671) on the functioning of democratic institutions in Moldova (16.09.2005), alin. 84; Report (Doc. 11374) on the honouring of obligations and commitments by Moldova (14.09.2007), alin. 37-39.

²⁹ „De la implementarea PAUEM la elaborarea de politici“, Chișinău, 2006, p.59, http://www.europa.md/upload/File/boxedreapta/EU_r.pdf.

³⁰ Giacomo OBERTO, Marie-Luce CAVROIS, Jorge DIAS DUARTE, Daimar LIIV, “Expertise on: Law on Superior Council of Magistrates, Law on Supreme Court of Justice, Law on Judicial Organization, Law on the Status of Judge, Law on the National Institute of Justice (revised edition)”, Strasbourg, 2 March 2006, p. 90.

O soluție care ar întruni așteptările experților și necesitățile beneficiarilor ar putea fi concentrarea cadrului normativ în patru legi: Legea cu privire la statutul judecătorului, Legea cu privire la organizarea judecătorească (cuprinzând Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție, Legea cu privire la judecătoriile economice, Legea cu privire la sistemul instanțelor judecătorești militare), Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii (cuprinzând Legea cu privire la Colegiul de calificare și atestare a judecătorilor, Legea cu privire la Colegiul disciplinar și răspunderea disciplinară a judecătorilor) și Legea cu privire la Institutul Național al Justiției.

Încorporarea legilor într-un singur act este, de asemenea, o opțiune care poate fi luată în considerare. Indiferent de alegerea care se va face, acest proces trebuie să fie însoțit de reconsiderarea expertizelor Consiliului European pentru a exclude neconcordanțele cu standardele europene în domeniu.

CAPITOLUL 2.

CONSOLIDAREA INDEPENDENȚEI ȘI EFICIENȚEI JUSTIȚIEI

2.1. CONSIDERAȚII GENERALE

Independența judecătorească este o condiție obligatorie pentru existența statului de drept și garanția fundamentală a unui proces echitabil. Judecătorii au sarcina deciziei finale asupra vieții, libertăților, drepturilor, obligațiilor și proprietății persoanelor. Independența nu este un privilegiu sau o prerogativă în interesul judecătorilor, ci în interesul statului de drept și al celor care caută și doresc îndeplinirea justiției. Independența trebuie să existe în raport cu societatea în general și cu părțile din orice litigiu asupra căruia trebuie să se pronunțe judecătorul. Astfel, independența servește drept garanție a imparțialității, care, la rândul său, creează spiritul de încredere în puterea judecătorească³¹.

Fundamentată pe teoria separației puterilor în stat, independența justiției înseamnă că atât justiția ca sistem, cât și judecătorii ca indivizi ce decid în cazuri specifice, trebuie să fie capabili să-și exercite responsabilitățile profesionale fără a fi influențați de puterea executivă, de puterea legislativă, de grupuri economice sau de interese.

Judecătorul, în calitate de deținător al autorității judecătorești, trebuie să-și poată exercita funcția fără a ține seama de constrângerile/ forțele de natură socială, economică și politică și chiar de alți judecători, precum și de administrația judecătorească. Din acest punct de vedere, independența unei instanțe

³¹ Avizul nr.1 (2001) al CCJE referitor la standardele privind independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor, alin. 10-12.

se apreciază atât în raport cu executivul și cu părțile, cât și în raport cu puterile exterioare, cum ar fi mass-media.

Dependența de puterea politică sau de superiorii ierarhici înseamnă pace și garanția unei vieți liniștite pentru judecătorii care se adaptează unui astfel de rol. Independența înseamnă responsabilitate, confruntarea diferitor puncte de vedere, acceptarea condiției de subiect al discuțiilor publice, faptul de a fi în stare să convingă nu prin principiul autorității, ci prin argumente raționale, prin fermitate și capacitățile profesionale³².

Art. 116 (1) din Constituția Republicii Moldova spune că judecătorii instanțelor judecătorești sînt independenți, imparțiali și inamovibili. Puterea judecătorească este independentă, separată de puterea legislativă și de puterea executivă³³, iar orice persoană, organizație, autoritate sau instituție este datoare să respecte independența judecătorilor³⁴.

Implementarea adecvată a prevederilor constituționale în ceea ce privește independența justiției a suscitat mereu un interes sporit. Fiind unul dintre principalele angajamente ale Republicii Moldova față de Consiliul Europei, evaluarea evoluțiilor/involuțiilor la capitolul independenței sistemului judiciar nu a lipsit din rapoartele de monitorizare³⁵ referitoare la funcționarea instituțiilor democratice (2002, 2005, 2007).

³² Giacomo OBERTO, Marie-Luce CAVROIS, Jorge DIAS DUARTE, Daimar LIIV "Expertise on: Law on Superior Council of Magistrates, Law on Supreme Court of Justice, Law on Judicial Organization, Law on the Status of Judge, Law on the National Institute of Justice (revised edition)", Strasbourg, 2 March 2006, p. 21.

³³ Art. 1(1) al Legii nr. 514 din 6.07.1995 privind organizarea judecătorească.

³⁴ Art. 1(4) al Legii nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului.

³⁵ Trebuie menționat faptul că, după 13 ani de monitorizare, țara noastră continuă să fie supravegheată pentru a înregistra evaluări pozitive. Reforma sistemului judecătorec reprezintă unul dintre sectoarele problematice. Monitorizarea Republicii Moldova pînă la momentul actual constituie o dovadă a lipsei de încredere a experților Consiliului Europei în desfășurarea reformelor democratice. „100 cele mai presante probleme ale Republicii Moldova în 2008”, IDIS Viitorul, Chișinău, 2008, p.230; http://viitorul.org/public/1730/ro/100_probleme.pdf.

PAUEM a fixat drept obiectiv întreprinderea unor acțiuni orientate spre „asigurarea independenței și imparțialității sistemului judecătoresc” și majoritatea modificărilor legislative efectuate în perioada de implementare a PAUEM au avut drept scop declarat atingerea acestui obiectiv. Expertiza complexă efectuată de Consiliul Europei în perioada precedentă a constituit punctul de plecare și de orientare a vectorului schimbărilor inițiate.

Independența justiției este un concept multidimensional care include, dar nu se limitează la procesul de selectare și numire a judecătorilor, autoadministrarea judecătorească, finanțarea justiției, imunitatea și răspunderea judecătorilor. Acestea și alte elemente au fost ținta modificărilor realizate în contextul implementării PAUEM. Totuși, în pofida acțiunilor realizate, atât evaluarea Comisiei Europene, cât și cea a Consiliului Europei, arată că Republica Moldova trebuie să continue reformele legate de asigurarea independenței justiției. Deși modificările legislative sînt principalele instrumente în desfășurarea reformelor pe acest segment, textele de legi nu sînt întotdeauna motivul acestei concluzii. Foarte multe lucruri depind de factorul uman și, în acest context, eforturile urmează să fie concentrate nu numai pentru adoptarea de texte legislative, ci și pentru schimbarea de comportament, de atitudini și de practici, toate fiind la fel de importante.

2.2. NUMIREA JUDECĂTORILOR ȘI ROLUL CONSILIULUI SUPERIOR AL MAGISTRATURII

Sistemul de numire a judecătorilor este un element fundamental al independenței judecătorești, atât la nivelul judecătorului individual, cât și la nivelul întregului sistem judecătoresc. Un sistem de numire echilibrat, unde implicarea politicului este minima-

lă³⁶, iar candidații sînt numiți în calitate de judecători doar pe baza meritelor, are o importanță enormă. Eșecul în asigurarea unui sistem transparent de numire a judecătorilor trezește îngrijorări în ceea ce privește transparența și eficiența întregului sistem judiciar.

Încă de la originea actualului sistem judiciar, mecanismul numirii în funcții a judecătorilor a fost supus mai multor schimbări. Amendamentele din iulie 2001³⁷ și martie 2003³⁸ au stipulat că respingerea, inclusiv respingerea repetată de către Președintele Republicii Moldova, a candidaturii propuse pentru funcția de judecător (modificările introduse în iulie 2001) pînă la atingerea plafonului de vîrstă (în versiunea din martie 2003), servește drept temei pentru înaintarea de către Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) a propunerii de eliberare din funcție a judecătorului. Aceste prevederi au redus semnificativ rolul CSM în procesul de numire a judecătorilor, consolidînd, în același timp, puterea organelor executive în acest proces. Procedura respectivă intra în conflict cu standardele Consiliului Europei și era extrem de periculoasă atît timp cît Președintele era investit cu puteri aproape nelimitate în ceea ce privește numirea judecătorilor³⁹. Astfel, conform unor estimări, în urma modificărilor, aproximativ 30% din toți judecătorii au fost înlăturați fără anu-

³⁶ Potrivit Comisiei Europene pentru Democrație prin Lege (Comisia de la Veneția), nu există un model nonpolitic al sistemului de numire, care ar fi în conformitate ideală cu principiul separației puterilor și ar asigura independența deplină a judiciarului. "Judicial Appointments – Report (AD(2007)028), adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (16-17 March 2007)", European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), par. 3, [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)028-e.asp).

³⁷ Legea nr. 373 din 19.07.2001.

³⁸ Legea nr. 140 din 21.03.2003.

³⁹ "Moldova: The Rule of Law in 2004", Report of the Centre for the Independence of Judges and Lawyers, International Commission of Jurists, November 2004, par. 67, <http://www.lhr.md/rapoarte/justitie/raport.icj.2004.pdf>.

mite alegații privind comportamentul nepotrivit sau proceduri disciplinare intentate împotriva acestora⁴⁰. Schimbarea judecătorilor nu s-a făcut nici pentru îmbunătățirea calității actului judiciar, cadrele ulterior angajate fiind mai puțin experimentate decât cele concediate.

În mai 2003 Parlamentul a modificat⁴¹ din nou legislația ce ține de organizarea și funcționarea justiției. Pentru a efectua ajustările necesare în scopul implementării amendamentelor la Constituție din noiembrie 2002, au fost introduse un șir de modificări. În pofida angajamentului de a transmite proiectele de legi care reglementează justiția spre expertiză Consiliului European, amendamentele din mai 2003 au fost adoptate înainte ca raportul experților să fie discutat cu autoritățile Republicii Moldova, acestea neluând în considerare unele comentarii esențiale ale experților privind independența judecătorească. În particular, legislația permitea în continuare Președintelui țării posibilitatea de a nu urma propunerea CSM în ceea ce privește numirea și confirmarea judecătorilor⁴². Aceleași îngrijorări au fost exprimate și de experții Consiliului European, care, printre altele, se declarau neliniștiți de faptul că art. 116 al Constituției a fost interpretat astfel încât să permită Președintelui să ocolească CSM în procedura de numire a judecătorilor. Ei au menționat că aceasta contrazice art. 123 al Constituției, care împuterniceș-

⁴⁰ "Human Rights in the OSCE Region: Europe, Central Asia and North America, Report 2003 (Moldova)", International Helsinki Federation for Human Rights, p. 5, http://www.ihf-hr.org/viewbinary/viewdocument.php?doc_id=2259. Conform altor date, ar fi fost demiși 65 de judecători (a se vedea alocuțiunea dl Gheorghe SUSARENCO în cadrul ședinței plenare a Parlamentului din 10.11.2006).

⁴¹ Legea nr. 191 din 08.05.2003.

⁴² Recent developments in co-operation with Moldova (July-December 2003), Secretary General of the Council of Europe, Information Documents, [http://www.coe.int/t/e/SG/Secretary-General/Information/Documents/Numerical/2003/SGINF\(2003\)46E.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/SG/Secretary-General/Information/Documents/Numerical/2003/SGINF(2003)46E.asp#TopOfPage).

te CSM să numească judecătorii și să gestioneze cariera acestora. Experții Consiliului Europei au recomandat să fie adoptată o nouă lege, prin care Președintele țării să fie obligat să-și justifice deciziile în cazurile în care refuză să urmeze hotărârile CSM privind numirea judecătorilor și prin care deciziile CSM trebuie să fie considerate obligatorii⁴³.

Modificările din iulie 2005⁴⁴, care reprezintă primul bloc major de amendamente⁴⁵ adoptate în contextul implementării PAUEM, răspund criticilor Consiliului Europei, întrunind recomandările experților internaționali. Prin aceste amendamente, mecanismul de numire a judecătorilor a suferit unele schimbări. Deși persistă dreptul Președintelui Republicii Moldova de a nu accepta candidatura propusă de CSM pentru numirea în funcția de judecător pe 5 ani sau pînă la atingerea plafonului de vîrstă, totuși refuzul de a numi sau de a reconfirma în funcția de judecător poate fi exercitat doar o singură dată și doar în cazul depistării unor probe incontestabile de incompatibilitate a candidatului cu funcția respectivă, de încălcare de către acesta a legislației sau de încălcare a procedurilor legale de selectare și de promovare a candidatului. La propunerea repetată a CSM, Președintele emite decretul privind numirea sau reconfirmarea în funcția de judecător⁴⁶. O procedură similară a fost introdusă în

⁴³ Council of Europe, Memorandum to the Secretary General. Main experts' proposals to be further considered within the framework of the judicial reform in Moldova (22 May 2003), citat în "Moldova: The Rule of Law in 2004", par. 85.

⁴⁴ Legea nr. 174 din 22.07.2005.

⁴⁵ Amendamentele au vizat Legea cu privire la organizarea judecătorească, Legea cu privire la statutul judecătorului, Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție și Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii și au modificat modul de desemnare a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii și procedura de numire a judecătorului.

⁴⁶ Art. 11 (3) și (5) al Legii nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului. Legea nu prevede însă ce se întîmplă dacă Președintele nu emite, totuși, decretul în termenul prescris, pentru asemenea cazuri fiind recomandabilă decăderea șefului statului din respectivul drept, acesta trecînd la CSM.

cazul numirii judecătorilor Curții Supreme de Justiție (CSJ) de către Parlament, dar și aici sînt unele probleme, întrucît s-a văzut că Parlamentul poate să respingă nemotivat orice demers al CSM, chiar cu încălcarea procedurii legale⁴⁷.

În pofida evoluțiilor pozitive, se observă că mecanismul de numire în funcția de judecător nu întrunește standardele europene în domeniu⁴⁸, intervenția executivului și a legislativului depășind nivelul acceptabil, iar reformările continue ale CSM slăbind rolul instituției date în acest proces. Aspectul respectiv a fost criticat de experții Consiliului Europei, care s-au expus în favoarea întreprinderii tuturor măsurilor necesare pentru instituirea unui proces transparent de numire a judecătorilor. Criteriile de numire trebuie să fie obiective și clar definite, bazîndu-se pe merite, integritate, abilitate și eficiență⁴⁹.

Optiunea pentru un sistem adecvat de numire a judecătorilor este una dintre provocările primare cu care se confruntă tinerele democrații, unde persistă, deseori, îngrijorări privind independența și imparțialitatea politică a sistemului judiciar. Bunele practici europene cunosc mai multe modele de numire a

⁴⁷ A se vedea cazul lui Gheorghe ULIANOVSKI, discutat la ședința plenară a Parlamentului din 10.11.2006, cînd candidatul a fost respins fără niciun motiv, deși art. 9 alin.(1) al Legii cu privire la Curtea Supremă de Justiție prevede expres că „în cazul depistării unor probe incontestabile de incompatibilitate a candidatului cu funcția respectivă, de încălcare a legislației de către acesta sau de încălcare a procedurilor legale de selectare și promovare a lui, Consiliul Superior al Magistraturii este anunțat de către Președintele Parlamentului, în temeiul unui aviz al Comisiei juridice pentru numiri și imunități, în termen de 30 de zile de la data parvenirii propunerii.“

⁴⁸ Giacomo OBERTO, Marie-Luce CAVROIS, Jorge DIAS DUARTE, Daimar LIIV “Expertise on: Law on Superior Council of Magistrates, Law on Supreme Court of Justice, Law on Judicial Organization, Law on the Status of Judge, Law on the National Institute of Justice (revised edition)”, Strasbourg, 2 March 2006, p. 34.

⁴⁹ Report (Doc. 10671) on the functioning of democratic institutions in Moldova (16.09.2005), alin. 95.

judecătorilor. Deși un sistem perfect nu există, se atestă, totuși, o unanimitate evidentă în legătură cu faptul că numirile trebuie să fie „bazate pe merit“.

Diversele metode utilizate în prezent pentru selectarea judecătorilor pot fi privite ca avînd avantaje și dezavantaje: se poate argumenta că **alegerea prin vot** conferă o legitimitate mai democratică, însă îl implică pe candidat într-o campanie, în politică și în tentația de a pretinde și acorda favoruri. **Cooptarea acestor metode de către sistemul judecătoresc existent** poate avea drept rezultat candidați bine pregătiți din punct de vedere profesional, însă aici există riscul apariției conservatorismului sau a nepotismului (sau a „clonării“), și acest aspect ar putea părea absolut nedemocratic pentru o gîndire constituțională. De asemenea, se poate argumenta că **numirea judecătorilor de către executiv sau legislativ** conferă mai multă legitimitate, însă comportă riscul generării unei dependențe mai mari față de celelalte puteri. O altă metodă presupune **nominalizarea de către un organism independent**⁵⁰.

Standardele și bunele practici internaționale în acest sens sînt favorabile unei depolitizări extinse a procesului de selectare și implicării unui organ autonom și independent. Recomandarea nr. R(94)12 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei pentru statele membre cu privire la independența, eficiența și rolul judecătorilor (în continuare – Recomandarea nr. R(94)12)⁵¹ prevede, în Principiul I.2.c, că „autoritatea care decide asupra selectării și carierei judecătorilor **trebuie să fie independentă față de guvernare și administrație**. Pentru a salva independența acesteia, reglementările trebuie să garanteze că, de pildă, membrii săi sînt selectați de autoritatea judecătorească

⁵⁰ Avizul nr. 1 (2001) al CCJE referitor la standardele privind independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor, alin.33.

⁵¹ Adoptată pe 13.10.1994; http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/DocsRef_en.asp.

și că autoritatea însăși este cea care decide asupra propriilor reguli de procedură.“

Carta europeană privind statutul judecătorilor menționează⁵²: „1.3. Referitor la orice decizie care afectează selectarea, recrutarea, numirea și cariera sau eliberarea din funcție a judecătorului, statutul prevede intervenția unei autorități independente față de puterea executivă sau legislativă, în cadrul căreia cel puțin jumătate dintre membri sînt judecători aleși de colegii lor, pe baza unor metode care garantează o reprezentare cît mai largă a puterii judecătorești“⁵³. Formularea pentru care s-a optat tinde să acopere situații variate, plecînd de la recomandarea dată de autoritatea independentă unui organ al puterii executive sau legislative pînă la luarea deciziei propriu-zise de către autoritatea independentă.

În prezent, este general acceptat, în special în contextul asigurării efective a principiului statului de drept în spațiul est-european cu tradiții democratice incipiente, că numirile în funcții judecătorești urmează a fi făcute fără influența neavenită din partea puterilor legislativă și executivă. În statele unde încă nu s-a reușit formarea mecanismelor care ar preveni abuzurile din partea altor autorități, rolul central în numirea judecătorilor în funcții urmează a fi atribuit unei autorități independente⁵⁴

⁵² Aprobata de participanții la Conferința privind statutul judecătorilor în Europa, organizată de Consiliul Europei între 8-10 iulie 1998, alin. 1.3, http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/legal_professionals/judges/instruments_and_documents/charte%20eng.pdf.

⁵³ Aceași poziție este susținută și de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni. A se vedea Avizul nr. 1 (2001) al CCJE referitor la standardele privind independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor, alin. 45; Avizul nr. 10 (2007) al CCJE privind Consiliul Judiciar în serviciul societății, alin. 48, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp.

⁵⁴ Villem LAPIMAA, „Raport pe marginea vizitei de evaluare și mesei rotunde privind procesul de tranziție la noul sistem de formare, numire în funcție, promovare și disciplină a judecătorilor (3-4 martie 2008)“, Programul Comun, p. 4.

(Înaltul Consiliu al Judiciarului – CSM, în cazul Republicii Moldova).

Comisia Europeană pentru Democrație prin Lege (Comisia de la Veneția) este de părerea că acest consiliu judiciar trebuie să aibă o influență decisivă la numirea sau promovarea judecătorilor. Din această perspectivă, pe măsură ce se asigură independența și autonomia consiliului judiciar, numirea directă a judecătorilor de către acesta devine, în mod evident, un model valid⁵⁵.

Dacă prevederile constituționale cer implicarea unei entități politice în numirea judecătorilor, propunerile făcute de consiliile superioare independente urmează a fi puse în practică⁵⁶. În unele democrații „vechi“, puterea executivă are, uneori, o influență hotărâtoare în ceea ce privește numirea judecătorilor. Astfel de sisteme în practică pot funcționa normal și permit o justiție independentă, deoarece executivul este restrâns în acțiunile sau intențiile sale de cultura juridică și de tradițiile ce s-au format timp îndelungat în societatea dată. Rolul Președintelui în astfel de sisteme este, în esență, unul ceremonial și este aproape imposibil de imaginat ca Președintele să respingă un candidat înaintat de consiliul judiciar sau de altă autoritate independentă, investită cu aceleași atribuții. O astfel de mișcare controversată ar periclita balanța delicată a puterilor de stat. Nu este atribuția elitei politice de a selecta judecătorii „convenabili“, care ar avea puterea de revizuire a deciziilor puterilor executivă și legislativă, întrucât judecătorii trebuie să ofere cetățenilor protecție nepărtinitoare și efectivă împotriva acțiunilor ilegale ale statului.

Autoritatea independentă care efectuează selectarea candidaților trebuie să fie un organ compus din membri cu o înaltă

⁵⁵ “Judicial Appointments – Report (AD(2007)028), adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (16-17 March 2007)”, par.17.

⁵⁶ Villem LAPIMAA, „Raport pe marginea vizitei de evaluare și mesei rotunde privind procesul de tranziție la noul sistem de formare, numire în funcție, promovare și disciplină a judecătorilor (3-4 martie 2008)“, Programul Comun, p. 4.

competență și autoritate morală, iar decizia colectivă a acestui organ nu poate fi abrogată în mod arbitrar de o altă ramură a puterii de stat. Președintele exercită controlul legalității formale a procedurii de selectare, dar nu are nicio autoritate care i-ar permite să conteste corectitudinea deciziilor, ce se află la discreția exclusivă a autorității independente⁵⁷.

Din prevederile art. 11, alineatele (3) și (5) ale Legii cu privire la statutul judecătorului, reiese că Președintele Republicii Moldova are doar dreptul unui veto suspensiv, care, de regulă, se rezervă șefului statului pentru a bloca temporar deciziile politice ale Parlamentului. În termeni practici, vetoul suspensiv nu este o decizie finală și poate fi ulterior răsturnat, asigurându-se astfel CSM ultimul cuvânt în ceea ce privește numirea judecătorilor. Totuși, această măsură subminează într-o manieră absolut lipsită de sens acceptabilitatea și încrederea în autoritatea judiciară independentă. De fapt, conform opiniei experților, ar fi dificil ca CSM să propună o persoană pentru poziția de judecător fără a o cunoaște profund și fără a fi sigur – persoana respectivă trebuie să fie credibilă pentru oricine – că el/ ea este pregătit(ă) cu adevărat și are toate capacitățile și calitățile umane pentru a exercita corect funcția pentru care este propus(ă)⁵⁸.

Pe de altă parte, se pare că soluția dată este, într-o oarecare măsură, contradictorie în propriii săi termeni. În realitate, fie că Președintele are temeiuri solide pentru a refuza propunerea, ceea ce înseamnă că CSM nu a fost atât de prudent pe cât ar fi trebuit să fie – și aceasta ar putea fi devastator pentru imaginea CSM –, fie că Președintele nu are temeiuri solide să refuze propunerea și el va fi „forțat” să numească aceeași persoană, dacă CSM va re-

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ Giacomo OBERTO, Marie-Luce CAVROIS, Jorge DIAS DUARTE, Daimar LIIV, “Expertise on: Law on Superior Council of Magistrates, Law on Supreme Court of Justice, Law on Judicial Organization, Law on the Status of Judge, Law on the National Institute of Justice (revised edition)”, Strasbourg, 2 March 2006, p. 100.

peta propunerea inițială după considerarea temeiurilor invocate de Președinte. În acest caz, se pare că Președintele se va afla într-o poziție deloc confortabilă (chiar lăsînd loc pentru interpretarea că a încercat să se amestece în puterea judecătorească, aceasta fiind cel mai rău dintre scenariile imaginabile⁵⁹).

Amendamentele⁶⁰ din decembrie 2008 introduc o majoritate calificată de două treimi din voturile membrilor CSM pentru situațiile cînd aceeași candidatură este propusă în mod repetat Președintelui sau, după caz, Parlamentului pentru funcția de judecător. Prevederile respective, deopotrivă cu noua formulă a CSM⁶¹, potrivit căreia doar 6 din 12 membri vor fi judecători, ridică mari semne de întrebare în ceea ce privește capacitatea CSM de a corespunde rolului de garant al independenței autorității judecătorești. Mecanismul dat de votare diminuează substanțial din capacitatea CSM de a insista asupra poziției sale în ceea ce privește candidatura unei persoane pentru postul de judecător. Acest fapt trezește riscul servilității CSM și promovării candidaturilor „convenabile“, care vor fi admise din prima și fără anumite obiecții.

Numirile judecătorilor nu trebuie să se regăsească în agenda politică, pentru a evita riscul manipulărilor vizînd independența și reputația candidaților la funcțiile judecătorești. Este firesc că autoritatea independentă trebuie să fie supusă controlului public și să fie responsabilă în fața societății atunci cînd adoptă decizii cu privire la numirile judecătorești, dar există metode mult mai potrivite pentru a atinge acest scop decît utilizarea dreptului prezidențial de veto suspensiv, care este, în esență, un instrument politic⁶².

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ Legea nr. 306 din 25.12.2008.

⁶¹ Vezi cap. 2.3.1.

⁶² Villem LAPIMAA, „Raport pe marginea vizitei de evaluare și mesei rotunde privind procesul de tranziție la noul sistem de formare, numire în funcție, promovare și disciplină a judecătorilor (3-4 martie 2008)“, Programul Comun, p. 5.

O situație similară intervine și în cazul judecătorilor Curții Supreme de Justiție, unica diferență constând în faptul că autoritatea care deține competența de a numi judecătorii este Parlamentul. Art. 9 (1) al Legii nr. 789 din 26.03.1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție⁶³ prevede că „în cazul depistării unor probe incontestabile de incompatibilitate a candidatului cu funcția respectivă, de încălcare a legislației de către acesta sau de încălcare a procedurilor legale de selectare și promovare a lui, Consiliul Superior al Magistraturii este anunțat de către Președintele Parlamentului, în temeiul unui aviz al Comisiei juridice pentru numiri și imunități, în termen de 30 de zile de la data parvenirii propunerii. În cazul apariției unor circumstanțe care necesită o examinare suplimentară sau în cazul vacanței Parlamentului, Consiliul Superior al Magistraturii este anunțat despre prelungirea acestui termen cu 15 zile sau pînă la începutul sesiunii“. La rîndul său, alin. 2 stipulează că „Parlamentul examinează propunerea repetată a Consiliului Superior al Magistraturii și, în termen de 30 de zile de la parvenirea acesteia, adoptă o hotărîre privind numirea în funcția de Președinte, vicepreședinte sau judecător al Curții Supreme de Justiție“.

Aceste texte de lege au ridicat întrebări privind legitimitatea⁶⁴ CSM de a răsturna decizia Parlamentului în ceea ce privește numirea judecătorilor CSJ, luînd în considerare că aleșii poporului sînt responsabili doar în fața poporului și, de regulă, nu pot fi forțați să accepte o decizie impusă de orice altă autoritate de stat. Este dificil să propui o soluție ideală pentru a elimina

⁶³ În redacția Legii nr. 174 din 22.07.2005.

⁶⁴ Villem LAPIMAA, „Raport pe marginea vizitei de evaluare și mesei runde privind procesul de tranziție la noul sistem de formare, numire în funcție, promovare și disciplină a judecătorilor (3-4 martie 2008)“, Programul Comun, p. 5; Giacomo OBERTO, Marie-Luce CAVROIS, Jorge DIAS DUARTE, Daimar LIIV “Expertise on: Law on Superior Council of Magistrates, Law on Supreme Court of Justice, Law on Judicial Organization, Law on the Status of Judge, Law on the National Institute of Justice (revised edition)”, Strasbourg, 2 March 2006, p. 102.

acest conflict ipotetic. Pe de altă parte, avînd în vedere obligația constituțională de a asigura realizarea principiilor statului de drept, inclusiv a independenței judecătorești, se poate presupune că Parlamentul ar recurge la autolimitare în cazul reconsiderării candidaturii propuse repetat de CSM. Astăzi, soluțiile sînt în întregime la discreția aceluiași Parlament.

Numirea judecătorilor de către Parlament prezintă, de asemenea, riscuri din punctul de vedere al independenței judecătorești, *inter alia* deoarece acest proces poate deveni în timp subiect al politicilor de partid. Parlamentul este, indubitabil, mult mai implicat în jocurile politice, iar numirea judecătorilor poate genera un tîrg politic în cadrul căruia fiecare membru al Parlamentului, reprezentînd o regiune sau alta, va dori să aibă propriul său judecător⁶⁵.

Din această perspectivă, Comisia de la Veneția consideră că numirea judecătorilor curților ordinare (neconstituționale) nu este un subiect potrivit pentru votul Parlamentului, pentru că pericolul prevalării considerațiilor politice asupra meritelor obiective ale candidatului nu poate fi exclus⁶⁶. Aceeași concluzie este trasă și de experții Consiliului Europei, care menționează că Parlamentul nu trebuie să joace vreun rol în procesul de numire a judecătorilor CSJ⁶⁷.

Un alt aspect legat de numirea judecătorilor se referă la cadrul juridic privind absolvenții Institutului Național al Justiției

⁶⁵ „Opinion on the draft Law on judicial power and corresponding constitutional amendments of Latvia”, adopted by European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) at its 52nd Plenary Session (Venice, 18-19 October 2002), par. 21-22; [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)026-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)026-e.asp).

⁶⁶ “Judicial Appointments – Report (AD(2007)028), adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (16-17 March 2007)”, par. 47.

⁶⁷ Giacomo OBERTO, Marie-Luce CAVROIS, Jorge DIAS DUARTE, Daimar LIIV “Expertise on: Law on Superior Council of Magistrates, Law on Supreme Court of Justice, Law on Judicial Organization, Law on the Status of Judge, Law on the National Institute of Justice (revised edition)”, Strasbourg, 2 March 2006, p. 41.

(INJ) și procesul de accedere a acestora la funcțiile de judecători. Art. 18 alin. (1) al Legii cu privire la Institutul Național al Justiției prevede că absolvenții Institutului sînt obligați să participe la concursul pentru suplinirea funcției de judecător, în modul prevăzut de Legea cu privire la statutul judecătorului. Această prevedere a fost criticată în repetate rînduri de experții Consiliului Europei, care și-au expus nedumerirea față de modul de corelare între cele două legi. Conform experților, este foarte greu de înțeles de ce un candidat, care a susținut cu brio examenul de admitere la INJ, a absolvit cu succes cursurile de formare inițială și a susținut examenul de absolvire a INJ, trebuie să participe la un proces destul de imprevizibil de selectare, mai întîi la CSM, ce urmează să recomande (ori să nu recomande) candidaturile Președintelui Republicii Moldova, care, mai apoi exercită actul final în procesul de numire a judecătorului⁶⁸. Prevederile citate demonstrează în mod clar că sistemul de instruire inițială, descris în legislația RM, nu corespunde așa-numitelor modele vest-europene, funcționale în țări ca Franța, Spania, Olanda sau Portugalia. În aceste sisteme de drept, procesul de selectare se centrează pe depunerea solicitării și admiterea la „Școală”. Odată ce solicitantul a fost admis, el știe că, în cazul în care vor fi urmate constant și diligent regulile care guvernează perioada de formare inițială, el va fi numit în funcția de judecător. În Moldova, din contra, absolvenții INJ trebuie să mai participe la un concurs pentru un număr anumit de posturi vacante⁶⁹. Unica soluție pentru can-

⁶⁸ Giacomo OBERTO, „Raport pe marginea vizitei de evaluare și mesei rotunde privind procesul de tranziție la noul sistem de formare, numire în funcție, promovare și disciplină a judecătorilor (3-4 martie 2008)”, Programul Comun, p. 6.

⁶⁹ Giacomo OBERTO, Marie-Luce CAVROIS, Jorge DIAS DUARTE, Daimar LIIV “Expertise on: Law on Superior Council of Magistrates, Law on Supreme Court of Justice, Law on Judicial Organization, Law on the Status of Judge, Law on the National Institute of Justice (revised edition)”, Strasbourg, 2 March 2006, p. 14-15.

didații care nu au reușit să treacă concursul este să încerce încă o dată la următorul concurs, dar numai timp de trei ani după absolvirea INJ.

Destinul ulterior al absolvenților este supus hazardului, ceea ce ar putea descuraja pe cei mai calificați pretendenți să accepte formarea inițială în cadrul INJ. Tripla examinare și verificare (1. evaluarea finală în cadrul INJ, 2. concursul în cadrul CSM, 3. considerarea dosarelor candidaților de către Președinte) implică un birocratism excesiv în procesul de numire a judecătorilor. În același timp, imprevizibilitatea rezultatelor concursurilor, la care sînt obligați să participe absolvenții INJ, poate ridica întrebări privind eficiența investițiilor făcute în noul sistem de formare a cadrelor justiției, ceea ce reprezintă un scenariu absolut nedorit.

O soluție pentru această situație ar fi renunțarea la controalele care nu au la bază o evaluare obiectivă și tehnică a abilităților profesionale ale candidaților. Aceasta înseamnă că cel puțin Legea cu privire la statutul judecătorului ar trebui modificată astfel ca CSM să aibă atribuția de a recomanda doar candidații ce au cumulat cel mai bun punctaj la examenul final, iar Președintele Republicii Moldova să nu mai aibă dreptul de veto asupra candidaților care au trecut cu succes concursul⁷⁰.

Diminuarea substanțială a influenței politice în procesul de numire a judecătorilor poate fi realizată prin consolidarea rolului CSM în vederea împuternicirii acestui organ cu autoritate de decizie⁷¹ și nu doar cu funcții de consultare, propunere sau recomandare, modificînd în acest sens art. 116, 122 și 123 din Constituție. Concomitent, modificarea Constituției va implica revizuirea competențelor Președintelui și ale Parlamentului în

⁷⁰ *Ibidem*, p. 17.

⁷¹ Practica de atribuire a competenței exclusive Consiliului Justiției în numirea judecătorilor este răspîndită în Italia, Portugalia, Ungaria, Bulgaria, Croația, Cipru, Macedonia, Turcia.

procesul de numire a judecătorilor, excluzându-se pe viitor posibilitatea interpretării pîrghiilor constituționale ca mijloace de influență din partea puterii politice.

CSM ar putea, astfel, să devină, prin reforma constituțională, singurul organ responsabil de luarea deciziilor în ceea ce privește recrutarea judecătorilor, selectarea lor, numirea în funcție, avansarea în carieră și aplicarea sancțiunilor disciplinare.

Deși un astfel de sistem de numire și promovare este esențial, el nu este suficient. Trebuie să existe transparență totală în **condițiile de selectare a candidaților**, astfel încît judecătorii și însăși societatea să fie convinși că numirea în funcție a unui candidat s-a făcut exclusiv pentru meritele acestuia și pe baza calificării, abilităților, integrității, independenței, imparțialității și eficienței⁷².

Principiile fundamentale ale Organizației Națiunilor Unite privind independența puterii judecătorești⁷³ stipulează (alineatul 10): „Persoanele selectate pentru funcția de judecător trebuie să fie indivizi cu integritate și abilitate, cu instruire corespunzătoare sau calificări în domeniul dreptului. Orice metodă utilizată pentru selectarea judecătorilor trebuie să protejeze împotriva numirii judecătorilor pentru motive improprii“. Recomandarea nr. R(94)12, de asemenea, prevede (Principiul I.2.c): „Toate deciziile privind cariera profesională a judecătorilor trebuie să fie bazate pe criterii obiective, iar selectarea și cariera judecătorilor trebuie să se bazeze pe merit, ținînd seama de pregătirea profesională, integritate, capacitate și eficiență“. Prin urmare, este un

⁷² Avizul nr. 10 (2007) al CCJE privind Consiliul Judiciar în serviciul societății, alin. 50; Report (Doc. 10671) on the functioning of democratic institutions in Moldova (16 September 2005), alin. 95.

⁷³ Adoptate de cel de-al 7-lea Congres al Națiunilor Unite consacrat Prevenirii Crimei și Tratatamentului Infractorilor, care a avut loc la Milano între 26.08 – 6.09.1985, și aprobate prin rezoluția Adunării Generale 40/32 din 29.11.1985 și 40/146 din 13.12.1985; http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp50.htm.

fapt general acceptat că numirile trebuie să se facă „pe bază de merit“, conform unor criterii obiective, și că orice considerente politice trebuie să fie inadmisibile⁷⁴.

Din această perspectivă, se impun standarde obiective nu numai pentru a exclude influențele politice, ci și pentru alte motive, precum riscul apariției favoritismului, conservatorismului și a nepotismului (sau a „clonării“), care pot avea loc numai dacă numirile sînt făcute într-o manieră nestructurată sau pe baza recomandărilor personale⁷⁵.

În același timp, este crucial să fie clar definite criteriile obiective pe care CSM își fundamentează propunerea de a numi un judecător, pe care o înaintează Președintelui. Odată ce aceste criterii sînt respectate, Președintele trebuie să omologheze propunerea, tot așa precum va fi în drept să refuze propunerea doar dacă a avut loc o încălcare clară a legii sau dacă deține dovezi evidente (despre care CSM nu era la curent) că persoana propusă nu întrunește condițiile specificate pentru a fi numită⁷⁶.

Orice criterii puse la baza sistemului de numire a judecătorilor trebuie să fie transparente și făcute publice, pentru a fi cunoscute de toți cei interesați. În acest sens, CCJE recomandă „ca autoritățile din statele membre responsabile de numiri și promovări și care oferă consultanță referitor la aceasta să introducă, să facă publice și să aplice criteriile obiective, în scopul garantării că selectarea și cariera judecătorilor se bazează pe me-

⁷⁴ Avizul nr. 1 (2001) al CCJE referitor la standardele privind independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor, alin. 17.

⁷⁵ *Ibidem*, alin. 24.

⁷⁶ Giacomo OBERTO, Marie-Luce CAVROIS, Jorge DIAS DUARTE, Daimar LIIV “Expertise on: Law on Superior Council of Magistrates, Law on Supreme Court of Justice, Law on Judicial Organization, Law on the Status of Judge, Law on the National Institute of Justice (revised edition)”, Strasbourg, 2 March 2006, p. 100-101.

rite, ținând cont de pregătirea profesională, integritate, capacitate și eficiență⁷⁷.

O încercare în acest sens, în perioada de implementare a PAUEM, a constituit adoptarea de către CSM a Regulamentului privind modul de organizare și desfășurare a concursului pentru suplinirea posturilor vacante (de judecător, de Președinte sau de vicepreședinte) ale instanțelor judecătorești, și de promovare în instanțele ierarhic superioare⁷⁸. Analiza prevederilor acestui regulament scoate în evidență complexitatea și dificultatea identificării și descrierii criteriilor obiective de selectare și promovare. Pe de altă parte, regulamentul nu întrunește condiția de a fi dat publicității. Textul este disponibil doar pe pagina web a CSM, publicarea în Monitorul Oficial neavând loc.

Problema criteriilor obiective pentru selectare și promovare devine și mai actuală în cazul **numirii inițiale în funcția de judecător pentru o perioadă limitată de timp** (5 ani⁷⁹). De regulă, se consideră că existența⁸⁰ termenului de probă prezintă dificultăți, dacă nu chiar pericol, din punctul de vedere al independenței și al imparțialității judecătorului în cauză⁸¹. Astfel de numiri devin o primejdie pentru independența sistemului jude-

⁷⁷ Avizul nr. 1 (2001) al CCJE referitor la standardele privind independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor, alin. 25.

⁷⁸ Hotărârea CSM nr.68/3 din 1 martie 2007, <http://www.csm.md/legislatia/regulamente/nr3.html>.

⁷⁹ Art. 116 alin.(2) al Constituției RM.

⁸⁰ Doar 10 state membre ale Consiliului Europei au păstrat un termen inițial de numire: Azerbaidjan – 5 ani; Bulgaria – 5 ani; Croația – 5 ani; Germania – de la 1 la 5 ani; Ungaria – 3 ani; Letonia – 3 ani; Lituania – 5 ani; Luxemburg – 1 an, Malta – 5 ani; Moldova – 5 ani; „Sistemele Judiciare din Europa. Ediția 2008 (Date din 2006). Eficiența și calitatea justiției“, Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ), Consiliul Europei, Septembrie 2008, p. 195-197; http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/evaluation/default_EN.asp.

⁸¹ Nota explicativă la Carta europeană privind statutul judecătorilor, comentariul la alin. 3.3, http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/cje/textes/DocsRef_en.asp.

cătoresc, în special acolo unde judecătorii temporari sînt investiți cu aceleași puteri ca și judecătorii permanenți, rămînînd în calitate aceasta pentru o perioadă lungă de timp. Acești judecători temporari sînt vulnerabili la imixtiunile executivului și chiar la tensiunile din interiorul sistemului judecătoresc⁸². Comisia de la Veneția consideră că stabilirea termenelor de probă poate submina independența judecătorilor, care s-ar putea simți sub presiune atunci cînd decid anumite cauze într-un anumit mod⁸³. Îngrijorări similare au fost exprimate și de experții Consiliului Europei, care au calificat numirea pentru perioada inițială de 5 ani drept element absolut nedorit în condițiile în care absolvenții noului Institut Național al Justiției vor fi numiți judecători.

În acest context, au fost întreprinse acțiuni pentru reducerea termenului numirii inițiale de la 5 ani la 3 ani, însă această modificare a Constituției a fost respinsă de Guvern ca fiind înaintată prematur⁸⁴. Reconsiderarea acestei poziții pare să fie oportună, deoarece atît standardele europene, cît și bunele practici sînt favorabile respectivului exercițiu. Chiar dacă se va decide de a menține numirea inițială pentru un anumit termen, refuzul de a confirma judecătorul în funcție permanentă trebuie făcut pe baza unor criterii obiective și cu aceleași garanții procedurale care sînt aplicate cînd un judecător este eliberat din funcție⁸⁵. În această situație, CSM are un rol deosebit de important.

⁸² Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, UN Document E/CN.4/1998/39, par. VI.A.3; <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/90059ee4a93ae8efc1256613004417b6?OpenDocument>.

⁸³ "Judicial Appointments – Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (16-17 March 2007)", par. 40.

⁸⁴ Raportul Comisiei Interministeriale pentru probleme de drept și securitate privind implementarea Planului de Acțiuni UE-RM pe parcursul anului 2007, <http://www.justice.md/md/planActiuni2005-2008/>.

⁸⁵ Ibidem, par. 41.

2.3. REFORMELE CONSILIULUI SUPERIOR AL MAGISTRATURII

Consiliul Superior al Magistraturii (CSM), echivalentul național a ceea ce, conform standardelor europene, este Consiliul Judiciarului, asigură numirea, transferarea, detașarea, promovarea în funcție și aplicarea de măsuri disciplinare față de judecători⁸⁶. Din această perspectivă, CSM este instituția afectată de numeroase amendamente legislative și funcționale⁸⁷, în perioada de implementare a PAUEM, care, în pofida scopului oficial declarat, nu întotdeauna se efectuau în favoarea consolidării sale. În același timp, CSM a depus, în limita competenței sale funcționale, eforturi apreciabile pentru sporirea independenței sistemului judiciar și funcționării eficiente și transparente a justiției. Astfel, CSM a aprobat o serie de reglementări normative și decizii importante privind:

- modul de organizare și desfășurare a concursului pentru suplinirea posturilor vacante de judecător, de Președinte sau de vicepreședinte al instanțelor judecătorești și de promovare în instanțele superioare⁸⁸;
- repartizarea aleatorie a cauzelor în instanțele judecătorești⁸⁹;
- modul de organizare și desfășurare a atestării judecătorilor⁹⁰;
- ordinea internă a judecătorilor și curților de apel⁹¹;
- prevenirea și soluționarea conflictelor de interese în cadrul sistemului judecătoresc⁹²;
- modul de publicare a hotărârilor judecătorești pe pagina web⁹³.

⁸⁶ Art. 123(1) din Constituția RM.

⁸⁷ Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii a fost amendată, în această perioadă, prin alte opt legi.

⁸⁸ Hotărârea CSM nr. 68/3 din 01.03.2007.

⁸⁹ *Idem*.

⁹⁰ Hotărârea CSM nr. 95/5 din 20.03.2008.

⁹¹ Hotărârea CSM nr. 401/16 din 20.12.2007.

⁹² Hotărârea CSM nr. 379/18 din 28.10.2008.

⁹³ Hotărârea CSM nr. 472/21 din 18.12.2008.

2.3.1. Componența Consiliului Superior al Magistraturii

Un aspect important pentru buna funcționare a CSM, în calitate de garant al independenței autorității judecătorești, este componența acestuia. Conform art. 122 din Constituție, CSM este alcătuit din membri aleși (judecători și profesori titulari) și din membri *ex officio* (Președintele Curții Supreme de Justiție, ministrul Justiției și Procurorul General)⁹⁴.

Conform modificărilor din iulie 2005, CSM este constituit din 12 membri, dintre care 7 judecători aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, 2 profesori titulari aleși de Parlament cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților aleși și cei 3 membri de drept. Prin amendamentele⁹⁵ introduse în iulie 2006, membrul de drept nu poate deține funcția de Președinte al CSM. Reformele astfel realizate au dus la înființarea unui CSM care este mult mai aproape de standardele Consiliului European decât era înainte, cel puțin în ceea ce privește componența lui.

Alte modificări introduse se bazează pe ideea că un CSM eficient și operațional necesită ca membrii săi să fie angajați cu normă întreagă⁹⁶. Astfel, amendamentele din martie 2008 au constituit primul pas spre permanentizarea componenței CSM, stabilind că Președintele ales din rândul judecătorilor urmează a fi detașat pe toată durata mandatului⁹⁷. Această direcție a reformei a fost continuată prin amendamentele⁹⁸ din decembrie 2008, care stabilesc că, pentru asigurarea activității Consiliului Supe-

⁹⁴ Componența CSM în versiunea Legii nr. 191 din 08.05.2003 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative.

⁹⁵ Legea nr. 247 din 21.07.2006.

⁹⁶ Giacomo OBERTO, „Raport privind concluziile mesei rotunde, organizate la Chișinău pe data de 25.04.2007, și propunerile privind perfecționarea proiectului Strategiei de consolidare a sistemului judecătorec”, Programul Comun, p. 3

⁹⁷ Legea nr. 65 din 27.03.2008

⁹⁸ Legea nr. 306 din 25.12.2008.

rrior al Magistraturii, judecătorii aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor sînt detașați pe toată durata exercitării mandatului, iar persoanele care ocupă funcții administrative se eliberează din funcție la numirea în calitate de membru al Consiliului Superior al Magistraturii.

Modificările din decembrie 2008 reformulează componența CSM. Deși numărul total de membri rămîne același (12), au fost introduse modificări în ceea ce privește distribuția numerică a locurilor. Astfel, pe lîngă cei trei membri de drept, al căror statut nu a suferit nicio schimbare, CSM va fi alcătuit din 5 judecători și 4 profesori titulari. Membrii judecători vor fi aleși în continuare de Adunarea Generală a Judecătorilor, iar membrii profesori titulari se vor alege de Parlament cu votul majorității deputaților aleși, la propunerea a cel puțin 20 de deputați ai Parlamentului. Prin aceste modificări, se exclude posibilitatea garantată anterior opoziției parlamentare de a înainta candidaturi pentru poziția de membri ne-judecători ai CSM și se trece de la alegerea cu majoritatea calificată (mecanism susținut atît de Comisia de la Veneția⁹⁹, cît și de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni¹⁰⁰) la alegerea cu majoritatea simplă a candidaților. Astfel, riscul influenței politice la desemnarea candidaturilor pentru pozițiile de membri ne-judecători ai CSM devine real și, în consecință, poate avea alte repercusiuni negative asupra independenței judecătorești.

Amendamentele au diminuat numărul judecătorilor și au majorat ponderea elementului nonjudiciar în componența CSM. Deși scopul modificărilor (de a evita riscul unei administrări corporative¹⁰¹) ar putea fi considerat legitim, totuși contextul în

⁹⁹ "Judicial Appointments – Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (16-17 March 2007)", par.32.

¹⁰⁰ Avizul nr. 10 (2007) al CCJE privind Consiliul Judiciar în serviciul societății, alin. 32.

¹⁰¹ Nota informativă asupra proiectului de lege nr. 306 din 25.12.2008, <http://www.parlament.md/lawprocess/laws/306-XVI-25.12.2008/>.

care au fost adoptate amendamentele (perioada preelectorală), precum și procesul neparticipativ de elaborare, care a durat o perioadă foarte scurtă de timp (aproximativ două săptămâni), dar și solicitarea din partea Președintelui Republicii Moldova, adresată Parlamentului, de a examina aceste modificări în regim de urgență, duc spre concluzia că măsurile luate pentru a atinge scopul propus sînt disproporționate și trezesc dubii în ceea ce privește veridicitatea scopului declarat. Deși riscul administrării corporative este valabil și în cazul altor actori implicați în actul de justiție (de exemplu, procurorii¹⁰²), astfel de îngrijorări au apărut doar cu privire la judecători. Pe de altă parte, această soluție a apărut sporadic, fără a fi consultate în timp util opiniile altor actori interesați.

Schimbarea componenței CSM, deopotrivă cu majoritatea calificată de două treimi introdusă pentru propunerea repetată a candidaturilor la postul de judecător, trezește îngrijorări și în ceea ce privește capacitatea acestei autorități de a decide asupra materiilor care-i sînt date în competență.

Strategia de consolidare a sistemului judecătoresc prevede posibilitatea excluderii calității de membru *ex officio* al CSM. Conform Comisiei de la Veneția, nu există un model uniform pe care un stat democratic ar trebui să-l urmeze în procesul de constituire a Consiliului Judiciarului, atît timp cît rolul acestui consiliu este de a asigura funcționarea corespunzătoare a judi-

¹⁰² Legea nr. 294 din 25.12.2008 cu privire la Procuratură, în versiunea publicată pe pagina web a Parlamentului, stabilește în art. 81 că Consiliul Superior al Procuraturii este constituit din 12 membri, dintre care doi membri de drept (Procurorul General și Președintele Consiliului Superior al Magistraturii), opt procurori din cadrul Procuraturii Generale, al procuraturilor teritoriale și al procuraturilor specializate și doi membri reprezentanți ai societății civile, propuși de Colegiul Procuraturii. Este evidentă ponderea absolută a procurorilor în cadrul acestei structuri, însă îngrijorări în ceea ce privește „administrarea corporativă” aceste prevederi nu au trezit. Vezi: <http://www.parlament.md/lawprocess/laws/december2008/294-XVI-25.12.2008/>.

ciarului independent într-un stat democratic¹⁰³. Pe de altă parte, eventualii membri ai Consiliului Judiciar, judecători sau altceva decât judecători, nu trebuie să fie politicieni sau să dețină funcția de parlamentar, sau funcții în cadrul puterii executive, sau al organelor administrației publice. Aceasta înseamnă că niciun ministru nu poate să fie membru al Consiliului Judiciar¹⁰⁴. Astfel, conform standardelor europene, ministrul Justiției nu ar trebui să fie membru al CSM¹⁰⁵.

În același timp, participarea ministrului Justiției în calitate de membru al Consiliului Judiciar este o practică destul de răspândită¹⁰⁶, însă el fie participă la ședințele Consiliului fără drept de vot (de exemplu, în Italia, Bulgaria), fie dreptul de vot este limitat în anumite situații (de exemplu, în România, ministrul Justiției nu are drept de vot în situațiile în care secția pentru judecători a Consiliului Superior al Magistraturii îndeplinește rolul de instanță de judecată în domeniul răspunderii disciplinare), fie ministrul nu participă la luarea tuturor deciziilor de un anumit gen (de exemplu, a celor ce țin de măsurile disciplinare, cum se întâmplă în Olanda).

În ceea ce privește calitatea de membru *ex officio* a Procurorului General, atâta timp cât procurorii nu sînt magistrați și CSM nu are competență în ceea ce privește funcționarea procuraturii, deținerea acestei calități nu își găsește explicația.

Drept alternative la calitatea de membri ai CSM pot servi candidații din rîndul altor juriști eminenți sau din rîndul cetățenilor cu poziție socială notorie. Pe de altă parte, managementul

¹⁰³ “Judicial Appointments – Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007)”, par. 28.

¹⁰⁴ Avizul nr. 10 (2007) al CCJE privind Consiliul Judiciar în serviciul societății, alin. 23.

¹⁰⁵ Giacomo OBERTO, „Raport privind concluziile mesei rotunde, organizate la Chișinău pe data de 25.04.2007, și propunerile privind perfecționarea proiectului Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc”, Programul Comun, p. 3.

¹⁰⁶ De exemplu, în Franța, Turcia, Italia, Bulgaria, România.

modern al sistemului judecătoresc poate, de asemenea, solicita contribuții mai largi din partea membrilor cu experiență de lucru în domeniile ce nu țin de cel juridic (de exemplu, în management, finanțe, tehnologii informaționale, științe sociale). În final, componența consiliului trebuie să reflecte pe cât este posibil diversitatea din societate¹⁰⁷.

2.3.2. Consiliul Superior al Magistraturii și Departamentul de Administrare Judecătorească

Rolul CSM în calitate de organ care exercită autoadministrarea judecătorească a sporit în perioada de referință. În același timp, lipsa unei delimitări clare între responsabilitățile CSM și ale Ministerului Justiției în procesul de administrare a sistemului judecătoresc generează confuzie, care este întărită de situația defectuoasă pe segmentele de care este responsabil Ministerul Justiției.

Conform opiniei CCJE, Consiliul Judiciar trebuie să exercite în mod independent controlul și administrarea bugetului separat, precum și administrarea și managementul instanțelor judecătorești¹⁰⁸. O tentativă de a transmite atribuțiile ce țin de administrarea sistemului judecătoresc de la Ministerul Justiției la o altă instituție a fost întreprinsă în 2006 prin crearea Departamentului de Administrare Judecătorească (DAJ) sub egida CSM. DAJ urma să concentreze atribuții organizatorice privind asigurarea materială și financiară a judecătorilor și a curților de apel. Deși Parlamentul a votat aceste modificări, Președintele RM s-a opus, argumentând că, din raționamente financiare, aceste atribuții trebuie să rămână la Ministerul Justiției, deoarece ministerul este deja bine asigurat atât logistic, cât și legal pen-

¹⁰⁷ Avizul nr. 10 (2007) al CCJE privind Consiliul Judiciar în serviciul societății, alin. 22 și 24.

¹⁰⁸ *Ibidem*, alin. 42.

tru această activitate¹⁰⁹. Astfel, DAJ a fost creat în cadrul Ministerului Justiției¹¹⁰, începîndu-și activitatea pe 1 ianuarie 2008.

Deși concentrarea pe capacitățile existente este o soluție, totuși aceasta nu trebuie realizată în detrimentul independenței judiciarului, fiind necesară o abordare echilibrată. Fluctuația cadrelor în cadrul DAJ, precum și implicarea lor în realizarea unor activități improprii mandatului pe care îl dețin (de exemplu, reprezentarea Ministerului Justiției în instanțele de judecată în diferite litigii, raportarea privind gradul de implementare a diferitor programe și strategii care au tangență cu sistemul judecătoresc), trezesc îngrijorări în ceea ce privește capacitatea DAJ de a-și îndeplini, în formula actuală, atribuțiile. În același timp, trebuie subliniat că, pentru CSM, existența împrumuturilor financiare, administrative și manageriale presupune un grad înalt al responsabilității nu doar față de puterea executivă și cea legislativă, dar și față de instanțele judecătorești și societate¹¹¹.

2.3.3. Inspecția judiciară

Conform punctului 79 al Avizului nr. 10 al CCEJ privind Consiliul Judiciar în serviciul societății, Consiliul Judiciar trebuie să supravegheze organizarea serviciului de inspecție, astfel încît acesta să fie compatibil cu independența judecătorească. În acest sens, în perioada de implementare a PAUEM, au fost introduse modificări la Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii¹¹², prin care a fost instituită Inspecția judiciară sub egida CSM. Constituirea acestei structuri în cadrul CSM, și nu în

¹⁰⁹ Report (Doc. 11374) on the honouring of obligations and commitments by Moldova (14 September 2007), alin. 99.

¹¹⁰ HG nr. 670 din 15.06.2007 și HG nr. 1202 din 16.11.2007.

¹¹¹ Avizul nr. 10 (2007) al CCJE privind Consiliul Judiciar în serviciul societății, alin. 75.

¹¹² Legea nr. 185 din 26.07.2007.

cadrul Ministerului Justiției, a fost apreciată pozitiv de experții Consiliului Europei, care au menționat că acest fapt reprezintă, cu siguranță, un pas remarcabil spre un sistem de justiție mai independent¹¹³.

Aceste modificări legislative au fost suplinite de Regulamentul CSM privind modul de organizare, competențele și modul de funcționare a Inspecției judiciare¹¹⁴. Totuși, în opinia experților, ținând cont de funcțiile delicate ale serviciilor date, va fi util ca principalele reguli aplicabile acestora să fie consolidate într-o lege și nu într-un simplu regulament¹¹⁵.

Inspecția judiciară se alcătuiește din cinci inspecitori-judecători, durata mandatului lor fiind de patru ani. Inspectorul-judecător poate să-și exercite împuternicirile pentru cel mult două mandate consecutiv. În funcția de inspector-judecător este aleasă, pe bază de concurs, persoana licențiată în drept, cu o vechime în specialitatea juridică de cel puțin 10 ani și cu o reputație bună. Pentru funcția de inspector-judecător pot fi selectate persoane din rîndul judecătorilor, procurorilor demisionați sau pensionați, avocaților și profesorilor titulari în domeniul dreptului. În exercițiul atribuțiilor sale, inspectorul-judecător beneficiază de inviolabilitatea prevăzută de art. 19 din Legea cu privire la statutul judecătorului, el fiind salarizat la nivelul stabilit pentru judecătorii Curții de Apel.

Conform art. 7¹ al Legii cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, Inspecția judiciară are următoarele competențe:

¹¹³ Giacomo OBERTO, „Raport pe marginea vizitei de evaluare și mesei rotunde privind procesul de tranziție la noul sistem de formare, numire în funcție, promovare și disciplină a judecătorilor (3-4 martie 2008)”, Programul Comun, p. 11.

¹¹⁴ Hotărîrea CSM nr. 321/13 din 11.10.2007.

¹¹⁵ Giacomo OBERTO, „Raport pe marginea vizitei de evaluare și mesei rotunde privind procesul de tranziție la noul sistem de formare, numire în funcție, promovare și disciplină a judecătorilor (3-4 martie 2008)”, Programul Comun, p. 11.

- verifică activitatea organizatorică a instanțelor judecătorești la efectuarea justiției;
- examinează petițiile cetățenilor în probleme ce țin de etica judiciară, adresate Consiliului Superior al Magistraturii;
- verifică demersurile Procurorului General care au ca obiect acordul Consiliului Superior al Magistraturii pentru începerea urmăririi penale și pentru înfăptuirea actelor de procedură care, conform legii, necesită acordul consiliului, inclusiv aplicarea reținerii, aducerea silită, percheziționarea sau aplicarea arestului preventiv, precum și demersurile privind darea acordului pentru tragerea la răspundere penală sau contravențională;
- studiază temeiurile de respingere, de către Președintele Republicii Moldova sau de către Parlament, a candidaturii propuse de Consiliul Superior al Magistraturii pentru numirea în funcția de judecător sau pentru promovarea în funcția de vicepreședinte ori Președinte al instanței judecătorești, cu prezentarea unei note informative Consiliului Superior al Magistraturii.

Conform opiniei expertului¹¹⁶ Consiliului Europei, modificărilor legislative privind statutul Inspecției judiciare le lipsește diferența dintre cele două tipuri de inspecție: (a) ordinară și (b) extraordinară. Inspecțiile ordinare trebuie să se desfășoare în intervale de timp regulate, pentru a controla cum lucrează grefele, pentru a verifica dacă registrele și procedurile sînt corect menținute și implementate și dacă sînt dificultăți în activitatea judiciară și parajudiciară. Deciziile privind efectuarea inspecțiilor extraordinare trebuie să fie luate de CSM, de fiecare dată cînd o anumită problemă apare într-o anumită judecătorie. Inspectorul-judecător principal nu trebuie să aibă nicio atribuție în acest din urmă domeniu. Decizia pri-

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 12.

vind demararea inspecției extraordinare trebuie să rămână doar în competența CSM, care, de asemenea, ar putea să formeze o comisie *ad hoc*.

Modificările privind Inspecția judiciară au intrat în vigoare din 1 ianuarie 2008, însă chiar și peste un an instituția respectivă nu funcționa. Au fost anunțate câteva concursuri pentru suplinirea posturilor de inspector-judecător, care nu s-au soldat cu vreun rezultat. Unul dintre aspectele care influențează nesuplinirea posturilor de inspector-judecător pare să fie echivalența statutului salarial cu cel al judecătorilor Curților de Apel.

În noiembrie 2008 au fost introduse noi modificări¹¹⁷, prin care s-a stabilit că inspectorul-judecător poate să-și exercite împuternicirile pînă la atingerea plafonului de 65 de ani. Drept rezultat, au fost excluși din concurs candidații ce depășeau această vîrstă, fiind anunțat un nou concurs. Totuși, perioada mult prea lungă (de mai mult de un an), în care se încearcă punerea în funcțiune a Inspecției judiciare, poate afecta finalitatea și chiar existența acestei instituții. Situația respectivă nu se datorează faptului că lipsesc candidați, ci lipsei interesului candidaților de a suplini posturile, iar statutul mereu afectat de reforme al CSM favorizează această atitudine.

2.4. FINANȚAREA JUSTIȚIEI

Consolidarea independenței și a funcționării eficiente a justiției implică nu numai independența funcțională, dar și financiară. Deși, teoretic, se află la același nivel ca și puterea executivă sau cea legislativă, în multe state puterea judecătorească este tratată necorespunzător din punct de vedere financiar¹¹⁸.

¹¹⁷ Legea nr. 229 din 06.11.2008.

¹¹⁸ Harry GSTOHL, "A brief overview of the supremacy of law and independence of the judiciary – guarantee of the stability of democratic institutions", [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-JU\(2008\)024-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-JU(2008)024-e.asp).

Finanțarea instanțelor se află în strînsă legătură cu independența judecătorilor. O problemă care ar putea să apară în acest context este aceea că sistemul judiciar, care nu este întotdeauna privit ca o ramură specială a puterii în stat, are necesități specifice pentru a-și putea îndeplini atribuțiile și a rămîne independent. Chiar dacă nicio țară nu poate face abstracție de capacitatea sa financiară în ansamblu, atunci cînd decide ce servicii poate să susțină, sistemul judiciar și instanțele, în calitate de putere esențială a statului, au prioritate la resurse¹¹⁹.

Potrivit art. 121(1) al Constituției RM, resursele financiare ale instanțelor judecătorești sînt aprobate de Parlament și sînt incluse în bugetul de stat. Aceste mijloace nu pot fi micșorate fără acordul CSM și se alocă în mod regulat¹²⁰. Mecanismul dat, care funcționează cu succes în toate statele democratice, asigură independența justiției atît față de factorul politic, cît și față de cel administrativ.

În Republica Moldova, cu toate că există un cadru legal distinct de finanțare independentă a justiției, formarea bugetului sistemului judecătoresc se efectua în conformitate cu Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar¹²¹. Proiectul de buget se elabora reieșindu-se din sumele plafon, propuse tradițional de Ministerul Finanțelor. Metodologia de calculare a bugetului, pe baza căreia Ministerul Finanțelor aproba finanțarea în domeniul justiției, nu acoperea necesitățile reale (sau elementare) ale sistemului judecătoresc¹²², acesta continuînd să fie grav afectat de

¹¹⁹ Avizul nr. 2 (2001) al CCJE privind finanțarea și administrarea instanțelor cu referire la eficiența sistemului judiciar și la art. 6 al Convenției europene privind drepturile și libertățile fundamentale ale omului, alin. 9, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp.

¹²⁰ Art. 22(1) al Legii nr.514 din 6.07.1995 privind organizarea judecătorească.

¹²¹ Legea nr. 847 din 24.05.1996.

¹²² „100 cele mai presante probleme ale Republicii Moldova în 2007“, IDIS Viitorul, Chișinău, 2008, p.55, http://www.viitorul.org/public/1057/ro/Studiul_100_probleme_2007.pdf.

lipsa resurselor¹²³. Astfel, Guvernul, prin intermediul Ministerului Finanțelor, putea influența volumul resurselor financiare care aveau să fie alocate justiției¹²⁴. Este evident, în acest sens, că bugetul rămîne o metodă „grea“ de a menține sistemul judecătoresc sub presiune și control, în special cînd salariile judecătorilor și ale personalului auxiliar depind în întregime de acesta¹²⁵.

În acest context, chiar dacă finanțarea face parte din bugetul de stat, propus Parlamentului de Ministerul de Finanțe, alocarea resurselor financiare justiției nu trebuie să fie supusă fluctuațiilor politice. Deși stabilirea nivelului de finanțare a instanțelor judecătorești, pe care un stat și-l poate permite, constituie o decizie politică, trebuie să se aibă întotdeauna grijă ca nici puterea executivă, nici cea legislativă să nu poată exercita presiuni asupra autorității judecătorești în momentul stabilirii bugetului. Deciziile privind alocarea fondurilor pentru instanțe trebuie să se ia cu respectarea strictă a independenței judecătorești¹²⁶.

Finanțarea sistemului judecătoresc, conform prevederilor Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar este, în opinia experților, o eroare logică, deoarece legea dată descrie mecanismul de elaborare a bugetului de stat de către instituțiile care sînt în subordinea Guvernului¹²⁷. Asimilarea instanțelor de judecată în procesul de elaborare a bugetului, cu instituțiile subordonate executivului încalcă, în mod evident, independența siste-

¹²³ Report (Doc. 11374) on the honouring of obligations and commitments by Moldova (14.09.2007), alin. 105.

¹²⁴ „Finanțarea justiției în Republica Moldova“, Centrul de Studii și Politici Juridice, IDIS Viitorul, Chișinău, 2005, p.13, http://www.viitorul.org/public/1058/ro/justice%20costs_05.pdf.

¹²⁵ Harry GSTOHL, “A brief overview of the supremacy of law and independence of the judiciary – guarantee of the stability of democratic institutions”, [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-JU\(2008\)024-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-JU(2008)024-e.asp).

¹²⁶ Avizul nr. 2 (2001) al CCJE privind finanțarea și administrarea instanțelor cu referire la eficiența sistemului judiciar și art. 6 al Convenției europene privind drepturile și libertățile fundamentale ale omului, alin. 5.

¹²⁷ „Finanțarea justiției în Republica Moldova“, p. 18.

mului judecătoresc. După o perioadă îndelungată de „asimilare“, abia în contextul pregătirii bugetului de stat pentru anul 2009, s-a recurs pentru prima dată la mecanismul de aprobare a bugetului justiției, stipulat în Constituția Republicii Moldova. Prin hotărîre de Parlament¹²⁸, au fost aprobate bugetele Curții Supreme de Justiție, instanțelor judecătorești și Consiliului Superior al Magistraturii, stipulîndu-se că acestea se includ în Legea bugetului de stat¹²⁹ pe 2009. Sumele specificate în hotărîrea Parlamentului, cu unele modificări nesemnificative în direcția majorării, au fost integrate în bugetul de stat. Totuși, avînd în vedere că a fost doar prima experiență de acest gen, este dificil să apreciezi impactul măsurii date în ceea ce privește sporirea independenței financiare a instanțelor judecătorești. În același timp, continuarea acestei măsuri, deopotrivă cu fortificarea cadrului legal ce se referă la procesul de elaborare a bugetului justiției în sensul excluderii influenței executivului, ar putea să protejeze mai bine justiția de perspectiva „atacurilor bugetare“. Implicarea Ministerului Finanțelor rămîne, totuși, necesară, pentru ca bugetul curent al justiției să fie omogen cu bugetul de stat, însă intervenția se va limita la formă, nu și la conținut.

Deși sumele alocate din bugetul de stat pentru funcționarea sistemului judecătoresc au crescut, ponderea cheltuielilor judiciare din totalul cheltuielilor bugetului de stat, în perioada de implementare a PAUEM, a înregistrat oscilații continue fără a se putea observa o tendință clară. Pe de altă parte, bugetul justiției, raportat la produsul intern brut (PIB), continuă să fie modest, chiar dacă o tendință de majorare poate fi observată. Moldova a înregistrat, în perioada de referință, cele mai mici cheltuieli pentru justiție din Europa pe cap de locuitor (1 Euro)¹³⁰.

¹²⁸ HP nr. 183 din 10.07.2008.

¹²⁹ Legea nr. 244 din 21.11.2008.

¹³⁰ „Sistemele Judiciare din Europa. Ediția 2008 (Date din 2006). Eficiența și calitatea justiției“, CEPEJ, p. 22.

Tabelul 2.1*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB ¹³¹ (mii lei)	32032000,0	36755000,0	44754000,0	53430000,0	62840000,0 ¹³²	–
Bugetul de stat (cheltuieli, mii lei)	5416000,0	8511800,0	10992204,0	14234965,1	14881700,0	18308700,0
Bugetul sistemului judecătoresc, inclusiv CSJ și curțile de apel (mii lei)	40349,4	63386,1	85009,5	92041,0	114579,8	137142,1
Ponderea sistemului judecătoresc în cheltuielile bugetului de stat (%)	0,74	0,74	0,77	0,65	0,77	0,75
Ponderea bugetului sistemului judecătoresc în PIB (%)	0,12	0,17	0,19	0,17	0,18	–

* *Legile bugetului pe anii 2004-2009. Biroul Național de Statistică și unele calcule personale.*

Volumul cheltuielilor publice variază în funcție de posibilitățile statului, dar necesitățile de finanțare a justiției, pentru asigurarea bunei funcționări a acesteia, trebuie să fie independente de permanentele oscilații bugetare. În condițiile Republicii Moldova, unde veniturile bugetare variază în comparație cu PIB-ul, este oportun ca volumul cheltuielilor pentru justiție să fie calculat în funcție de PIB, deoarece nevoia societății de justiție nu trebuie să fie afectată de posibilitatea sau imposibilitatea Guvernului de a o finanța¹³³.

¹³¹ "Principalii indicatori macroeconomici ai Republicii Moldova (1998-2005)", Biroul Național de Statistică (aprilie 2007), http://www.statistica.md/statistics/dat/1044/ro/Princ_ind_macroec_1997_2004_ro.htm.

¹³² Datele preliminare ale Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova la data de 17 februarie 2009, <http://www.statistica.md/newsview.php?!=ro&id=168&id=2524&parent=0>.

¹³³ „Finanțarea justiției în Republica Moldova“, p. 12-13.

Mai mult, se impune necesitatea stringentă de a dezvolta bugete investiționale în justiție¹³⁴. Judecătorii nu dispun de sedii adecvate, consecință a insuficienței cronice de fonduri și a unei infrastructuri deplorabile. În majoritatea cazurilor, sediile instanțelor de judecată constau din oficii mici, folosite în prezent în calitate de birouri ale judecătorilor. Din cauza insuficienței sălilor de judecată, majoritatea ședințelor se desfășoară în birourile judecătorilor. Unele instanțe judecătorești nu dispun de clădiri separate și trebuie să împartă clădirea cu alte instituții de stat (de exemplu, inspectoratul fiscal teritorial sau pretura sectorului). Nicio instanță de judecată nu are încăperi separate pentru asigurarea securității victimelor și a martorilor¹³⁵. Pe de altă parte, nu este exclus ca, de exemplu, amenajarea sau neamenajarea biroului de lucru al unui sau altui judecător să fie utilizate în calitate de măsuri de stimulare sau de sancționare¹³⁶. Toate aceste neajunsuri au repercusiuni asupra eficienței actului de justiție și a încrederii populației în sistemul judecătoresc.

Conștientizarea importanței finanțării justiției pe baza unor principii moderne a dus, cu toate că abia spre sfârșitul perioadei de implementare a PAUEM, la inițierea procesului de elaborare¹³⁷ a Concepției finanțării sistemului judecătoresc¹³⁸. Proiectul Concepției combină diverse elemente, care influențează bugetul justiției și care ar trebui luate în considerare la formarea acestuia: capacitatea de planificare a bugetului, identificarea

¹³⁴ De exemplu, în 2008 alocațiile bugetare pentru investiții capitale în instanțele judecătorești constituie doar 2,75% din bugetul sistemului judecătoresc.

¹³⁵ „Raport analitic semestrial: Constatări preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în Republica Moldova”, Misiunea OSCE în Moldova, Noiembrie 2006, p. 1 și 17, http://www.osce.org/documents/mm/2006/11/24340_ro.pdf.

¹³⁶ James HAMILTON, „Judicial self government”, [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-JU\(2008\)023-e.asp#_ftnref4](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-JU(2008)023-e.asp#_ftnref4).

¹³⁷ Agenda de priorități pentru integrarea europeană în 2008, <http://www.justice.md/md/agendaprioritati2008/>.

¹³⁸ <http://justice.gov.md/index.php?cid=161>.

unor surse alternative de sporire a mijloacelor financiare destinate sistemului judecătoresc, divizarea bugetului în operațional și capital, indicatorii de performanță și sistemele de raportare statistică, capacitățile de management financiar etc. Această tentativă importantă urmează a fi dusă la bun sfârșit, însă necesită a fi protejată de soarta altor documente de același gen, care nu au fost fortificate prin acțiuni consistente de implementare, ceea ce, în definitiv, a demonstrat caracterul declarativ al acestora. Bugetul sistemului judecătoresc este un subiect important, care necesită o abordare specială.

O altă componentă a finanțării sistemului judecătoresc este salarizarea judecătorilor. Remunerarea judecătorilor este un subiect sensibil. Obiectivul de bază este de a acorda judecătorului o remunerare echitabilă, care ar lua în considerare dificultățile legate de exercitarea funcției și care ar permite protejarea acestuia împotriva presiunilor ce i-ar putea afecta independența și imparțialitatea.

Modalitatea de salarizare a judecătorilor a fost reglementată în 2005 prin Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar¹³⁹. Deși remunerarea judecătorilor a fost puțin majorată, ea nu acoperă costurile reale ale vieții și nu compensează riscurile cu care aceștia se confruntă¹⁴⁰, rămânând încă la un nivel scăzut¹⁴¹ în comparație cu toate standardele europene¹⁴². Pe de altă parte, salariul unui judecător din judecătoria (4200 lei) este inferior salariului unui deputat (7100 lei), salariului unui ministru (7100 lei) sau vice-ministru (6500 lei), iar acești dem-

¹³⁹ Legea nr. 355 din 23.12.2005.

¹⁴⁰ „Republica Moldova 2007: Raport de Stare a Țării”, p. 126.

¹⁴¹ Salariile judecătorilor din Republica Moldova sînt cele mai mici din Europa. Pentru detalii legate de remunerarea judecătorilor, a se vedea „Sistemele Judiciare din Europa. Ediția 2008 (Date din 2006). Eficiența și calitatea justiției”, CEPEJ, p. 187.

¹⁴² Report (Doc. 11374) on the honouring of obligations and commitments by Moldova (14 September 2007), alin. 106.

nitari mai au la dispoziție multiple alte beneficii (transport, consilieri, secretare, telecomunicații). Această stare de lucruri încalcă, în mod evident, egalitatea dintre puterile statului.

Pe de altă parte, salariile modeste ale judecătorilor față de provocările profesiei pe care o exercită, favorizează acceptarea unor remunerări nemeritate pentru un tratament favorabil al cuiva în fața justiției. De la mita ocazională la mita instituționalizată este doar un pas, dar odată ce pasul este făcut, dispar ultimele urme ale onoarei, atât în cazul judecătorului individual, cât și în cazul puterii judecătorești în general¹⁴³.

2.5. CALITATEA ACTULUI DE JUSTIȚIE

Scopul final al activității sistemului judecătoresc este înfăptuirea calitativă a justiției. Calitatea actului de justiție depinde de mai mulți factori interni¹⁴⁴ și externi¹⁴⁵, care trebuie să fie abordați în mod complex.

Sporirea calității actului de justiție a constituit finalitatea directă sau indirectă a măsurilor pentru consolidarea sistemului judecătoresc, întreprinse în perioada de implementare a PAUEM. Totuși, calitatea actului de justiție nu a înregistrat evoluții dramatice. Pe de o parte, sondajele de opinie¹⁴⁶ atestă o încredere redusă a populației în justiție (în medie, 30%), iar pe de altă parte, procentul de casare a hotărârilor judecătorești și numărul

¹⁴³ Harry GSTOHL, "A brief overview of the supremacy of law and independence of the judiciary – guarantee of the stability of democratic institutions", [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-JU\(2008\)024-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-JU(2008)024-e.asp).

¹⁴⁴ Nivelul de pregătire profesională, infrastructura, personalul auxiliar, echipamentul, bugetul, respectarea termenului rezonabil, sarcina lunară a judecătorului, accesul la justiție, executarea hotărârilor judecătorești, accesul la standardele și jurisprudența internațională și europeană etc.

¹⁴⁵ Cadrul legal, încrederea populației, influențele și presiunile externe, adresările la CEDO, etc.

¹⁴⁶ A se vedea „Barometrul Opiniei Publice. Aprilie 2008”, Institutul de Politici Publice, 2008, p. 104, <http://www.ipp.md/barometru1.php?l=ro&id=32>.

Tabelul 2.2*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Numărul de judecători	369,5	354	334,5	368	392	420	380	370
Cauze și materiale examinate	224023	220510	233613	264781	260156	250525	253127	245420
Sarcina medie lunară pentru un judecător (cauze)	57,7	59,3	66,5	71,9	66,4	59,6	66,6	66,3
Cauze penale casate în ordine de apel și recurs (%)	7,8	7,9	7,6	8,1	8,8	11,8	14,2	21,6
Cauze civile casate în ordine de apel și recurs (%)	4,6	5,4	3,8	4,7	5,7	5,1	5,3	–
Numărul de cereri depuse la CEDO împotriva RM	212	221	357	441	583	724	887	1147
Numărul de cereri la CEDO împotriva RM, declarate admisibile	3	1	2	38	12	36	63	29
Numărul hotărârilor de condamnare a RM de către CEDO ¹⁴⁷	1	–	–	10	14	20	60	33

* Buletinele CSJ, datele Ministerului Justiției (<http://www.justice.gov.md/index.php?cid=223>) și rapoartele de activitate ale Curții Europene pentru Drepturile Omului (<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Reports/Annual+Reports/>).

de adresări la CEDO continuă să crească, în timp ce sarcina lunară de cauze a judecătorilor continuă să rămână înaltă.

Întârzierile și amînările proceselor de judecată reprezintă un subiect specific, trezind îngrijorarea în ceea ce privește calita-

¹⁴⁷ La data de 1 iunie 2008, numărul total al hotărârilor Curții Europene pentru Drepturile Omului, în care s-a constatat încălcarea Convenției de către Republica Moldova, este de 115. Prin aceste decizii ale CEDO, Republica Moldova a fost obligată să achite aproximativ 4520986,8 EUR în calitate de prejudicii materiale, prejudicii morale și cheltuieli de judecată.

tea actului de justiție. Rezultatul acestor fenomene sînt cauzele examinate în procesele de judecată din Moldova într-un tempou lent și în mod ineficient¹⁴⁸. Mai mult de 15% din toate ședințele de judecată incluse în Programul OSCE de Monitorizare a Proceselor de Judecată în Republica Moldova (Programul MPJ) au început cu întîrzieri semnificative de treizeci de minute sau mai mult. Întîrzierile se datorau, de regulă, lipsei de punctualitate și disciplină a părților. Deseori, nu se ofereau explicații pentru întîrzieri la ședință, ceea ce crea impresia că lipsa de punctualitate a devenit o practică acceptată¹⁴⁹.

Cu toate că întîrzierile erau neplăcute pentru părți, ele cauzau, totuși, mai puțină frustrare decît amînările. Pe lîngă faptul că amînările afectează înfăptuirea eficientă a justiției, ele determină scăderea încrederii în instanțele judecătorești din partea justițiabililor. Pe baza observărilor, s-a constatat că unii dintre participanții care, inițial, erau prezenți la toate ședințele de judecată stabilite, pe parcurs încetau să mai vină, fiindcă își pierduseră încrederea în procesul judiciar după întîrzierile și amînările repetate¹⁵⁰.

În ceea ce privește durata amînărilor, monitorizarea a relevat, deseori, amînări care depășeau o lună calendaristică. În prezența unor astfel de practici, chiar și procesele simple ajung să dureze o perioadă irezonabil de lungă¹⁵¹.

Discrepanța mare dintre numărul de judecători și volumul crescînd de lucru a condus la supraîncărcarea lor, la soluționarea cauzelor în termene lungi, la diminuarea calității actului de justiție și, nu în ultimul rînd, la uzura accelerată a judecătorului. Examinarea îndelungată a dosarelor generează, în mod obiectiv,

¹⁴⁸ „Raport analitic semestrial: Constatări preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în Republica Moldova“, p. 24.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 25.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 26.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 27.

nemulțumiri din partea justițiabililor. Pentru ameliorarea situației create și pentru sporirea eficienței justiției, este imperios necesară majorarea numărului judecătorilor în unele instanțe¹⁵².

Interacțiunea dintre calitatea justiției, prezența infrastructurii și a personalului auxiliar adecvat este esențială¹⁵³. În pofida eforturilor depuse în acest sens, infrastructura sistemului judecătoresc rămîne într-o stare deplorabilă, iar personalul auxiliar continuă să fie insuficient și de o calitate profesională joasă¹⁵⁴.

Sarcina lunară mare a judecătorilor are efect direct asupra calității actului de justiție. Volumul mare de cauze și materiale implică alocarea unui timp minim necesar pentru examinarea acestora de către judecător, deseori în detrimentul calității. Același efect asupra calității actului de justiție îl are și antrenarea judecătorilor în exercitarea unor atribuții administrative improprii mandatului lor (verificarea cererilor, pregătirea dosarelor pentru ședința de judecată, examinarea petițiilor etc.). Reducerea efectivă a sarcinilor efectuate de judecători trebuie să aibă loc prin asigurarea unui număr suficient de asistenți, cu calificări substanțiale în domeniul juridic, cărora judecătorul să le poată

¹⁵² Această soluție este susținută și de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, care a recomandat Republicii Moldova să majoreze semnificativ numărul judecătorilor pentru a asigura ca procedurile judiciare să respecte cerința termenului rezonabil, stabilită în art. 6 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor și Libertăților Fundamentale ale Omului. A se vedea Rezoluția Adunării Parlamentare nr. 1572 (2007) privind onorarea obligațiilor și angajamentelor de către Moldova, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/ERES1572.htm>.

¹⁵³ Avizul nr. 6 (2004) al CCJE asupra procesului echitabil într-un termen rezonabil și rolul judecătorilor în acest proces, luînd în considerare mijloacele alternative de soluționare a disputelor, alin. 39, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp.

¹⁵⁴ A se vedea „Raport analitic semestrial: Constatări preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în Republica Moldova“, Misiunea OSCE în Moldova, Noiembrie 2006.

delega efectuarea unor activități specifice, sub supravegherea și responsabilitatea sa, cum ar fi cercetarea legislației și a jurisprudenței, întocmirea de documente simple sau standardizate, păstrarea legăturii cu avocații sau cu publicul¹⁵⁵. Aceasta i-ar oferi judecătorului mai mult timp liber, pe care îl va dedica exercitării funcțiilor judiciare și îmbunătățirii eficienței instanței.

2.6. TRANSPARENȚA ȘI PUBLICITATEA JUSTIȚIEI

Justiția care se desfășoară în condiții de netransparență și este apatică la realizarea principiului publicității, devine, la un moment dat, susceptibilă de abuzuri, limitând posibilitatea societății să contribuie la menținerea exigențelor etice față de comportamentul judecătorilor. În același timp, atunci când magistrații prestează un comportament contrar normelor eticii judiciare, ei tind să se „adapteze“ unui sistem în care să se expună cât mai puțin atenției publice. Atunci când justiția se înfăptuiește într-un cadru opac, deseori în spatele ei se ascunde o deontologie judiciară compromisă.

Pentru a evita astfel de situații, transparența justiției trebuie asigurată în mod real. Justiția nu trebuie doar să fie înfăptuită, dar trebuie în mod manifest și indubitabil să se vadă că este înfăptuită¹⁵⁶. Acest principiu constituie nucleul justiției transparente.

Magistrații trebuie să fie interesați ca publicul să cunoască ceea ce se întâmplă în instanțe, ei trebuie să fie deschiși și activi în comunicarea cu societatea. Justiția nu trebuie văzută ca un sistem închis, obtuz. Ea este un serviciu public, lucru cu care judecăto-

¹⁵⁵ Avizul nr. 6 (2004) al CCJE asupra procesului echitabil într-un termen rezonabil și rolul judecătorilor în acest proces, luând în considerare mijloacele alternative de soluționare a disputelor, alin. 65.

¹⁵⁶ Lordul HEWART, Judecător Lord Principal în hotărîrea Regele v. Judecătorii din Sussex, ex parte McCarthy, din 9 noiembrie 1923, citat de Cristi DANILET în „Independence and Impartiality of Justice. International standards“, p. 15, <http://medel.bugiweb.com/usr/Independence%20and%20Impartiality%20of%20Justice-1.pdf>.

rii trebuie să se obișnuiască. Fiind un serviciu în slujba societății, publicul are tot dreptul să se intereseze de activitatea și de calitatea acestuia. Prin urmare, trebuie să se asigure accesul publicului la informațiile care privesc desfășurarea ședințelor de judecată.

Pentru a servi eficient comunitatea, judecătorii cer respect și încredere. Încrederea este crucială în administrarea justiției. Publicul trebuie să fie conștient de independența și de imparțialitatea justiției, să aibă convingerea că judecătorii nu urmăresc vreun interes, că nu vor favoriza vreo parte, ci că vor depune efortul pentru a soluționa cauza potrivit legii și conștiinței lor, care nu poate fi decât conformă cu legea¹⁵⁷. O societate care are încredere în sistemul său judiciar, în eficacitatea normei și în aplicarea principiului, conform căruia toți sînt egali în fața legii, este o societate puternică și prosperă.

Asigurarea transparenței activității justiției este unul dintre obiectivele de bază ale Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc, iar măsurile întreprinse în perioada de implementare a PAUEM au avut drept scop atingerea acestui obiectiv¹⁵⁸.

Publicitatea procesului reprezintă o garanție oferită de lege, care protejează justițiabilii împotriva unei judecăți secrete, ieșite de sub controlul public: ea constituie, de asemenea, unul dintre mijloacele de păstrare a încrederii în instanțele judecătorești. Publicitatea procesului de judecată conferă transparență activității judecătorești, care, la rîndul său, este un element indispensabil al funcționării instituțiilor democratice într-un stat de drept¹⁵⁹.

¹⁵⁷ „Dialectica justiției moldovenești: ce a dispărut mai întii, etica sau transparența?”, Raport analitic, CAPC, p. 4.

¹⁵⁸ Introducerea principiului distribuirii aleatorii a dosarelor, amendarea regulilor de publicitate a ședințelor de judecată, publicarea hotărîrilor judecătorești pe paginile web ale instanțelor, înregistrarea ședințelor de judecată, desemnarea judecătorilor responsabili pentru relațiile cu mass-media, elaborarea și aprobarea Codului de etică al judecătorului, publicitatea funcțiilor vacante de judecător etc.

¹⁵⁹ „Dialectica justiției moldovenești: ce a dispărut mai întii, etica sau transparența?”, p. 8.

Totuși, publicitatea ședințelor de judecată nu este pe deplin acceptată ca principiu și nu întotdeauna este aplicată în practică. Au fost înregistrate cazuri când observatorii independenți au fost excluși din proces sau limitați în accesul lor la ședința de judecată fără vreo justificare legală clară¹⁶⁰. Lipsa listelor cu ora-
rul ședințelor de judecată pentru public, precum și desfășurarea ședințelor în birourile judecătorilor („justiția de birou“) limitează accesul publicului la judecată¹⁶¹.

Pe de altă parte, a fost atestată practica „justiției de telefon“¹⁶² sau practica „luării la control personal“ a dosarelor¹⁶³, judecătorii fiind nevoiți să acționeze ca avocați ai statului, în special în cazurile în care erau implicate interesele acestuia din urmă¹⁶⁴. Efectul acestor practici este atât de profund, încât prezența observatorilor la ședințele de judecată a fost interpretată drept un indiciu al faptului că dosarul „a fost luat la control“, conducând, deseori, și în mod vizibil, la o mai bună respectare a principiilor unui proces echitabil¹⁶⁵. Această modalitate de gândire trezește îngrijorare și necesită o abordare imediată pentru a resuscita spiritul de independență în corpul judecătoresc.

În afara acestor constatări alarmante, perioada de implementare a PAUEM s-a soldat, în ceea ce privește transparența

¹⁶⁰ „Raport analitic semestrial: Constatări preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în Republica Moldova“, p. 1-2.

¹⁶¹ “Moldova. Countries Reports on Human Rights Practices 2005“, released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61664.htm>; “Moldova. Countries Reports on Human Rights Practices 2006“, released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78828.htm>.

¹⁶² “Moldova: The Rule of Law in 2004“, par. 113-121.

¹⁶³ „Controlul asupra independenței judiciare în Republica Moldova. Raport național 2003“, Open Society Justice Initiative și Freedom House Moldova, Chișinău, 2003, p. 37.

¹⁶⁴ „Judicial Reform Index for Moldova. Volume II. January 2007“, p. 73.

¹⁶⁵ „Raport analitic semestrial: Constatări preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în Republica Moldova“, p. 2.

justiției, cu lansarea sistemului judecătoresc din Moldova în spațiul virtual. Crearea portalului judiciar va asigura accesul la sistemul informațional în vederea distribuirii aleatorii a cazurilor, iar baza de date on-line¹⁶⁶ va determina accesibilitatea la informația privind deciziile și activitatea curților. În septembrie 2008 a fost lansată pagina web a curților de apel (<http://ca.justice.md/>), care conține informații ce vizează sistemul judecătoresc, oferind cetățenilor acces la datele privind ședințele și completele de judecată, precum și judecătoriile de circumscriptie¹⁶⁷.

Totodată, au fost elaborate paginile web ale Curții Supreme de Justiție (www.csj.md) și Consiliului Superior al Magistraturii (www.csm.md), care conțin informații utile despre activitatea acestor autorități, inclusiv practica judiciară, hotărârile, regulamentele, anunțurile privind posturile vacante de judecători, informația despre desfășurarea concursurilor pentru ocuparea posturilor de judecători etc. Măsurile întreprinse contribuie direct la dezvoltarea unui sistem de justiție mai transparent, iar utilizarea tehnologiilor informaționale ar putea spori gradul de transparență a justiției și încrederea populației în justiție, având în vedere creșterea numărului de internauți activi în spațiul virtual. Totuși, rapiditatea cu care circulă informația în internet impune dezvoltarea anumitor capacități și practici, care să satisfacă cerințele utilizatorilor. Dotarea cu tehnologii informaționale moderne a instanțelor judecătorești, dezvoltarea paginilor web atractive și multifuncționale, instruirea personalului, ajustarea procedurilor interne sînt doar unele dintre măsurile necesare.

¹⁶⁶ Pilotarea sistemul computerizat de date a fost inițiată în Judecătoria Ungheni din octombrie 2008.

¹⁶⁷ „Raport asupra implementării Planului de Acțiuni UE-RM 2008“, Chișinău, ianuarie 2009, p. 18; http://www.integrare.gov.md/file/Raport_asupra_implementarii_Planului_de_Actiuni_UE_-_RM_2008.pdf.

2.7. ACCESUL LA JUSTIȚIE ȘI DREPTUL LA ASISTENȚĂ JURIDICĂ

Deși nu a fost indicată direct în textul PAUEM, reforma sistemului de asistență juridică garantată de stat, prin efectele pe care le implică în ceea ce privește consolidarea statului de drept, reprezintă un pas important în avansarea dialogului cu UE. Reforma sistemului de asistență juridică a fost determinată de o serie de probleme majore, în particular de calitatea joasă a asistenței juridice, de insuficiența cronică de resurse financiare și de lipsa oricăror date veridice pentru politicile noi¹⁶⁸.

Începută încă în 2003 de sectorul neguvernamental și susținută apoi de Ministerul Justiției, reforma sistemului de asistență juridică a avut drept rezultat elaborarea și adoptarea, în perioada de realizare a PAUEM, a Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat¹⁶⁹. Această lege a constituit fundamentul pentru crearea unui sistem viabil de asistență juridică în Moldova. De la adoptare pînă în prezent au fost depuse eforturi considerabile pentru implementarea adecvată a legii, chiar dacă a devenit evident că anumite amendamente sînt necesare.

Inovațiile esențiale introduse de lege se referă la cîteva aspecte. A fost lărgit spectrul de cauze în care persoanele pot beneficia de asistență juridică garantată de stat. Pe lîngă cauzele penale¹⁷⁰ și civile¹⁷¹, în care participarea avocatului este obligatorie, legea include posibilitatea acordării asistenței juridice în cauzele penale, în cauzele civile, contravenționale și de contencios administrativ în funcție de nivelul venitului (în cazul în care

¹⁶⁸ Nadejda HRIPTIEVSCHI, „Legal aid reform in Moldova – prerequisites, progress, challenges and expectations“, Paper prepared for the Foundation for Legal Technologies Development, Minsk, Belarussia, November 2008, p.1.

¹⁶⁹ Legea nr. 198-XVI din 26.07.2007, în vigoare din 01.07.2008.

¹⁷⁰ În temeiul art. 69(1) pct. 2)-12) Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova.

¹⁷¹ În temeiul art. 304 și 316 Codul de Procedură Civilă al Republicii Moldova.

persoana nu dispune de suficiente mijloace financiare pentru a plăti serviciile avocatului).

Legea introduce conceptul de asistență juridică primară, care presupune acordarea informației juridice de bază privind actele normative în vigoare, drepturile și obligațiile subiecților de drept, modalitățile de realizare și de valorificare a drepturilor pe cale judiciară și extrajudiciară, acordarea de consultanță primară în probleme juridice și asistență în vederea întocmirii actelor juridice. Asistența juridică primară se acordă oricărei persoane, indiferent de statutul financiar al acesteia și de problema juridică cu care se adresează. Totuși, pentru a preveni eventualele abuzuri din partea beneficiarilor, este stabilit că aceeași persoană nu se poate adresa repetat cu aceeași problemă, cu excepția cazului în care au apărut noi circumstanțe relevante.

Legiuitorul a ales modelul „deschis” pentru asistența juridică primară, bazându-se pe considerente de promptitudine: problemele care se încadrează în asistența juridică primară sînt considerate simple, putînd fi clarificate prompt de către o persoană cu anumite cunoștințe specializate, dar care nu este neapărat jurist calificat.

Scopul principal al introducerii sistemului de asistență juridică primară este de a spori nivelul cunoștințelor juridice ale populației, de a oferi răspunsuri prompte problemelor juridice simple, de a acorda asistență la soluționarea conflictelor imediat după apariția lor și, în perspectivă, de a preveni transformarea subiecților minore în probleme juridice complexe, reducînd, de asemenea, numărul cauzelor care ajung în instanța de judecată¹⁷².

Asistența juridică primară se acordă la nivelul comunității din care face parte beneficiarul, de para-juriști sau de organizații neguvernamentale specializate. Para-juristul este o persoană

¹⁷² Nadejda HRIPTIEVSCHI, “Legal aid reform in Moldova – prerequisites, progress, challenges and expectations”, p. 6.

care se bucură de o înaltă stimă din partea comunității locale, avînd studii juridice incomplete sau studii superioare complete, care nu practică activitatea de avocat și care, după o instruire specială, este calificat să acorde asistență juridică primară membrilor comunității (art. 2 al Legii nr. 198-XVI din 26.07.2007).

În perioada inițială de implementare a noului sistem s-a urmărit organizarea acordării asistenței juridice calificate garantate de stat de către avocați în cauzele penale și civile, în care participarea acestora este obligatorie. În același timp, necesită dezvoltare asistența juridică primară (alocarea resurselor financiare, formarea para-juriștilor, organizarea birourilor para-juriștilor, aprobarea regulamentelor, desfășurarea campaniilor de informare a populației etc.), care, ținînd cont de potențialul pe care-l deține, va contribui la realizarea efectivă a dreptului la asistență juridică al persoanelor.

Legea instituie un organ nou de administrare a sistemului de asistență juridică garantată de stat – Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat¹⁷³ (CNAJGS) și Oficiile Teritoriale¹⁷⁴ ale acestuia – ca răspuns la una dintre problemele esențiale ale sistemului precedent, în care responsabilitățile pentru asigurarea asistenței juridice erau dispersate între mai mulți actori.

CNAJGS este un organ colegial, care are statut de persoană juridică de drept public, și este compus din 7 membri: 2 – desemnați de Ministerul Justiției, 2 – desemnați de Baroul Avocaților, 1 – desemnat de Consiliul Superior al Magistraturii, 1 – desemnat de Ministerul Finanțelor, 1 – selectat de Ministe-

¹⁷³ A se vedea Regulamentul Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat, aprobat prin Ordinul ministrului Justiției nr. 18 din 24.01.2008.

¹⁷⁴ A se vedea Regulamentul funcționării Oficiilor Teritoriale ale Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat, aprobat prin Hotărîrea CNAJGS nr. 15 din 30.07.2008.

rul Justiției prin concurs public¹⁷⁵ dintre reprezentanții organizațiilor neguvernamentale sau ai mediului academic. Activitatea membrilor este neremunerată, ceea ce, din start, constituie o anumită problemă.

Oficiile teritoriale ale CNAJGS sînt persoane juridice de drept public, care funcționează în orașele (municipiile) de reședință ale curților de apel, asigurînd acordarea asistenței juridice garantate de stat în raza de activitate a acestora.

Un alt aspect inovator al reformei se referă la introducerea unui sistem diversificat de prestatori de servicii de asistență juridică garantată de stat, incluzînd para-juriștii și organizațiile neguvernamentale pentru asistența juridică primară și avocații publici, avocații care acordă asistență juridică la cerere și organizațiile neguvernamentale specializate (pentru cauze nonpenale) în asistența juridică calificată. Raționamentele principale care au dus la selectarea acestui sistem au constat în sporirea calității, accesibilității și în asigurarea costurilor rezonabile ale serviciilor de asistență juridică¹⁷⁶.

Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat a fost însoțită de o serie de alte activități, menite să contribuie la lansarea noului sistem. Astfel, au fost adoptate modificări¹⁷⁷, în special la legislația procesuală, prin care au fost introduse ajustările necesare în conformitate cu noua lege. De asemenea, a fost aprobată metodologia de calculare a venitului în scopul acordării asistenței juridice calificate garantate de stat¹⁷⁸, precum și un număr de regulamente ale CNAJGS pentru a forma cadrul nor-

¹⁷⁵ A se vedea Regulamentul cu privire la organizarea concursului pentru selectarea membrilor Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat din partea asociațiilor obștești sau a mediului academic, aprobat prin Ordinul ministrului Justiției din 11.02.2008.

¹⁷⁶ Nadejda HRIPTIEVSCHI, "Legal aid reform in Moldova – prerequisites, progress, challenges and expectations", p. 14.

¹⁷⁷ Legea nr. 89 din 24.04.2008.

¹⁷⁸ HG nr. 1016 din 01.09.2008.

mativ necesar funcționării normale a sistemului: Regulamentul funcționării Oficiilor Teritoriale ale Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat, Regulamentul cu privire la concursul de selectare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat, Regulamentul cu privire la mărimea și modul de remunerare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat¹⁷⁹, Regulamentul de activitate a avocaților publici¹⁸⁰.

Deși a precedat adoptarea legii, un birou pilot al avocaților publici a început să activeze în Chișinău din 2006 cu suportul Fundației Soros-Moldova. Unica diferență dintre avocații publici și avocații privați implicați în sistemul de asistență juridică constă în faptul că primii primesc o remunerare fixă lunară pentru serviciile acordate, fiind lipsiți de dreptul de a se ocupa de dosare private. Lansarea biroului pilot a contribuit la intensificarea ritmurilor reformei sistemului de asistență juridică, furnizând date veridice, deși limitate teritorial, despre problemele și neajunsurile sistemului în vigoare. Eficiența activității avocaților publici demonstrează necesitatea acestora în noul sistem de asistență juridică, constituind o soluție viabilă pentru sectoarele în care există insuficiența de prestatori de asistență juridică din rîndul avocaților privați.

Avînd în vedere perioada scurtă de funcționare a noului sistem de asistență juridică garantată de stat, este dificil să tragem anumite concluzii. Totuși, anumite constatări preliminare pot fi făcute¹⁸¹:

- noul sistem a dus la sporirea numărului persoanelor eligibile pentru asistență juridică garantată de stat prin diversificarea cauzelor în care se acordă asistență juridică;

¹⁷⁹ A se vedea notele de subsol 174, 182, 183. Textele integrale ale actelor aprobate de CNAJGS pot fi găsite la următoarea adresă web: <http://www.cnajgs.md/13/>.

¹⁸⁰ Hotărîrea CNAJGS nr. 18 din 06.10.2008.

¹⁸¹ Nadejda HRIPTIEVSCHI, "Legal aid reform in Moldova – prerequisites, progress, challenges and expectations", p. 17-18.

- crearea CNAJGS și a oficiilor sale teritoriale trebuie să ducă la un management mai bun al sistemului și la sporirea calității asistenței juridice. Aceste organe au reușit deja să demonstreze utilitatea lor prin identificarea multor neajunsuri ale practicilor stabilite în domeniu și prin întreprinderea măsurilor pentru înlăturarea elementelor sistemului vechi de acordare a asistenței juridice;
- implementarea Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat a determinat o majorare a bugetului alocat acestui segment (3840 mii lei pentru 2008 și 6946,8 mii lei pentru 2009);
- noul sistem a determinat schimbarea tarifelor și a mecanismului de plată pentru acordarea asistenței juridice¹⁸², ceea ce va spori interesul și angajamentul avocaților de a acorda asistență juridică calitativă;
- este dificilă o evaluare calitativă a impactului Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat, dar e de așteptat că aceasta va mări independența avocaților care acordă asistență juridică garantată de stat față de organele de urmărire penală și instanțele de judecată, ceea ce va cauza, la rândul său, o sporire a calității asistenței juridice. Se așteaptă că sporirea calității va fi impulsionată, de asemenea, de noile reguli de selectare a avocaților care acordă asistență juridică garantată de stat¹⁸³, precum și de sistemul mixt de prestatori de servicii juridice.

¹⁸² A se vedea Regulamentul provizoriu cu privire la mărimea și modul de remunerare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat, aprobat prin Hotărîrea CNAJGS nr. 14 din 18.7.2008 și Regulamentul cu privire la mărimea și modul de remunerare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat, aprobat prin Hotărîrea CNAJGS nr. 22 din 19.12.2008.

¹⁸³ A se vedea Regulamentul cu privire la concursul de selectare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat, aprobat prin Hotărîrea CNAJGS nr. 6 din 05.06.2008.

Reforma sistemului de asistență juridică garantată de stat constituie o realizare importantă în ceea ce privește asigurarea accesului liber la justiție al persoanelor, indiferent de statutul lor financiar. Totuși, sistemul actual de asistență juridică mai are unele carențe, care, dacă nu sînt abordate adecvat în timpul apropiat, riscă să pună sub semnul întrebării întreaga reformă. În primul rînd, nu este clară opțiunea legislativului și a executivului de a crea CNAJGS – investit cu importante funcții organizatorice, cît și cu putere de decizie privind administrarea banilor publici, destinați pentru asistența juridică, dar fără a fi înzestrat cu un aparat administrativ care să-i asigure funcționalitatea și continuitatea în afara ședințelor (ce trebuie să aibă loc în caz de necesitate, dar nu mai rar de o dată pe trimestru). Legea prevede asigurarea asistenței tehnico-materiale și activității de secretariat de către Ministerul Justiției, soluție care ar fi acceptabilă, dacă ar exista un departament sau cel puțin o persoană investită doar cu atribuțiile respective. Din momentul constituirii CNAJGS (martie 2008), timp de un an, au fost schimbați deja trei secretari, ceea ce demonstrează încă o dată că opțiunea făcută nu este cea potrivită¹⁸⁴. De fapt, CNAJGS a funcționat și își continuă activitatea datorită devotamentului membrilor săi și suportului Fundației Soros-Moldova, dar și Programului Comun al Comisiei Europene și al Consiliului Europei privind sporirea independenței, transparenței și eficienței justiției în Republica Moldova. În acest context, este necesară întreprinderea măsurilor privind crearea unui aparat administrativ al CNAJGS și includerea unei remunerări pentru membrii săi în vederea asigurării continuității și a funcționalității acestui organ.

Prima perioadă de implementare a noului sistem a fost marcată de neomogenitatea teritorială a implicării avocaților privați în sistemul de asistență juridică garantată de stat. Dacă în Chi-

¹⁸⁴ Nadejda HRIPTIEVSCHI, "Legal aid reform in Moldova – prerequisites, progress, challenges and expectations", p. 13.

șinău și în raioanele de reședință ale curților de apel au fost înregistrați un număr relativ suficient de avocați care acordă asistență juridică la cerere, atunci în unele raioane (de exemplu, Dubăsari, Strășeni, Anenii Noi, Leova, Basarabeasca etc.) era înregistrat câte un avocat sau nu era înregistrat niciunul. Această situație, care se datorează, în mare parte, lipsei de informare a avocaților despre esența și prevederile noii legi, motivelor personale și financiare, fiind alimentată de reticența față de noul sistem de asistență juridică garantată de stat și fricțiunile din interiorul avocaturii, pune în pericol realizarea dreptului la apărare și acces la justiție al beneficiarilor.

În decembrie 2008 au fost elaborate și adoptate modificări¹⁸⁵ la Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat și Legea cu privire la avocatură¹⁸⁶, prin care a fost reintrodus conceptul de avocat desemnat din oficiu. Conform modificărilor¹⁸⁷, în cazul în care în circumscripția unei judecătoriai nu activează avocați înscriși în lista celor care acordă asistență juridică la cerere sau cei înscriși nu pot răspunde solicitării, oficiul teritorial desemnează automat un avocat din rândul celor care nu sînt înscriși în lista avocaților ce acordă asistență juridică la cerere, al cărui birou își are sediul în raza de activitate a oficiului teritorial respectiv. Avocatul desemnat astfel este obligat să acorde asistență calificată în volumul solicitat, dar care nu poate depăși 120 de ore pe an, beneficiind de remunerare în aceleași condiții ca și avocații care acordă asistență juridică la cerere. În acest context, este absolut neclar cum aceste prevederi vor fi implementate, dat fiind că nu există un mecanism de monito-

¹⁸⁵ Aceste modificări au fost elaborate și adoptate de Parlament, la solicitarea Președintelui țării de a le examina în regim de urgență, în numai două lecturi și într-o perioadă relativ scurtă de timp (aproximativ două săptămîni). Procesul de elaborare a amendamentelor a fost neparticipativ, fără a fi consultate în timp util opiniile altor actori interesați.

¹⁸⁶ Legea nr. 1260 din 19.07.2002.

¹⁸⁷ Legea nr. 306 din 25.12.2008.

rizare, iar modificările adoptate nu propun nici ele un asemenea mecanism.

Obscuritatea prevederilor este consolidată de introducerea în Legea cu privire la avocatură a unui temei suplimentar de retragere a licenței de avocat, în calitate de sancțiune disciplinară: refuzul repetat, nemotivat, de a acorda asistență juridică garantată de stat la solicitarea Oficiilor Teritoriale ale CNAJGS. Procedura, care urmează a fi respectată în această situație, trezește îngrijorări: licența pentru exercitarea profesiei de avocat este retrasă de Ministerul Justiției la propunerea CNAJGS doar în urma consultării opiniei Comisiei pentru etică și disciplină a Baroului Avocaților. Această procedură contravine Principiului VI.2 al Recomandării nr. R(2000)21 a Consiliului Europei privind libertatea exercitării profesiei de avocat, care prevede că Baroul Avocaților trebuie să fie responsabil pentru sau, unde este cazul, să fie în drept să participe la desfășurarea procedurilor disciplinare împotriva avocaților.

Pe de altă parte, obligația de a acorda anual 120 ore de asistență juridică garantată de stat este în conflict cu dreptul avocatului de a fi specializat în anumite domenii ale dreptului și de a exercita profesia în conformitate cu specializarea sa (art.45(7) al Legii cu privire la avocatură).

Obligația avocatului de a acorda asistență juridică garantată de stat pune o serie de întrebări privind compatibilitatea cu art. 4 (Interzicerea sclaviei și a muncii forțate) al Convenției Europene privind Drepturile și Libertățile Fundamentale ale Omului și cu Convenția nr. 29 a Organizației Internaționale a Muncii privind munca forțată și obligatorie¹⁸⁸ din 28.06.1930. În conformitate cu art. 2(1) al Convenției Organizației Internaționale a Muncii, termenul „muncă forțată și obligatorie“ înseamnă „orice muncă sau serviciu, care este cerut(ă) de la orice persoană sub amenințarea cu orice pedeapsă și pentru care persoana dată nu s-a oferit

¹⁸⁸ Ratificată de RM prin HP nr.610 din 01.10.1999.

voluntar“. Amendamentele introduse în decembrie 2008 acoperă două elemente importante, stipulate în definiția de mai sus: (1) serviciile de asistență juridică garantată de stat urmează a fi acordate în mod obligatoriu de către avocat sub (2) amenințarea retragerii licenței în calitate de sancțiune disciplinară.

Modificările introduse încearcă să abordeze problema, însă nu și cauzele ei. Efectul real al acestora poate fi tensionarea relațiilor dintre avocatură și CNAJGS sau Ministerul Justiției. În momentul de față, sînt necesare activități de informare a avocaților și nu impunerea unor obligații care *a priori* sînt inaplicabile. În afară de aceasta, există alte modalități pentru a asigura prezența prestatorilor de servicii juridice în sistemul de asistență juridică garantată de stat, cum ar fi angajarea avocaților publici, eliberarea licenței speciale pentru asistența juridică garantată de stat, stabilirea unei remunerații mai atractive ș.a.

2.8. PERSONALUL AUXILIAR AL INSTANȚELOR

Actul de justiție implică, în realizarea lui, nu numai judecătoria, dar și un spectru larg de personal auxiliar al instanțelor de judecată cu atribuții distincte în cadrul procesului de înfăptuire al justiției.

2.8.1. Grefierii

Deși nu sînt participanții cheie în ședințele de judecată, grefierii sînt, deseori, primii funcționari ai instanței cu care vine în contact publicul atunci cînd se prezintă în judecată, ei avînd un rol esențial în modelarea opiniei publice despre funcționarea sistemului de judecată și înfăptuirea justiției. Mai mult, grefierilor le revine sarcina crucială de a întocmi complet și exact procesele-verbale ale ședințelor de judecată¹⁸⁹.

¹⁸⁹ „Raport analitic semestrial: Constatări preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în Republica Moldova“, p. 43.

Statutul juridic al grefierului a evoluat continuu: în urma modificărilor introduse în mai 2003, grefierul a devenit funcționar public¹⁹⁰; Legea cu privire la statutul și organizarea activității grefierilor a detaliat prevederile generale în materie¹⁹¹; Legea cu privire la Institutul Național al Justiției include grefierii printre beneficiarii cursurilor de instruire inițială și continuă, organizate în cadrul acestei instituții¹⁹².

Legea cu privire la statutul și organizarea activității grefierilor stabilește că, la înfăptuirea actului de justiție, munca grefierului constituie un sprijin în activitatea magistraților, competența și îndeplinirea corectă a sarcinilor ce îi revin jucând un rol important în buna funcționare a instanței judecătorești. Funcția de grefier este o funcție publică, fiind exercitată, în mod independent, sub autoritatea judecătorului aflat în exercițiul funcțiunii. Ocuparea funcției de grefier se face pe bază de concurs, competent de numirea în funcție fiind Președintele instanței judecătorești.

În pofida măsurilor legislative întreprinse, mulți grefieri nu-și îndeplinesc atribuțiile profesionale în mod conștiincios, deseori fiind pasivi pe durata proceselor și părînd reticenți în consemnarea proceselor-verbale ale ședințelor de judecată. În 20% de cazuri, monitorizate în cadrul Programului OSCE de Monitorizare a Proceselor de Judecată în Republica Moldova, grefierii au întocmit procesele-verbale selectiv sau nu le-au întocmit deloc¹⁹³. În alte cazuri părților li se prezentau foi curate pentru semnare¹⁹⁴.

Întocmirea de mîină a proceselor-verbale încetinește inevitabil mersul ședințelor de judecată, ceea ce poate afecta examinarea în termen rezonabil a cauzei. În acest context, este necesară crearea

¹⁹⁰ Legea nr. 191 din 08.05.2003.

¹⁹¹ Legea nr. 59 din 15.03.2007.

¹⁹² Legea nr. 152 din 8.06.2006.

¹⁹³ „Raport analitic semestrial: Constatări preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în Republica Moldova“, p. 44.

¹⁹⁴ “Judicial Reform Index for Moldova. Volume II. January 2007”, p. 92.

condițiilor pentru stenografierea sau înregistrarea prin utilizarea mijloacelor tehnice video sau audio a ședințelor de judecată.

Pe lângă aceasta, volumul de lucru al grefierilor este foarte mare, iar salariile lor sînt mici, ceea ce se soldează cu o fluctuație mare de personal.

2.8.2. Traducătorii

Deși dețin statutul de funcționar public¹⁹⁵, insuficiența de traducători și de interpreți în instanțele judecătorești continuă să rămînă o problemă. Instanțele dispun doar de interpreți și traducători de limba moldovenească/ română și rusă. Aproape 40% dintre interpreții prezenți la ședințele de judecată, monitorizate în cadrul Programului OSCE de Monitorizare a Proceselor de Judecată în Republica Moldova, nu au tradus în mod satisfăcător, oferind traduceri de calitate proastă, traducînd doar în mod selectiv¹⁹⁶.

Lipsa traducătorilor nu este o problemă ce poate fi pusă doar pe seama judecătorilor. Aceasta pare să fie o problemă sistemică, ce necesită soluționare¹⁹⁷. Incapacitatea sistemului judecătoresc de a asigura dreptul la interpret este o încălcare directă a art. 6 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor și Libertăților Fundamentale ale Omului.

Încercîndu-se o rezolvare a acestei probleme, în perioada de implementare a PAUEM a fost elaborată și adoptată Legea cu privire la autorizarea și plata interpreților și traducătorilor antronați de Consiliul Superior al Magistraturii, de Ministerul Jus-

¹⁹⁵ Legea nr. 191 din 08.05.2003.

¹⁹⁶ „Raport analitic semestrial: Constatări preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în Republica Moldova“, p. 3 și 45-48.

¹⁹⁷ „Raport analitic al Programului de monitorizare a proceselor de judecată în Republica Moldova. Respectarea standardelor unui proces echitabil și a drepturilor corespunzătoare a părților în cadrul proceselor judiciare (aprilie 2006 – mai 2007)“, OSCE Moldova, 2008, p. 55; www.osce.org/moldova.

țiției, de organele procuraturii, de organele de urmărire penală, de instanțele judecătorești, de notari, de avocați și de executorii judecătorești¹⁹⁸. Legea promovează un statut distinct pentru traducători și interpreți, care vor presta servicii autorităților din sistemul de justiție și notariat, fapt ce poate fi apreciat pozitiv în ceea ce privește asigurarea legalității și transparenței și sporirea calității în acest sector. Pe de altă parte, textul de lege abundă în norme de trimitere și de blanșetă¹⁹⁹, este lacunar în ceea ce privește mecanismul de raportare și solicitare a remunerației de la autoritatea competentă să efectueze plățile. Aceste neajunsuri pot afecta finalitatea și procesul de implementare a legii.

Autoritatea competentă să administreze acest sistem este Ministerul Justiției, care organizează examenele de atestare, autorizează, supraveghează și controlează activitatea traducătorilor și interpreților, ține registrul de stat al interpreților și traducătorilor autorizați. Rămâne, totuși, neclar cum vor fi realizate aceste atribuții suplimentare, avându-se în vedere insuficiența de resurse umane cu care se confruntă Ministerul Justiției și caracterul specific al domeniului de activitate, care are puține tangențe cu competența ministerului.

2.8.3. Poliția judecătorească

Conform art. 50 alin.(1) al Legii cu privire la organizarea judecătorească, instanțele judecătorești dispun de poliție judecătorească. În urma modificărilor²⁰⁰ din iulie 2006, aceasta ar fi trecut din subordinea Ministerului Afacerilor Interne (MAI) în subordinea

¹⁹⁸ Legea nr. 264 din 11.12.2008.

¹⁹⁹ „Raportul de expertiză la proiectul Legii cu privire la autorizarea și plata interpreților și traducătorilor antrenați de Consiliul Superior al Magistraturii, de Ministerul Justiției, de organele procuraturii, organele de urmărire penală, instanțele judecătorești, de notari, avocați și de executorii judecătorești (26.09.2008)”, realizat de CAPC, p.3, <http://capc.md/ro/expertise/avize/nr-342.html>.

²⁰⁰ Legea nr. 247-XVI din 21.07.2006.

Ministerului de Justiție. Totuși, implementarea acestei reforme a fost amînată²⁰¹ pînă cel tîrziu la data de 1 ianuarie 2010.

Rolul poliției judecătorești la înfăptuirea justiției este esențial. Pe de o parte, ea asigură securitatea ședințelor de judecată și siguranța participanților în proces, iar, pe de altă parte, contribuie, în limita competențelor sale, la realizarea unor acțiuni cu efecte procesuale (execută aducerea forțată în instanță a persoanelor care se eschivează să se prezinte, asistă executorul judecătoresc în procesul de executare, asigură interacțiunea cu serviciile de escortare etc.). În pofida acestor prevederi legale, în practică s-a constatat că, deseori, coordonarea dintre serviciul de escortă al poliției și judecători a fost ineficientă, iar poliția judiciară nu a respectat ordinele primite de la judecători²⁰².

Această situație neclară în ceea ce privește subordinea instituțională afectează în mod direct calitatea și eficiența actului de justiție. Astfel, devine absolut necesară intensificarea eforturilor pentru crearea condițiilor și transferul poliției judecătorești din subordinea MAI în subordinea MJ cît mai rapid, chiar înainte de 1 ianuarie 2010. În același timp, este necesară dezvoltarea cadrului legal care ar reglementa statutul juridic al poliției judecătorești.

2.9. INVIOABILITATEA ȘI RĂSPUNDEREA JUDECĂTORULUI

Consolidarea independenței sistemului judecătoresc depinde și de mecanismele existente pentru atragerea la răspundere a judecătorului. Perioada de implementare a PAUEM a fost marcată de adoptarea unor decizii controversate în acest sens.

²⁰¹ Legea nr. 169-XVI din 19.07.2007.

²⁰² „Raport analitic semestrial: Constatări preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în Republica Moldova“, p.2 și 28; Hotărîrea CSM nr.256/26 din 27.12.2005.

2.9.1. Răspunderea materială

Astfel, a fost introdusă răspunderea patrimonială a judecătorilor²⁰³ prin acțiune de regres din partea statului pentru prejudiciile cauzate drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, prin erori judiciare, produse cu rea-credință sau din neglijență gravă. Prin aceste modificări a fost introdus, de asemenea, conceptul de răspundere colectivă. Conform art. 21¹ alin.(6) al Legii cu privire la statutul judecătorului, dacă drepturile și libertățile fundamentale au fost încălcate de un complet compus din mai mulți judecători, acțiunea poate fi intentată tuturor judecătorilor vinovați, care răspund solidar. Această prevedere este în mod vădit ilegală, fiind în mod special injustă pentru acei judecători care au avut opinie separată²⁰⁴.

Prin Legea nr. 353-XVI din 28.10. 2004 cu privire la Agenția guvernamentală și modificările ulterioare²⁰⁵ a fost stabilită răspunderea prin acțiune de regres din partea statului a persoanelor, inclusiv a judecătorilor, a căror activitate profesională, cu intenție sau din culpă gravă, a constituit temei pentru adoptarea hotărârii privind plata obligatorie a sumelor stabilite prin hotărârea CEDO sau prin acord de soluționare amiabilă a cauzei. Aceste prevederi au fost criticate de experții Consiliului Europei, care, cu diferite ocazii, au menționat că introducerea sistemului de răspundere civilă contravine cu siguranță standardelor internaționale de independență a judiciarului²⁰⁶ și că judecătorul trebuie să fie liber să judece cauza în conformitate cu cunoștințele sale și la discreția

²⁰³ Legea nr. 247 din 21.07.2006.

²⁰⁴ Villem LAPIMAA, „Raport pe marginea vizitei de evaluare și mesei rotunde privind procesul de tranziție la noul sistem de formare, numire în funcție, promovare și disciplină a judecătorilor (3-4 martie 2008)”, Programul Comun, p. 6.

²⁰⁵ Legea nr. 48 din 9.03.2006.

²⁰⁶ Giacomo OBERTO, „Raport pe marginea vizitei de evaluare și mesei rotunde privind procesul de tranziție la noul sistem de formare, numire în funcție, promovare și disciplină a judecătorilor (3-4 martie 2008)”, Programul Comun, p. 10.

sa, fără frică de orice consecințe financiare (fie acestea datorate acțiunii directe a părților sau acțiunii de regres a statului), care pot fi utilizate cu rea-credință pentru a submina poziția judecătorilor sau pentru a manipula rezultatele proceselor în desfășurare sau ale celor viitoare²⁰⁷. Totuși, aceste concluzii nu sînt absolute, excepție făcînd erorile produse în mod intenționat.

Conform opiniei CCJE, erorile juridice, fie că se referă la jurisdicție, fie la procedură, în aprecierea și aplicarea legii sau în evaluarea probelor trebuie să fie rectificate prin apel. Alte erori juridice, care nu pot fi rectificate astfel (de exemplu, întîrzierea excesivă), trebuie, cel mult, să conducă la o plîngere a litigantului nesatisfăcut împotriva statului²⁰⁸. Pe de altă parte, aplicarea unor concepte cum ar fi neglijența gravă sau impardonabilă este adesea dificilă²⁰⁹.

În același timp, trebuie amintit faptul că justiția nu poate fi cu adevărat independentă fără să i se acorde din cînd în cînd libertatea de a lua decizii greșite. Aceasta face parte din prețul pe care-l plătim pentru o justiție independentă. Din acest motiv este important ca toate criticile la adresa hotărîrilor judecătorești să aibă un caracter temperat și rezonabil, în special din partea executivului și a legislativului. De asemenea, este crucial ca aceste critici să nu se utilizeze pentru a submina sistemul judecătoresc ca instituție sau pentru a diminua respectul față de judecătorul individual²¹⁰.

²⁰⁷ Villem LAPIMAA, „Raport pe marginea vizitei de evaluare și mesei rotunde privind procesul de tranziție la noul sistem de formare, numire în funcție, promovare și disciplină a judecătorilor (3-4 martie 2008)”, Programul Comun, p. 6.

²⁰⁸ Avizul nr. 3 (2002) al CCJE asupra principiilor și regulilor privind imperativele profesionale aplicabile judecătorilor și în mod deosebit a deontologiei, comportamentelor incompatibile și imparțialității, alin.55, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp.

²⁰⁹ *Ibidem*, alin.57.

²¹⁰ James HAMILTON, “Judicial self government”, [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-JU\(2008\)023-e.asp#_ftnref4](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-JU(2008)023-e.asp#_ftnref4).

2.9.2. Răspunderea penală

În primăvara anului 2007 Ministerul Justiției și CCCEC au elaborat și prezentat spre examinare în Parlament două proiecte de legi cu privire la modificarea unor acte legislative, prin care s-a propus excluderea acordului CSM, a Președintelui sau, după caz, a Parlamentului pentru declanșarea urmăririi penale împotriva judecătorilor²¹¹. Scopul declarat al acestor proiecte era simplificarea procedurilor de declanșare a urmăririi penale și de trage-re la răspundere penală a judecătorilor în cazurile de corupție. Conform proiectului prezentat de MJ, urmărirea penală împotriva judecătorului urmează a fi inițiată de Procurorul General cu informarea CSM, a Președintelui sau, după caz, a Parlamentului; propunerile CCCEC au fost similare.

Intervențiile în inviolabilitatea judecătorilor prin modificarea mecanismului de declanșare a urmăririi penale împotriva judecătorilor au generat discuții și opinii contradictorii. Imunitatea judecătorilor împotriva inițierii procedurilor penale și administrative este una dintre garanțiile independenței lor și a judiciarului în general. În funcție de tradițiile naționale, această imunitate poate fi mai largă sau mai redusă. În multe state, una dintre măsurile menite a preîntâmpina abuzurile din partea puterii executive este acordarea mandatului special pentru inițierea procedurilor penale sau administrative împotriva judecătorilor²¹². Pe de altă parte, inviolabilitatea judecătorilor poate fi percepută ca o barieră în eliminarea corupției din sistemul judecătoresc, dându-se de înțeles că cetățenii ar avea mai multă

²¹¹ Proiectele de legi: nr. 1642 din 26.04.2007, elaborat de CCCEC; nr.1719 din 03.05.2007, elaborat de Ministerul Justiției. <http://www.parlament.md/lawprocess/drafts/>.

²¹² Daimar LIIV „Opinia expertului asupra proiectului de lege nr.1719 din 3 mai 2007 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (imunitatea judecătorilor)”, Programul Comun, p. 4.

încredere în justiție dacă judecătorii ar demonstra transparență și ar renunța la toate „privilegiile“. Trebuie să ținem cont însă de realitatea actuală din Republica Moldova, unde majoritatea garanțiilor pentru independența judecătorilor sînt serios compromise, precum și de faptul că amenințările cu o eventuală răspundere penală sau civilă (materială) ar putea deveni un instrument eficient în mîinile autorităților politice pentru influențarea judecătorilor²¹³. În acest context, trebuie menționat faptul că existența dosarelor politice este des raportată²¹⁴.

Conform mecanismului propus, rolul CSM în procesul de declanșare a urmării penale împotriva judecătorului se transformă din unul decisiv în unul consultativ. Aceste modificări nu au fost susținute de experții Consiliului Europei, care au formulat un punct de vedere negativ în privința necesității și oportunității lor. Este regretabil faptul (și va rămîne ca o umbră ce va plana peste eventualele modificări pozitive din legislația Republicii Moldova) că singura propunere majoră, din ultimul timp, care ține de modificarea normelor la nivel constituțional, este orientată spre reducerea protecției judecătorilor și nu spre consolidarea independenței acestora²¹⁵.

În același timp, în urma examinării datelor statistice (din cele 18 sesizări adresate CSM de către Procurorul General în perioada 2002-2007, doar 5 au fost refuzate, în 3 cazuri fiind ini-

²¹³ Giacomo OBERTO, „Opinia expertului asupra proiectului de lege nr.1719 din 3 mai 2007 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (imunitatea judecătorilor)“, Programul Comun, p. 7-8.

²¹⁴ „Moldova’s uncertain future“, International Crisis Group, Europe Report No. 175, 17 august 2006, p. 13, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4340&l=1>.

²¹⁵ Giacomo OBERTO, „Opinia expertului asupra proiectului de lege nr.1719 din 3 mai 2007 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (imunitatea judecătorilor)“, Programul Comun, p.7; Daimar LIIV, „Opinia expertului asupra proiectului de lege nr.1719 din 3 mai 2007 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (imunitatea judecătorilor)“, Programul Comun.

țiate proceduri disciplinare), se pare că Procurorul General nu a întâmpinat greutăți prea mari din partea CSM cînd a solicitat autorizarea declanșării urmăririi penale împotriva judecătorilor, majoritatea demersurilor fiind acceptate. Prin urmare, nu există premise suficiente pentru modificarea cadrului legislativ privind excluderea necesității de a obține acordul CSM pentru inițierea urmăririi penale și tragerea la răspundere contravențională a judecătorilor. Excluderea acordului CSM pentru începerea urmăririi penale împotriva judecătorilor ar putea crea premise pentru acțiuni arbitrare²¹⁶. Totodată, trebuie reiterat faptul că independența și imunitatea judecătorilor nu este o finalitate în sine, ci servește ca garanție pentru un proces echitabil și pentru protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei împotriva acțiunilor ilegale ale statului.

După un proces îndelungat de examinări, care a avut drept rezultate adoptarea de către Parlament a modificărilor și refuzul Președintelui țării de a promulga aceste modificări, în prezent nu este clară soarta respectivelor amendamente. Totuși, dacă se dorește simplificarea actualei proceduri de urmărire penală și de tragere la răspundere contravențională a judecătorilor, trebuie să se țină cont de următoarele propuneri:

- a) excluderea acordului Președintelui și, respectiv, a Parlamentului pentru declanșarea urmăririi penale împotriva judecătorilor;
- b) excluderea autorizării suplimentare din partea CSM, după autorizarea începerii urmăririi penale, a reținerii, aducerii silite, arestării, percheziționării sau tragerii la răspundere penală a judecătorului;
- c) excluderea de către CSM a autorizării tragerii la răspundere contravențională a judecătorului, cu condiția că legea va

²¹⁶ „Studiu privind imunitatea de tragere la răspundere penală și contravențională a judecătorilor“, Centrul pentru Analiza și Prevenirea Corupției (CAPC), Chișinău, 2007, p. 31.

interzice reținerea judecătorului după identificarea sa și excluderea posibilității sancționării judecătorului cu arest contravențional²¹⁷.

2.10. EXECUTAREA HOTĂRÎRILOR JUDECĂTOREȘTI

Element fundamental al dreptului la un proces echitabil, executarea hotărîrilor judecătorești reprezintă un final logic și așteptat al actului de justiție. Executarea unei hotărîri judecătorești, emise de o instanță de judecată, trebuie percepută ca parte integrantă a unui proces, în sensul art. 6 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor și Libertăților Fundamentale ale Omului, care stipulează că dreptul de acces la justiție „ar fi iluzoriu, dacă sistemul de drept al unuia dintre Statele Membre ar permite ca o hotărîre judecătorească finală și obligatorie să rămână inoperantă în detrimentul unei părți”²¹⁸.

Instituțional, executarea hotărîrilor judecătorești este asigurată de Ministerul Justiției²¹⁹ prin intermediul instituțiilor subordonate: Departamentul instituțiilor penitenciare (executarea hotărîrilor judecătorești penale privative de libertate) și Departamentul de executare²²⁰ (executarea hotărîrilor judecătorești civile, a hotărîrilor penale neprivative de libertate, precum și activitățile de probațiune)²²¹.

Cadrul legal în domeniu a cunoscut evoluții semnificative, pînă în prezent fiind adoptate Codul de executare²²², Legea

²¹⁷ *Idem*.

²¹⁸ A se vedea *Hornsby vs. Grecia*, Hotărîrea CEDO din 19.03.1997, alin. 40.

²¹⁹ HG nr. 129 din 15.02.2000 cu privire la Ministerul Justiției al Republicii Moldova.

²²⁰ HG nr. 34 din 15.01.2002 cu privire la crearea Departamentului de executare a deciziilor judiciare.

²²¹ În continuare ne vom referi doar la partea ce ține de funcționarea Departamentului de executare, activitatea Departamentului instituțiilor penitenciare fiind în vizorul unui alt compartiment.

²²² Legea nr. 443-XVI din 24.12.2004.

cu privire la sistemul de executare silită²²³ și Legea cu privire la probațiune²²⁴, iar problemele și neajunsurile cu care se confruntă sistemul de executare au fost abordate în Strategia de dezvoltare a sistemului de executare²²⁵.

În pofida acestor realizări, neexecutarea hotărârilor judecătorești rămîne una dintre cauzele principale ale condamnării²²⁶ Republicii Moldova de către CEDO²²⁷. Problemele de ordin logistic²²⁸ cu care se confruntă sistemul de executare și finanțarea insuficientă²²⁹ accentuează această situație defavorabilă. În ace-

²²³ Legea nr. 204-XVI din 06.07.2006.

²²⁴ Legea nr. 8-XVI din 14.02.2008.

²²⁵ HG nr. 1393 din 12.12.2007 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de executare și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de executare pentru anii 2007-2011.

²²⁶ Cel puțin 45 din cele 115 hotărîri de condamnare a Republicii Moldova, pronunțate pînă la data de 1.06.2008, țin de neexecutare sau executare tardivă.

²²⁷ HP nr. 72 din 23.03.2008 pe marginea audierilor privind hotărârile Curții Europene pentru Drepturile Omului cu privire la Republica Moldova, executarea acestora și prevenirea încălcării drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

²²⁸ Fluctuația mare a cadrelor, lipsa oficiilor proprii, disponibilitatea limitată a mijloacelor de transport, lipsa personalului auxiliar, cumularea funcțiilor în cadrul oficiilor de executare improprii mandatului executorului judecătoresc (de exemplu, contabil, arhivar) etc.

²²⁹ Bugetul pe anul 2008 alocat pentru executarea judecătorească este de 29607,2 mii lei, dintre care 24350,5 mii lei sînt cheltuieli de personal. Pentru comparație – bugetul pe anul 2008 al Agenției Sportului este de 46395,3 mii lei, al Biroului Național de Statistică – 43954,7 mii lei, al Asociației Curativ-Sanatoriale și de Recuperare – 42837,2 mii lei, al Instituției Publice Naționale a Audiovizualului Compania „Teleradio-Moldova” – 51519,6 mii lei, al Serviciului de Informații și Securitate – 121452,3 mii lei.

În anul 2009 alocările bugetare pentru sistemul de executare au fost majorate, bugetul constituind 40995,6 mii lei. Pentru comparație – bugetul pe anul 2009 al Agenției Sportului este de 48898,6 mii lei, al Biroului Național de Statistică – 49838,5 mii lei, al Serviciului de Protecție și Pază de Stat – 42318,6 mii lei, al Instituției Publice Naționale a Audiovizualului Compania „Teleradio-Moldova” – 92374,5 mii lei, al Serviciului de Informații și Securitate – 131127,3 mii lei, al Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției – 60729,9 mii lei.

Tabelul 2.3*

	2005	2006	2007	2008
Numărul documentelor executorii	352 934	300 895	326 805	324 969
Ponderea documentelor real executate (%)	55,1	53,2	54,8	56,2
Sarcina lunară pentru un executor judecătoresc (documente)	106	93	99	109

Departamentul de Executare de pe lângă Ministerul Justiției

lași timp, rata procentuală a documentelor real executate nu a evoluat substanțial, rămânând relativ constantă în ultimii ani.

Problemele ce țin de executarea hotărârilor judecătorești sînt cauzate de cîteva circumstanțe. În primul rînd, există o insuficiență de personal – în primul trimestru al anului 2008 în republică activau 274 de executori judecătorești²³⁰. De asemenea, finanțarea inadecvată a acestui sistem impune executorii să folosească transportul public ori să procure combustibil din propriile resurse în cazul în care oficiul de executare unde activează dispune de automobil.

Executorii judecătorești au un volum mare de lucru, însă doar aproximativ jumătate din acesta ține de executarea hotărârilor judecătorești, restul fiind documente executorii emise de organele de stat cu drept de a emite asemenea hotărîri, cum ar fi poliția rutieră, inspectoratul fiscal etc. Pe de altă parte, este dificil să se obțină susținerea poliției judecătorești în procesul de executare a hotărârilor, avînd în vedere reticența acestora în a acorda ajutor executorului judecătoresc.

Executorii judecătorești au un salariu mic, salariul de funcție variînd între 750-1400 de lei²³¹. De asemenea, a fost anulat

²³⁰ Buletinul informativ al Departamentului de executare, nr.3/2008, <http://www.justice.gov.md/index.php?cid=192>.

²³¹ Legea nr. 355-XVI din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sistemul bugetar, Anexa nr. 5 „Salariile funcției pentru funcționarii publici din autoritățile administrației publice centrale“.

sporul de care beneficia executorul din contul taxelor de executare real încasate. În consecință, Departamentul de Executare se confruntă cu dificultatea de a angaja și de a menține în structurile sale personal calificat, ceea ce duce la un flux mare de cadre. Conform unor date, fluctuația personalului în 2005 a atins o valoare de 48%²³².

Există, de asemenea, un șir de motive care explică neputința executorilor de a pune în aplicare hotărârile judecătorești. De exemplu, la momentul inițierii procedurii de executare, mulți debitori pleacă peste hotare sau se află deja acolo, ceea ce îngreunează realizarea operațiunilor de executare în termenul prevăzut de lege. Pe de altă parte, în multe cazuri reclamanții nu reușesc să întreprindă demersurile necesare pentru sechestrarea bunurilor debitorului la începutul procesului judiciar. De aici rezultă lipsa masei debitoare la momentul executării hotărârii judecătorești. Deseori, întâmpină dificultăți la executarea hotărârilor împotriva statului. Executorilor li se refuză accesul în ministere, fiind hărțuiți uneori de procurori, iar autoritățile locale nu sînt cooperante²³³. Băncile și organele oficiale nu întotdeauna furnizează în timp util informațiile despre activele unui debitor, ceea ce poate întîrzia executarea hotărârilor. Pe de altă parte, executorii judecătorești au acces limitat la registrele informaționale pertinente activității de executare²³⁴.

O altă problemă constă în faptul că autoritatea unui executor judecătorec se limitează teritorial la circumscripția oficiului său, fiind astfel dificilă urmărirea bunurilor mobile ale debitorului.

²³² „Judicial Reform Index for Moldova. Volume II. January 2007“, p. 50.

²³³ *Idem*.

²³⁴ HG nr. 1393 din 12.12.2007 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de executare și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de executare pentru anii 2007-2011, capitolul 7, Informatizarea sistemului de executare“.

Pentru a redresa situația au fost inițiate proiecte de legi²³⁵, prin care se intenționează să se introducă câteva instituții juridice inspirate din bunele practici internaționale în domeniu, cum ar fi insolabilitatea persoanei fizice, declararea sub jurământ a averii etc. Totuși, în opinia experților²³⁶, aceste instituții au fost preluate incomplet, iar uneori lipsesc premisele necesare pentru introducerea lor în uz. În același timp, există o serie de măsuri alternative care merită atenția factorilor de decizie (de exemplu, majorarea termenului de prezentare a documentelor executorii spre executare, crearea posibilității de achitare în rate a datoriei de către debitor, introducerea urmăririi bunurilor prin schimb, introducerea sistemului de executori privați²³⁷).

Au fost adoptate și măsuri legislative orientate spre înlăturarea anumitor bariere în procesul de executare silită. Astfel, a fost introdusă avansarea cheltuielilor de executare de către creditor²³⁸, precum și posibilitatea executorului judecătoresc de a solicita instanței judecătorești să aplice față de debitor interdicția de a părăsi țara²³⁹, în cazul în care plecarea acestuia ar face imposibilă sau dificilă executarea hotărârii judecătorești. De asemenea, executorii judecătorești au fost abilitați cu dreptul de a încasa din contul instituțiilor publice debitoare mijloace financiare în limită de 20% din bugetul acestora²⁴⁰.

²³⁵ Buletinul informativ al Departamentului de executare, nr.2/2008, <http://www.justice.gov.md/index.php?cid=192>.

²³⁶ Rainer HARNACKE, Fabian KRAPOTH, „Aviz la Legea cu privire la sistemul de executare silită, Codul de executare și Strategia de dezvoltare a Sistemului de executare”, Fundația Germană pentru Colaborare Juridică Internațională (IRZ).

²³⁷ Sistemul de executori privați este pe larg răspândit în Europa, fiind prezent în Belgia, Olanda, Franța, Republica Cehă, România, Estonia, Grecia, Ungaria, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburg, Polonia, Monaco, Slovacia, Slovenia, Marea Britanie. A se vedea „Sistemele Judiciare din Europa. Ediția 2006 (Date din 2004)”, p. 140.

²³⁸ Legea nr. 217 din 24.10.2008.

²³⁹ Legea nr. 43 din 06.03.2008.

²⁴⁰ „Raport asupra implementării Planului de Acțiuni UE-RM 2008”, Chișinău, ianuarie 2009, p. 18.

2.10.1. Probațiunea

O realizare recentă, atribuită sistemului de executare, este introducerea instituției probațiunii în sistemul de drept al Republicii Moldova. Conform legii, probațiunea reprezintă un set de activități orientate spre evaluarea psihosocială, controlul și resocializarea persoanelor aflate în conflict cu legea penală și spre adaptarea persoanelor eliberate din locurile de detenție pentru preîntâmpinarea săvârșirii de noi infracțiuni²⁴¹. Răspîndită pe larg în Europa, instituția probațiunii, prin sarcinile pe care le realizează²⁴², contribuie la constituirea unei societăți mai sigure și mai echitabile.

Calea urmată de Republica Moldova (integrarea probațiunii în sistemul de executare civilă și a pedepselor neprivative de libertate) nu corespunde în întregime tendințelor la nivel european. Ținînd cont de mandatul consilierului de probațiune, precum și de specificul formării profesionale a acestuia, ar fi rezonabilă separarea probațiunii de executarea civilă și dezvoltarea de sine stătătoare a acestei instituții. Bunele practici europene încurajează dezvoltarea separată a probațiunii²⁴³.

²⁴¹ Art. 2 al Legii nr. 8 din 14.02.2008 cu privire la probațiune.

²⁴² Instituția probațiunii contribuie la înfăptuirea justiției prin punerea la dispoziția autorităților judiciare a informației de înaltă calitate despre profilul psihosocial al persoanei care intră în contact cu justiția penală; acordă sprijin practic, social și psihologic pe perioada contactului infractorului cu sistemul de justiție penală; împiedică infractorii să recidiveze, consolidîndu-le încrederea de sine și autodisciplinarea; sprijină reintegrarea socială a foștilor deținuți etc.

²⁴³ De exemplu, Belgia, Cehia, Ungaria, Letonia, România, Irlanda etc. Pentru detalii, a se vedea „Reintegrarea socială și supravegherea infractorilor în opt țări europene”, Craiova, 2004.

CAPITOLUL 3. PROCURATURA

Unul dintre angajamentele pe care Republica Moldova și l-a asumat o dată cu obținerea calității de membru al Consiliului European a fost transformarea rolului și funcțiilor Procuraturii în procesul de înfăptuire al justiției. Formal, acest angajament a fost realizat prin adoptarea și aplicarea, începînd cu 18.04.2003, a noii Legi cu privire la Procuratură²⁴⁴. În aceeași perioadă au fost adoptate Codul de Procedură Penală și Codul de Procedură Civilă, care au detaliat statutul procurorului în cadrul proceselor de judecată.

Procesul de informare publică despre activitatea Procuraturii a cunoscut evoluții considerabile²⁴⁵: începînd cu 2004 se prezintă rapoartele publice anuale despre activitatea Procuraturii, are loc implementarea unei Concepții de promovare a imaginii publice a Procuraturii, a fost lansată în format nou pagina web a Procuraturii, unde poate fi găsită informația actualizată despre activitatea acesteia. În pofida realizărilor privind transparența și publicitatea activității, majoritatea actelor normative departamentale, aprobate de Procuratura Generală²⁴⁶, nu au fost publicate²⁴⁷.

²⁴⁴ Legea nr. 118 din 14.03.2003.

²⁴⁵ “Moldova și UE în contextul Politicii Europene de Vecinătate; Realizarea Planului de Acțiuni UE-Moldova (februarie 2005-ianuarie 2008)”, p. 66.

²⁴⁶ De exemplu, în anul 2006 au fost elaborate 27 de proiecte de acte normative departamentale. „Raport public de activitate a Procuraturii Republicii Moldova pentru anul 2006”, p. 46, <http://www.procuratura.md/file/RAPORT%20PUBLIC%202006%20Pentru%20Sait.pdf>.

²⁴⁷ Conform p. 22.5 al Regulamentului privind actele Procuraturii, aprobat prin Ordinul Procurorului General nr.200/22 din 23.09.2004 (<http://www.procuratura.md/md/reg/>), actele normative ale Procuraturii emise de Procurorul General și Colegiul Procuraturii sînt publicate în Monitorul Oficial în condițiile legii.

Urmînd tradițiile vechi, Procuratura RM combină numeroase și diverse atribuții, de la cele caracteristice procurorilor în toate sistemele de justiție penală (conducerea urmăririi penale, reprezentarea acuzării în instanțele judecătorești, dreptul de a ataca hotărârile judecătorești etc.) pînă la atribuții legate atît de domeniul penal, cît și de cel civil ale vieții sociale. Numărul mare de dispoziții vagi și neclare ale Legii cu privire la Procuratură fac posibilă justificarea legalității implicării Procuraturii practic în orice fel de probleme publice sau private. Pe de altă parte, unele dintre competențele larg definite ale Procuraturii (art. 5 al Legii cu privire la Procuratură) nu par să fie supuse unui control din partea instanțelor de judecată²⁴⁸.

Legislația privind activitatea Procuraturii a fost supusă unor modificări²⁴⁹, însă nu au fost întreprinse acțiuni adecvate pentru a îmbunătăți activitatea acestei structuri. De fapt, majoritatea amendamentelor au avut un caracter tehnic și nu au răspuns la principalele îngrijorări ale experților Consiliului European, în special în ceea ce privește competențele extinse de supraveghere ale Procuraturii²⁵⁰.

Procuratura Republicii Moldova încă mai este percepută ca o instituție care lucrează în stil sovietic, reprezentînd puterea

²⁴⁸ James HAMILTON, Harald RANGE, „Comentarii la proiectul de lege privind completarea și modificarea Legii cu privire la Procuratură” (11.01.2007), p.3-4, http://www.dejure.md/library_upld/d518.doc.

²⁴⁹ Modificarea procedurii de acces la funcția de procuror (80% prin intermediul INJ) după susținerea unui examen de calificare, detalierea ierarhiei procurorilor, excluderea participării procurorului la examinarea litigiilor economice, precizarea aspectelor privind acțiunea civilă înaintată de procuror, recursul împotriva unor acte administrative, mandatul procurorilor teritoriali, începerea urmăririi penale împotriva procurorilor doar de către Procurorul General etc. (Legea nr. 70 din 22.03.2007)

²⁵⁰ Report (Doc. 11374) on the honouring of obligations and commitments by Moldova (14 September 2007), alin. 120.

statului și nu a legii²⁵¹. O parte dintre modificările introduse în martie 2007 în Legea cu privire la Procuratură²⁵², precum și competențele largi ale Procuraturii în ceea ce privește protecția intereselor statului prevăzute de Codul de Procedură Civilă (art.71(3)) fortifică această concluzie. Pe de altă parte, rolul predominant al supravegherii generale printre competențele extra-judiciare ale Procuraturii provoacă îngrijorare în ceea ce privește compatibilitatea aplicării acesteia cu principiile fundamentale și standardele Consiliului European.

Dreptul procurorului de a face recurs împotriva actului considerat de el ca fiind ilegal, emis de un organ sau de o persoană cu funcție de răspundere²⁵³, este pasibil de interpretări extensive, uneori depășindu-se limitele rezonabilului. Ceea ce a generat această îngrijorare este declararea frecventă a recursurilor împotriva actelor emise de autoritățile administrației publice locale (APL)²⁵⁴. De notat că legalitatea actelor, emise de autoritățile APL, e verificată de Ministerul Administrației Publice Locale

²⁵¹ James HAMILTON, Harald RANGE, „Comentarii la proiectul de lege privind completarea și modificarea Legii cu privire la Procuratură“ (11.01.2007), p.9.

²⁵² Dacă până la introducerea modificărilor în art. 9 al Legii procurorul putea acționa numai în apărarea „intereselor societății“, acum aceasta se face „pentru apărarea intereselor statului și societății“.

²⁵³ Art. 6 al Legii cu privire la Procuratură.

²⁵⁴ Cel mai cunoscut caz de acest fel a avut loc în vara anului 2004, când Procurorul General a anulat decizia municipalității Chișinău, prin care se autoriza acțiunea de protest a jurnaliștilor de la TeleRadioMoldova, justificând această decizie prin faptul că Procuratura Generală are competența de a interveni în hotărârile care afectează ordinea publică sau securitatea națională (Report (Doc. 10671) on the functioning of democratic institutions in Moldova (16 September 2005), alin.99). Conform unor informații, în prezent majoritatea actelor Consiliului și Primăriei mun. Chișinău sînt verificate de Procuratura municipală, alături de Direcția Control a Ministerului Administrației Publice Locale. Conform Notei Informative prezentate în cadrul ședinței Consiliului municipal din 06.10.2007, în 8 luni ale anului 2007 Procuratura a contestat 45 de acte ale autorităților municipale Chișinău, pe motivul lipsei corespunderii acestora reglementărilor legislației în diverse domenii.

(MAPL) și de direcțiile teritoriale de control administrativ ale acestuia²⁵⁵, care primesc anual sume considerabile din bugetul de stat²⁵⁶ pentru acest tip de activitate. Examinînd cu atenție competențele Procuraturii și ale MAPL pe acest segment, apare evidentă suprapunerea acestora, care, la rîndul său, implică suprapunerea de resurse (umane și financiare), dar și dificultăți pentru cei vizați.

Chiar dacă prin modificările din martie 2007 redacția articolului care reglementează recursul procurorului a fost perfecționată (a fost exclus efectul suspensiv al recursului, au fost introduse unele temeuri pe baza cărora ar putea fi justificat recursul), prevederile respective continuă să constituie o dublare a competenței instanței de contencios administrativ, care are drept scop contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept²⁵⁷.

Competența clar definită și limitată a Procuraturii este unul dintre elementele cheie ale unei democrații funcționale²⁵⁸. În pofida acestui fapt, legea, prin formulările imprecise și diluate, concentrează multă putere în mâinile Procuraturii și, din cauza structurii ierarhice, anume în mâinile Procurorului General²⁵⁹,

²⁵⁵ A se vedea art. 61-72 ale Legii nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, HG nr. 728 din 28.06.2006 cu privire la aprobarea structurii, efectivului-limită și Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Administrației Publice Locale, HG nr. 1060 din 14.09.2006 cu privire la direcțiile teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale.

²⁵⁶ Conform HG nr. 636 din 26.05.2008 cu privire la alocarea mijloacelor financiare, MAPL i-au fost alocate suplimentar din fondul de rezervă al Guvernului 6342 mii lei pentru asigurarea activității direcțiilor teritoriale de control administrativ. Bugetul pentru anul 2008 al MAPL este de 127546,4 mii lei.

²⁵⁷ Art. 1(1) al Legii contenciosului administrativ, nr. 793 din 10.02.2000.

²⁵⁸ ENP Progress Report Moldova (4 December 2006), p.3.

²⁵⁹ James HAMILTON, Harald RANGE, „Comentarii la proiectul de lege privind completarea și modificarea Legii cu privire la Procuratură”, p.9.

care numește în funcție toți ceilalți procurori. Sistemul ierarhic implică o subordonare eșalonată a procurorilor, care compromise autonomia acestora. Legea nu prevede dreptul procurorului de a refuza executarea unui ordin vădit ilegal, ceea ce, prin prisma formulărilor vagi ale prevederilor care se referă la răspunderea disciplinară a procurorului, poate duce la abuzuri. Pe de altă parte, statutul Procurorului General este lacunar, lipsind sau fiind mult prea generale îndeosebi prevederile care se referă la mecanismul de numire sau de tragere la răspundere a acestuia pentru eventuale încălcări ale legii.

Conform standardelor europene, recrutarea, promovarea și transferul procurorilor se face în conformitate cu procedurile echitabile și imparțiale, care conțin garanții împotriva oricărei abordări ce favorizează interesele unor grupuri specifice²⁶⁰. Legea cu privire la Procuratură nu conține un set clar de criterii care ar asigura aceste standarde și, conform ei, procurorul este avansat în serviciu, printre altele, pentru îndeplinirea corespunzătoare a obligațiilor de serviciu (art. 24(1)), fiind, în același timp, pasibil de răspundere disciplinară pentru îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu (art. 27, lit. a)).

Conform Constituției, Procuratura face parte din autoritatea judecătorească. Totuși, ea este percepută de societate mai curînd ca parte a puterii executive. Intimidările și dosarele cu tentă politică, instrumentate de Procuratură, precum și majorarea continuă a alocațiilor bugetare²⁶¹, vin să fortifice această percepție.

²⁶⁰ Recomandarea Rec(2000) 9 din 6.10.2000 privind rolul procuraturii în sistemul de justiție penală, alin. 5.a, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=276616&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2>.

²⁶¹ De exemplu, în 2003 cheltuielile pentru Procuratură s-au majorat cu 90% față de 2002, depășind bugetul instanțelor judecătorești pentru aceeași perioadă. Pentru comparație, în toate țările europene bugetul sistemului judiciar pentru 2003 a fost mai mare decât bugetul procuraturii, această diferență variind de la 1,4 ori în Letonia la 7,1 ori în Finlanda. A se vedea „Finanțarea justiției în Republica Moldova“, p. 16-17.

Problemele cu care se confruntă sistemul Procuraturii din RM și eșecul măsurilor întreprinse începînd cu 2003, pentru a corespunde standardelor europene în domeniu, au impus necesitatea reformării repetate a Procuraturii. Procesul reformativ, inițiat de Procuratura Generală, a început cu elaborarea a trei proiecte de legi noi: cu privire la organizarea Procuraturii, cu privire la statutul procurorului, cu privire la Consiliul Superior al Procuraturii. La recomandările experților Consiliului European²⁶², aceste trei proiecte de legi au fost comasate într-un singur proiect de lege cu privire la Procuratură²⁶³.

Deși proiectul de lege reprezintă o nouă abordare a conceptului privind rolul Procuraturii într-o societate democratică, acesta mai păstrează, în opinia experților, reminiscentele Procuraturii de tip sovietic, care acționează în calitate de „a patra putere“, realizînd sistemul propriu de justiție. Proiectul nu soluționează problemele legate de transparența Procuraturii, este neclar în ceea ce privește raportul dintre subordonarea și controlul ierarhic al procurorilor și autonomia acestora, conține contradicții și suprapuneri referitoare la competențele diferitor organe incluse în sistemul Procuraturii, este vag și pasibil de abuzuri în ceea ce privește temeiurile atragerii la răspundere disciplinară a procurorului²⁶⁴, păstrează aceleași împuterniciri largi pentru Procurorul General și sistemul de subordonare strictă în cadrul

²⁶² Carlos SOUSA MENDES, “Opinion on the new draft legislation on the Public Prosecutor’s Service of Moldova” (September 2007); James HAMILTON, “Opinion on the new draft legislation on the Public Prosecutor’s Service of Moldova” (07.08.2007).

²⁶³ Legea nr. 294-XVI a fost adoptată pe 25 decembrie 2008, dar a fost publicată abia pe 17 martie 2009, motiv pentru care nu este luată în considerare în prezentul studiu.

²⁶⁴ “Opinion on the draft Law on Public Prosecutors’ Service of Moldova”, adopted by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) at its 75th Plenary Session (13-14 June 2008), [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD\(2008\)019-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD(2008)019-e.asp).

Procuraturii, nu include garanții suficiente pentru asigurarea independenței și imparțialității procurorilor²⁶⁵ etc.

Considerăm că soluționarea acestor și altor probleme care țin de funcționarea Procuraturii într-o societate democratică este condiționată de adoptarea unor amendamente constituționale, ce s-ar referi în special la definirea rolului și competențelor acesteia, precum și la modul de numire a procurorilor.

Pe de altă parte, eșecul de a construi un nou sistem al Procuraturii, bazat pe principii moderne, în conformitate cu standardele și bunele practici europene, înseamnă și eșecul angajamentelor asumate față de UE în dialogul privind integrarea Republicii Moldova în spațiul european unic.

²⁶⁵ „Raport de expertiză la proiectul legii cu privire la Procuratură (26.01.2009)”, realizat de CAPC, <http://capc.md/ro/expertise/avize/nr-403.html?>.

CAPITOLUL 4.

FORMAREA PROFESIONALĂ A CADRELOR JUSTIȚIEI

Funcționarea eficientă a sistemului judiciar este în raport direct proporțional cu nivelul de formare profesională a judecătorilor. În același timp, formarea profesională este o premisă esențială pentru sporirea încrederii în sistemul judiciar. Iar această încredere va fi consolidată doar atunci când judecătorii vor avea cunoștințe detaliate și diverse care să se extindă dincolo de domeniul legislativ, spre domenii de importanță socială²⁶⁶.

De la proclamarea independenței Republicii Moldova, formarea continuă a judecătorilor a fost prerogativa Ministerului Justiției. Sistemul de formare inițială a judecătorilor lipsea. În 1996 a fost creat Centrul pentru pregătirea și perfecționarea cadrelor din sistemul Ministerului Justiției (CPJ)²⁶⁷, care avea funcția de formare continuă a judecătorilor. Din cauza constrângerilor financiare, lipsei unui sediu corespunzător și a lipsei de resurse umane, CPJ se ocupa în principal de implementarea programelor inițiate și direcționate de donatori.

Pe lângă CPJ, și organizațiile neguvernamentale se ocupau de formarea profesională a judecătorilor, însă cursurile lor de instruire aveau un caracter sporadic și se axau pe domenii specifice, în funcție de mandatul organizatorilor (drepturile omului, drepturile refugiaților, justiție juvenilă, combaterea tra-

²⁶⁶ Avizul nr.4 (2003) al CCJE privind formarea inițială și continuă specifice judecătorilor la nivel național și european, alin. 5, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp.

²⁶⁷ HG nr.96 din 22.02.1996.

ficului de droguri, violența în familie, modalități alternative de soluționare a disputelor, drepturile deținuților, traficul de persoane etc.).

Conform standardelor europene, este esențial ca judecătoria să aibă, după absolvirea studiilor de drept, o instruire amănunțită și diversificată, pentru a-și îndeplini obligațiile într-un mod satisfăcător²⁶⁸. Una dintre cele mai importante realizări în contextul implementării PAUEM a fost elaborarea și adoptarea, la recomandarea și cu suportul Consiliului European, a Legii nr. 152 din 08.06.2006 cu privire la Institutul Național al Justiției (INJ). Conform acestei legi, INJ este o instituție publică care are drept sarcină instruirea candidaților pentru funcțiile de judecător și procuror (formare inițială), perfecționarea profesională a judecătorilor și a procurorilor în funcție (formare continuă), precum și a altor persoane care contribuie la înfăptuirea justiției (grefieri, executori judecătorești, consilieri de probațiune, mediatori).

Pentru consolidarea angajamentului asumat prin adoptarea legii, deși cu unele întârzieri, INJ a primit un sediu, pentru această instituție fiind prevăzute și resurse financiare din bugetul de stat²⁶⁹. De asemenea, au fost instituite organele administrative ale INJ (Consiliul și directorul executiv), au fost selectate cadrele didactice și au fost adoptate un set de regulamente interne și strategii²⁷⁰, necesare pentru buna funcționare a INJ, iar din octombrie 2007 au început cursurile de instruire inițială

²⁶⁸ Avizul nr.4 (2003) al CCJE privind formarea inițială și continuă specifice judecătorilor la nivel național și european, alin. 3.

²⁶⁹ Pentru anul 2008 au fost alocate 7707,3 mii lei, iar pentru anul 2009 bugetul alocat INJ constituie 17271,9 mii lei.

²⁷⁰ Statutul INJ, Regulamentul de ordine interioară a INJ, Strategia cu privire la formarea continuă a judecătorilor și procurorilor, Regulamentul cu privire la concursul de admitere în cadrul INJ etc.

pentru judecători (10 candidați) și procurori (20 de candidați)²⁷¹, în paralel desfășurându-se cursurile de formare continuă.

Durata cursurilor de formare inițială este de 18 luni²⁷², incluzând pregătirea teoretică și practică. Programul de studii, aplicat în prezent, conține aproape în întregime discipline juridice. Trebuie menționat că potrivit standardelor europene, formarea judecătorilor nu trebuie să se limiteze la pregătirea juridică tehnică, deseori fiind necesară intervenția judecătorului în anumite situații dificile sau complexe²⁷³. În acest context, programele teoretice și practice nu trebuie să se limiteze doar la aspectul tehnic al domeniilor juridice, dar să includă și predarea normelor de deontologie, precum și alte domenii relevante pentru activitatea judiciară, cum ar fi managementul cauzelor și administrarea instanțelor, tehnologii informaționale, limbi străine, științe sociale, soluționarea alternativă a disputelor²⁷⁴ și psihologie. Pe de altă parte, pentru buna gestionare a bugetelor de către instanțele judecătorești e necesar ca judecătorii care ocupă funcțiile de Președinte și vice-președinte în instanțe să dea dovadă de cunoștințe în acest domeniu.

Avînd în vedere complexitatea programului de studii, activitatea de formare inițială trebuie să se desfășoare pe o durată mai lungă de timp, pentru a evita restrîngerea ei doar la nivel

²⁷¹ Pentru admiterea la cursurile de formare inițială a candidaților la funcția de judecător și procuror în cadrul INJ în 2008, au fost aprobate 10 locuri pentru judecători și 30 de locuri pentru procurori, Hotărîrea Consiliului INJ nr.1 din 27.06.2008, http://www.csm.md/pdf/main/hotarirea_nr1_27_06_2008.pdf.

²⁷² De exemplu, perioada de instruire inițială a judecătorilor este de 31 de luni în Franța, 22 de luni în Portugalia, 24 de luni în România, de la 12 la 30 de luni în Finlanda, 48 de luni în Austria, 24 de luni în Spania, 24 de luni în Germania, 36 de luni în Belgia, 24 de luni în Turcia; http://www.coe.int/t/dg1/legal-cooperation/judicialprofessions/lisbon/questionnaires/questionB_en.asp.

²⁷³ Carta Europeană privind Statutul Judecătorului, Memorandumul explicativ.

²⁷⁴ Avizul nr.4 (2003) al CCJE privind formarea inițială și continuă specifice judecătorilor la nivel național și european, alin. 28.

formal²⁷⁵. În acest sens, perioada de 18 luni de formare inițială, prevăzută de Legea INJ, este considerată insuficientă de către experți, fiind recomandată extinderea acesteia pînă la cel puțin 24 de luni²⁷⁶.

Absolvirea INJ este una dintre condițiile necesare pentru candidatul la funcția de judecător sau procuror. Totuși, a fost păstrată posibilitatea accederii la funcția de judecător sau procuror pentru alte persoane decît absolvenții INJ (anumite categorii de juriști profesioniști, cu o experiență de lucru de cel puțin 5 ani²⁷⁷). Proporția dintre aceste două categorii de candidați este de cel puțin 80% din posturile vacante pentru absolvenții INJ și de pînă la 20% pentru ceilalți candidați.

Absolvenții INJ participă din oficiu²⁷⁸ la concursul pentru suplinirea posturilor vacante de judecător pe baza atestatului, conform mediei generale obținute. Ceilalți candidați participă la concurs pe baza rezultatelor examenului de capacitate, susținut în fața Colegiului de calificare. Concursul este organizat în conformitate cu numărul de posturi vacante, repartizate de CSM pentru fiecare categorie în parte²⁷⁹.

Deși acest sistem mixt de selectare a judecătorilor este cunoscut și în alte state europene (de exemplu, în Olanda), totuși, în opinia experților, chiar de la începutul procedurii trebuie să fie clar care posturi sînt rezervate absolvenților INJ, și care celorlalte categorii de candidați. Doar prin separarea strictă a ce-

²⁷⁵ *Idem.*

²⁷⁶ Giacomo OBERTO, Marie-Luce CAVROIS, Jorge DIAS DUARTE, Daimar LIIV, "Expertise on: Law on Superior Council of Magistrates, Law on Supreme Court of Justice, Law on Judicial Organization, Law on the Status of Judge, Law on the National Institute of Justice (revised edition)", Strasbourg, 2 March 2006, p. 13.

²⁷⁷ A se vedea art. 6(2) a Legii nr. 544 din 20.07.1996 cu privire la statutul judecătorului și art. 21(2) a Legii nr. 118 din 14.03.2003 cu privire la Procuratură.

²⁷⁸ A se vedea art. 18(1) a Legii nr.152 din 08.06.2006 cu privire la INJ.

²⁷⁹ Art. 9 alin.(4) a Legii nr.544 din 20.07.1996 cu privire la statutul judecătorului.

lor două grupuri va fi posibilă evitarea oricărui conflict dintre diferite căi și metode de evaluare a candidaților²⁸⁰.

În această privință textele legislative sînt confuze, iar problema tratamentului egal și a șanselor egale pentru absolvenții INJ și a altor candidați nu a fost soluționată încă. Aceasta urmează a fi examinată în momentul în care se va desfășura primul concurs pentru suplinirea posturilor vacante de judecători și procurori, cu participarea absolvenților INJ²⁸¹.

²⁸⁰ Giacomo OBERTO, "Raport pe marginea vizitei de evaluare și mesei rotunde privind procesul de tranziție la noul sistem de formare, numire în funcție, promovare și disciplină a judecătorilor (3-4 martie 2008)", Programul Comun, p. 6-8.

²⁸¹ Leonid ANTOHI, „Institutul Național al Justiției (formarea inițială și continuă a judecătorilor și procurorilor)” (12 septembrie 2007), Fișă de proiect, Programul Comun, p. 3.

CAPITOLUL 5.

SOLUȚIONAREA EXTRAJUDICIARĂ A CONFLICTELOR

5.1. CONSIDERAȚII GENERALE

În societatea modernă, ritmul vieții este în continuă creștere, celeritatea devenind una dintre axiomele realității sociale. Conflictelor de orice tip sînt fenomene omniprezente, iar soluționarea lor depinde, deopotrivă, de acest ritm accelerat.

Rezolvarea clasică a unui conflict, prin intermediul organelor justiției și pe baza conceptului de *cîștig-pierdere* (*învingător-învins*), nu s-a dovedit a fi întotdeauna cel mai adecvat răspuns la provocările momentului. Pe de altă parte, sistemul judiciar nu reușește, de fiecare dată, să reacționeze la necesitatea de soluționare rapidă și eficientă a conflictelor, lăsînd, astfel, teren pentru modalitățile extrajudiciare, care pot genera o soluție mai eficientă din punctul de vedere al costurilor și cu un grad de satisfacție sporit pentru părțile implicate.

Unul dintre factorii care susțin dezvoltarea modalităților extrajudiciare de soluționare a conflictelor este de natură practică și conjuncturală. Modalitățile respective oferă soluții pentru problema accesului la justiție, cu care se confruntă indivizii în mai multe state ale lumii. Accesul limitat este determinat de mai multe cauze: (1) volumul litigiilor deferite instanțelor de judecată este în creștere, (2) procedurile devin mai îndelungate, iar (3) costurile pe care le presupun aceste proceduri sînt din ce în ce mai mari. În același timp, cantitatea, complexitatea și neclaritatea tehnică a legislației contribuie, de asemenea, la obstrucționarea accesului la justiție.

Modalitățile extrajudiciare de soluționare a conflictelor sînt parte integrată a politicilor menite să îmbunătățească accesul la justiție. În esență, ele completează procedurile judiciare, deoarece metodele utilizate în cadrul lor sînt, deseori, mai potrivite naturii litigiilor în cauză. Modalitățile extrajudiciare de soluționare a conflictelor ajută părțile să intre în dialog, acolo unde acesta nu era posibil mai înainte, și să realizeze o evaluare a necesității de a merge în fața instanței de judecată.

Plecînd de la aceste considerente și nu numai, PAUEM acordă modalităților extrajudiciare de soluționare a conflictelor un loc separat, stabilind drept obiectiv „Dezvoltarea căilor alternative de soluționare a litigiilor, inclusiv medierea și arbitrajul“.

5.2. ARBITRAJUL

Instituit²⁸² încă în 1994, arbitrajul nu a cunoscut evoluții considerabile în RM. Deși au fost ratificate (s-a aderat la) un șir de acte internaționale în domeniul arbitrajului²⁸³ și au fost instituite cîteva curți de arbitraj²⁸⁴, iar normele procesual civile solicită, la intentarea acțiunii civile, respectarea procedurilor prealabile de soluționare a litigiului, dacă respectarea acestei proceduri este prevăzută de lege sau de contract²⁸⁵, totuși s-a considerat că le-

²⁸² Legea nr. 129 din 31.05.1994 cu privire la judecata arbitrală (arbitraj).

²⁸³ Convenția Europeană de arbitraj comercial internațional și Aranjamentul relativ la aplicarea acesteia (la care am aderat prin HP nr. 1331 din 26.09.1997), Convenția privind concilierea și arbitrajul în cadrul OSCE (ratificată prin HP nr. 203 din 25.11.1998), Convenția pentru recunoașterea și executarea sentințelor arbitrale străine (la care am aderat prin HP nr. 87 din 10.07.1998).

²⁸⁴ De exemplu, Curtea de Arbitraj Comercial Internațional de pe lângă Camera de Comerț și Industrie a RM, Arbitrajul specializat în domeniul proprietății industriale pe lângă Agenția de Stat pentru Proprietatea Intelectuală, Curtea de Arbitraj și Mediere de pe lângă Uniunea Republicană a Asociațiilor Producătorilor Agricoli „UNIAGROPROTECT“.

²⁸⁵ Codul de procedură civilă – art. 166(2)h), 167(1)d), 169(1)d), 170(1)a).

gisiația cu privire la arbitraj era perimată, pentru că nu beneficia de o abordare modernă, în conformitate cu standardele internaționale²⁸⁶.

Pentru a rezolva această problemă, precum și pentru a impulsiona dezvoltarea arbitrajului, în perioada de implementare a PAUEM s-a recurs la adoptarea unui cadru legal nou în acest domeniu: Legea nr. 23-XVI din 22.02.2008 cu privire la arbitraj și Legea nr. 24-XVI din 22.02.2008 cu privire la arbitrajul comercial internațional. Impactul acestui cadru legal urmează a fi estimat, avînd în vedere faptul că a intrat în vigoare recent (mai-iunie 2008), iar măsurile complexe de implementare a noilor prevederi legale încă nu au fost luate (sau, cel puțin, nu sînt evidente).

Nu sînt cunoscute raționamentele deciziei de a reglementa activitatea unor instituții identice prin două legi diferite. Deosebiriile dintre arbitraj și arbitrajul comercial internațional constau, în mare parte, în apartenența națională a părților implicate în procedura de arbitraj și în anumite particularități legate de punerea în executare a hotărîrii arbitrale. Aceste diferențe puteau fi încadrate, fără a prejudicia instituția arbitrajului, într-un capitol separat al Legii cu privire la arbitraj²⁸⁷.

Pe de altă parte, procesul sinuos de elaborare și adoptare a legilor (elaborarea a două proiecte de legi – comasarea proiectelor de legi într-un singur proiect și transmiterea în Parlament spre examinare – adoptarea de către Parlament a două proiecte de legi) sugerează că acest proces a fost influențat de dubii și de incertitudine privind calea de urmat.

²⁸⁶ „De la implementarea PAUEM la elaborarea de politici“, p. 61.

²⁸⁷ A se vedea referitor la necesitatea comasării și neajunsurile proiectelor expertizate, a se vedea CAPC: <http://capc.md/ro/expertise/avize/nr-120.html>; <http://capc.md/ro/expertise/avize/nr-119.html>.

5.3. MEDIEREA

Medierea, ca modalitate de soluționare a conflictelor, alternativă procesului în instanță, poate constitui unul dintre răspunsurile cele mai adecvate la dificultățile cu care se confruntă sistemul judiciar, contribuind, totodată, la degrevarea instanțelor de numeroase cauze.

Desigur că medierea nu este un panaceu; ea are, însă, locul său în numeroase tipuri de contencios. Astfel, pe lângă aria conflictelor izvorînd din relațiile de familie, care pare a fi domeniul predilect pentru utilizarea medierii, există numeroase tipuri de conflicte sau medii potențial generatoare de conflict în care ideea de soluționare pe cale amiabilă pare mai potrivită decît clasică rezolvare a litigiului: raporturile locative, de vecinătate, coproprietate, succesiuni, executarea obligațiilor asumate prin contract sau orice alt act juridic, conflictele din domeniul comercial, anumite cauze penale etc.

Bucurîndu-se de aceleași avantaje ca și arbitrajul, medierea permite mutarea centrului de greutate al procesului de pe aspectele privind statutul juridic ori subtilitățile de procedură pe interesele aflate în joc. Mai exact, în cazul medierii, accentul nu cade pe aspectele juridice ale litigiului, ci se urmărește ca părțile, prin discuții și negocieri în prezența mediatorului, să ajungă la o soluție de compromis acceptată de fiecare parte și, bineînțeles, în deplin acord cu legile care susțin ordinea publică și bunele moravuri.

În comparație cu alte proceduri, medierea are avantajul de a oferi rezultate mai convenabile ambelor părți aflate în conflict, care să le satisfacă mai bine interesele și care să fie, prin urmare, mai durabile. În același timp, aceste rezultate pot fi obținute cu cheltuieli mai mici, economie de timp și de „stres“, comparativ cu ceea ce însoțește, în mod obișnuit, procedurile în justiție sau cele arbitrale.

Medierea, în calitate de instituție juridică, a fost lansată prin intermediul Codului de Procedură Penală care, în art. 276 alin. (7), stipulează că împăcarea părților poate avea loc și prin aplicarea medierii. Totuși, lipsa unui cadru legal comprehensiv nu a împiedicat implementarea medierii. Drept rezultat al inițiativelor sectorului neguvernamental²⁸⁸, medierea a fost testată și a demonstrat eficiența și viabilitatea sa.

Pentru a dezvolta cadrul juridic, au fost elaborate două proiecte de legi care reglementau medierea în cauzele civile și medierea în cauzele penale. În urma unui proces de consultare, s-a decis unificarea prevederilor proiectelor într-un singur act, în consecință fiind adoptată Legea nr. 134-XVI din 14.06.2007 cu privire la mediere. Deși legea a intrat deja în vigoare (1 iulie 2008), ea conține anumite puncte slabe care pot influența negativ dezvoltarea durabilă a instituției medierii.

Conform legii în cauză, în vederea organizării și coordonării activității mediatorilor, se constituie Consiliul de mediere de pe lângă Ministerul Justiției. Totuși, capacitatea Consiliului de mediere de a acționa și de a reacționa este diminuată, acesta fiind în întregime dependent de Ministerul Justiției. Consiliul nu dispune de buget și de aparat, iar membrii săi nu sînt remunerați. Lipsa mijloacelor financiare pentru lansarea sistemului de mediere poate compromite dezvoltarea viabilă a acestei instituții, fapt ce contravine recomandărilor Consiliului Europei²⁸⁹.

²⁸⁸ De exemplu, medierea în cauzele penale a fost promovată și practică activ de Institutul de Reforme Penale (IRP), iar medierea în cauzele civile – de Curtea de Arbitraj și Mediere de pe lângă Uniunea Republicană a Asociațiilor Producătorilor Agricoli „UNIAGROPROTECT”.

²⁸⁹ Recomandarea Rec(2002)10 cu privire la medierea în cauzele civile, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=306401&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>; Recomandarea R(99)19 cu privire la medierea în cauzele penale, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=420059&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

Pregătirea inițială și continuă a mediatorilor este asigurată de instituțiile de învățământ superior și de INJ (art. 14). Avînd în vedere procedurile complicate, legate de acreditarea instituțiilor de învățământ superior, precum și dificultățile cu care se confruntă INJ în perioada de lansare, rezervarea dreptului exclusiv de a forma mediatorii trezește îngrijorări în ceea ce privește capacitatea lor de a realiza această sarcină, fapt care poate îngreuna accesul persoanelor la procedura de mediere.

În octombrie 2008, cu suportul Proiectului PNUD „Consolidarea capacităților instituționale ale Institutului Național al Justiției” și Programului Comun al Comisiei Europene și al Consiliului Europei privind consolidarea independenței, eficienței și transparenței sistemului de justiție din Moldova pentru anii 2006-2009, a fost organizat primul curs de instruire pentru mediatorii. Drept rezultat, 56 de persoane au primit atestatele de exercitare a profesiei de mediatorii²⁹⁰.

În același timp, medierea nu este solicitată doar de părțile în litigiu, dar și de instanța de judecată sau, după caz, de organul de urmărire penală. Practica medierii în cauzele penale revelează existența unei probleme serioase în ceea ce privește deschiderea organelor de urmărire penală pentru mediere, aceasta fiind determinată de politica indicatorilor de performanță²⁹¹.

Conform art. 35 al Legii cu privire la mediere, în cazul medierii în cauzele penale în care împăcarea părților are drept rezultat înlăturarea răspunderii penale²⁹², părțile au dreptul de a beneficia de serviciile unui mediator plătit de stat, în condițiile stabilite de Guvern. Prevederile respective urmau să fie aplicate în funcție de alocările bugetare pentru implementarea acestora,

²⁹⁰ „Primii mediatorii au primit atestate”, <http://justice.gov.md/>.

²⁹¹ „Echitate și siguranță. Raport de activitate 2008”, Institutul de Reforme Penale, Chișinău, 2008, p. 14, http://www.irp.md/item.php?text_id=583.

²⁹² Aceste cauze sînt prevăzute în art. 276 (7) din Codul de Procedură Penală și art. 109 din Codul Penal.

dar nu mai târziu de 01.01.2009. Regretabil, dar aceste condiții nu au fost aprobate de Guvern, ceea ce îngreădește accesul unui număr considerabil de potențiali beneficiari la modalitățile alternative de soluționare a litigiilor și la avantajele pe care le prezintă (încetarea urmăririi penale, înlăturarea răspunderii penale, neimplicarea întregului mecanism punitiv al statului).

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Perioada de implementare a PAUEM a fost prodigioasă în reforme legislative și instituționale privind sistemul judecătoresc. Aceste măsuri au fost întreprinse pentru a demonstra partenerilor europeni intențiile serioase ale Republicii Moldova de a dezvolta dialogul pentru integrarea europeană și consolidarea credibilității statului. Deși acțiunile realizate au fost apreciate pozitiv, totuși concluzia generală este că reforma pe segmentul justiției trebuie să continue. Textele de legi adoptate necesită să fie coroborate cu acțiuni concludente de implementare.

Problemele cu care se confruntă sistemul judecătoresc din Republica Moldova necesită resurse, timp, dar și, ceea ce este mai important, angajament și voință politică. Indiferent de culoarea guvernanților, justiția necesită independență, ceea ce, într-un final, va contribui la dezvoltarea unei societăți stabile și sigure.

Este evident că un panaceu universal nu poate fi identificat și administrat imediat. Implementarea PAUEM a acționat în calitate de diagnostic al problemelor, despre existența cărora se bănuia ori se știa. În acest context, exercițiul dat a enumerat cele mai importante măsuri care au fost întreprinse pentru a „însănătoși” sistemul judecătoresc. Totuși, un număr de simptome mai vechi persistă, iar altele noi au fost relevate. Pentru a aborda problemele în cauză, se propun în continuare recomandări decurgând din cele menționate în prezentul studiu.

NUMIREA ȘI CARIERA JUDECĂTORILOR. ADMINISTRAREA JUSTIȚIEI

1. Standardele și bunele practici internaționale privitoare la **numirea judecătorilor** sînt favorabile unei depolitizări extinse a acestui proces, ceea ce presupune excluderea implicării atît a executivului, cît și a legislativului în luarea deciziei asupra carierei judecătorilor. Se recomandă reconsiderarea poziției CSM în procesul de numire a judecătorilor în vederea împuternicirii acestuia cu autoritate de decizie (și nu doar cu cea de consultare, propunere sau recomandare) în ceea ce privește numirea și cariera judecătorilor. Pentru a atinge acest scop este necesară modificarea art. 116, 122 și 123 din Constituție, precum și a legilor corespunzătoare. În același timp, modificarea Constituției va implica revizuirea competențelor Președintelui și ale Parlamentului, excluzîndu-se, astfel, orice influență a puterii politice. Din punct de vedere procesual, se recomandă constituirea unui grup de lucru (comisie) multidisciplinar, supus monitorizării și evaluării externe, cu implicarea, în faza incipientă, a expertizei Consiliului Europei pentru a asigura maximă convergență cu standardele și bunele practici în domeniu. Drept rezultat, CSM va deveni, prin reforma constituțională, singurul organ responsabil de luarea deciziilor în ceea ce privește cariera judecătorilor (cu excepția judecătorilor Curții Constituționale).
2. Pentru a asigura transparența procesului de numire a judecătorilor, **selectarea candidaților** trebuie să se facă exclusiv pentru meritele acestora și pe baza calificării, abilităților, integrității, independenței, imparțialității și eficienței lor. Avînd în vedere complexitatea și importanța descrierii criteriilor obiective de selectare și de promovare a judecătorilor, se recomandă definirea lor generală nemijlocit în textul art. 116 al Constituției. Detalierea criteriilor se va face în lege și

într-un act aprobat de CSM, care va fi supus unei publicități largite, prin plasarea pe paginile web, precum și prin publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

3. Pentru a **consolida rolul CSM, de garant al independenței autorității judecătorești**, precum și pentru a exclude orice umbră de neîncredere în realizarea acestei sarcini, se recomandă revizuirea calității de membru *ex officio* a Procurorului General și a ministrului Justiției. Avînd în vedere că procurorii nu sînt magistrați, iar CSM nu are competență în ceea ce privește funcționarea procuraturii, se recomandă excluderea Procurorului General din lista membrilor CSM. Referitor la statutul ministrului Justiției, se recomandă menținerea calității sale de membru fără drept de vot în cadrul ședințelor CSM. Pentru a atinge acest scop este necesară modificarea art. 116 al Constituției RM și a art. 3 al Legii cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii.
4. Lipsa unei delimitări clare între responsabilitățile CSM și ale Ministerului Justiției în procesul de administrare a sistemului judecătoresc generează confuzie. Se recomandă **constituirea Departamentului Administrării Judecătorești (DAJ) sub egida CSM**, DAJ concentrînd atribuții de asigurare organizatorică, materială și financiară a judecătorilor și a curților de apel. Ministerul Justiției va păstra competențele ce țin de coordonarea reformelor de drept și judecătorească, dezvoltarea cadrului normativ, asigurarea executării hotărîrilor judecătorești, asigurarea asistenței juridice etc.

RESURSE ȘI FINANȚARE

5. **Finanțarea insuficientă a sistemului judecătoresc** rămîne un subiect îngrijorător. Pentru a remedia această situație se recomandă a urgenta, cu maximă voință politică și administrati-

- vă, elaborarea și implementarea Concepției finanțării sistemului judecătoresc.
6. Sistemul judecătoresc trebuie să beneficieze de un buget care să asigure independența justiției și accesul tuturor cetățenilor la justiție. Pentru a realiza aceasta, se recomandă **raportarea bugetului sistemului judecătoresc la PIB**, ceea ce va asigura că necesitatea societății pentru justiție nu va fi afectată de posibilitatea sau imposibilitatea Guvernului de a o finanța.
 7. Avînd în vedere că **mecanismul de finanțare a judiciarului** este stabilit în Constituția RM, este esențială dezvoltarea practicii, lansate în perioada de implementare a PAUEM, de aprobare de către Parlament a bugetului sistemului judecătoresc și de integrare directă a acestuia în bugetul de stat. Este necesară, în acest sens, sistarea mecanismului de constituire a bugetului sistemului judecătoresc prin intermediul Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar și dezvoltarea cadrului legal separat care va reglementa procesul de elaborare a bugetului justiției. Cadrul legal dezvoltat va delimita, de asemenea, competențele și funcțiile în acest proces între CSM, Parlament și Guvern.
 8. În același timp, bugetul justiției trebuie să fie constituit din două componente obligatorii: **bugetul curent și bugetul investițional**. Bugetul curent va include cheltuielile de salarizare, cheltuielile curente de funcționare a instanțelor de judecată (servicii comunale, consumabile, comunicații etc.) și cheltuielile legate de desfășurarea procesului judiciar (plata cheltuielilor de transport a martorilor, citarea participanților, efectuarea expertizelor etc.).
 9. Se recomandă dezvoltarea strategiei **de investiții capitale** în justiție, pe baza căreia va fi elaborat, anual, bugetul investițional al sistemului judecătoresc. Aceste resurse vor fi utilizate pentru îmbunătățirea mediului de lucru al judecătorilor prin

asigurarea cu săli de judecată și altă infrastructură, precum și prin dotarea tehnică a acestora.

10. **Remunerarea judecătorilor** conform demnității profesiei și responsabilităților pe care le au este o garanție importantă a independenței atît externe, cît și interne a sistemului judecătoresc. Se recomandă, în acest sens, stabilirea unui salariu de funcție egal pentru toți judecătorii, iar sporurile pentru vechime în funcția de judecător și gradul de calificare să fie majorate considerabil. Astfel, se va asigura echitatea în interiorul sistemului judecătoresc și se va stimula dezvoltarea profesională personală. În același timp, nivelul salariului judecătorului trebuie să rămînă competitiv, indiferent de evoluțiile/ involuțiile economice din țară.
11. Discrepanța mare dintre **numărul de judecători și volumul crescînd de lucru** au condus la supraîncărcarea judecătorilor, la soluționarea cauzelor în termene procesuale lungi, la diminuarea calității actului de justiție, la uzura accelerată a judecătorului, precum și la nemulțumiri din partea justițiablelor. Toate acestea afectează în mod direct calitatea actului de justiție. Se recomandă majorarea numărului judecătorilor pentru a asigura funcționarea eficientă a sistemului judiciar și respectarea termenului rezonabil în examinarea cauzei. În același timp, un rol important îl poate avea dezvoltarea mai activă a măsurilor alternative de soluționare a litigiilor.

PERSONALUL AUXILIAR

12. Volumul mare de lucru al judecătorilor și exercitarea de către aceștia a unor funcții administrative improprii mandatului afectează direct calitatea actului de justiție. Reducerea efectivă a sarcinilor efectuate de judecători poate fi atinsă prin asigurarea acestora cu asistenți, care vor prelua o parte din sarcini. Se recomandă modificarea Legii pri-

vind organizarea judecătorească, a Legii cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar și a altor acte legislative sau normative prin introducerea în cadrul aparatului instanțelor judecătorești a **funcției de asistent al judecătorului**. Se recomandă ca numărul asistenților să fie egal cu numărul judecătorilor și poate chiar mai mare la Curțile de Apel și CSJ.

13. Se recomandă concentrarea eforturilor (alocarea fondurilor pentru procurarea echipamentului, crearea rețelei pentru transmiterea și stocarea informației înregistrate, instruirea personalului specializat, dezvoltarea instrucțiunilor necesare etc.) pentru asigurarea implementării prevederilor art. 14 al Legii privind organizarea judecătorească în ceea ce privește **înregistrarea ședințelor de judecată** sau consemnarea prin stenografiere a acestora.
14. **Salariul mic al personalului auxiliar** este una dintre cauzele pentru care această categorie de funcționari prestează servicii de proastă calitate și se caracterizează printr-o fluctuație mare de cadre. În acest context, se recomandă stabilirea mărimii salariilor personalului auxiliar în cotă procentuală (nu mai puțin de 30%), direct proporțională salariului de funcție al judecătorului din instanța în care activează.
15. Pe lângă motivația financiară, este necesară dezvoltarea sistemului de **formare inițială și continuă obligatorie a grefierilor** (elaborarea curriculei de instruire, dezvoltarea suporturilor de curs, organizarea sesiunilor de instruire etc.), care va contribui la crearea corpului profesional de grefieri.
16. Având în vedere rolul esențial al poliției judecătorești la înfăptuirea justiției, se recomandă intensificarea eforturilor pentru **transferul poliției judecătorești din subordinea MAI în subordinea MJ** înainte de 01.01.2010. La fel, se recomandă elaborarea și adoptarea Legii cu privire la poliția judecătorească, care ar detalia statutul juridic al acesteia.

RĂSPUNDEREA JUDECĂTORILOR

17. Conform standardelor europene, **răspunderea patrimonială a judecătorilor** pentru erori neintenționate în exercitarea îndatoririlor nu este percepută ca fiind general acceptabilă și nici ca fiind de încurajat. Excepție fac doar situațiile în care are loc o greșeală intenționată. În acest sens, se recomandă reconsiderarea textelor legale care stabilesc răspunderea patrimonială a judecătorului, pentru a consacra interzicerea oricărei forme de recurs împotriva judecătorului în legătura cu orice fel de sentință emisă în exercițiul funcțiilor sale, care obligă statul la plata despăgubirilor, și a excepției de la regula dată, în cazul în care intenția criminală a judecătorului va fi dovedită.
18. **Inviolabilitatea judecătorului** într-o societate în care respectul față de judecător și față de independența lui nu reprezintă, deocamdată, o practică constantă, este o măsură suplimentară de protecție împotriva influențelor din exterior. Este necesară o abordare echilibrată a acestei probleme, fiind recomandabilă păstrarea rolului decisiv al CSM în procesul de declanșare a urmăririi penale a judecătorilor.

EXECUTAREA

19. **Sistemul național de executare** se confruntă cu probleme de ordin financiar și logistic, ceea ce ridică rata documentelor neexecutate la peste 45%. Este esențială continuarea majorării fondurilor destinate sistemului de executare atât din contul bugetului de stat, cât și prin păstrarea integrală sau în parte a taxei de executare de către sistemul de executare. Fondurile alocate trebuie să ia în considerare necesitățile logistice, necesare pentru buna funcționare a sistemului de executare: oficii, echipament, mijloace de transport, tehnologii informaționale, conectare la internet, acces la baze de date etc.

20. **Fluctuația personalului în cadrul sistemului de execuție** este mare, una dintre cauze fiind remunerarea scăzută. Deocamdată, stimulentele financiare este mecanismul de bază pentru societatea noastră, prin care personalul calificat poate fi atras și menținut. Dacă se dorește îmbunătățirea situației în ceea ce privește executarea hotărârilor judecătorești, întreprinderea măsurilor de majorare a remunerării executorilor judecătorești, inclusiv prin reintroducerea stimulărilor sub formă de sporuri la salariu din contul taxelor de execuție încasate silit, pare să fie inevitabilă.
21. Pentru a redresa situația nefavorabilă în ceea ce privește nivelul de execuție reală a documentelor executorii, în perioada de implementare a PAUEM au survenit inițiative pentru înființarea unor instituții juridice noi în domeniu (insolvabilitatea persoanei fizice, declararea sub jurământ a averii) și au fost adoptate modificări legislative prin care se dorește o stimulare a creșterii procentului hotărârilor judecătorești executate (avansarea cheltuielilor de execuție de către creditor, interdicția de a părăsi țara de către debitor). Totuși, există opinii că aceste instituții au fost preluate incomplet, uneori lipsind chiar premisele necesare pentru introducerea lor. Se recomandă o analiză suplimentară a bunelor practici europene pentru a identifica soluția optimă, potrivită realităților din Republica Moldova. În același timp, se recomandă luarea în considerare și a unor măsuri alternative, precum majorarea termenului de prezentare a documentelor executorii spre execuție, introducerea posibilității achitării în rate a datoriei de către debitor, introducerea urmăririi prin schimb al bunurilor.
22. **Sistemul de executori privați** este larg răspândit în statele europene. Deși au existat unele tentative de a discuta această instituție în perioada de implementare a PAUEM, totuși acestea nu s-au soldat cu vreun rezultat. Avantajele pe care

le prezintă sistemul de executare privată (celeritate, procent înalt de executare etc.), precum și adoptarea acestui sistem de un număr tot mai mare de state (cel puțin în 19 dintre statele membre ale Consiliului Europei această instituție funcționează), trebuie să constituie semnale pozitive pentru factorii de decizie. În același timp, pilotarea acestui sistem ar putea demonstra viabilitatea soluției pentru Republica Moldova.

23. **Probațiunea** este o instituție nouă, introdusă recent în sistemul de executare al Republicii Moldova, însă specificul mandatului acestei instituții impune dezvoltarea ei separată de sistemul de executare. Se recomandă constituirea Serviciului probațiune pe lângă Ministerul Justiției în calitate de instituție de același rang ca și Departamentul de executare sau Departamentul instituțiilor penitenciare.

PROCURATURA

24. Conform opiniilor experților Consiliului Europei, atât Legea cu privire la Procuratură, care este în vigoare, cât și proiectul discutat și aprobat de Parlament, nu soluționează în întregime **problemele și dificultățile cu care se confruntă Procuratura Republicii Moldova**. Acest proces necesită impulsioneare prin adoptarea amendamentelor constituționale (art. 124(1) și art. 125(2)), care s-ar referi la definirea rolului și competențelor Procuraturii, precum și la modul de numire a procurorilor.
25. **Procesul de informare publică despre activitatea Procuraturii** a cunoscut evoluții considerabile. Totuși, transparența în activitatea acestei autorități rămîne redusă, majoritatea actelor normative departamentale aprobate rămînînd nepublicate. Această situație poate fi redresată prin introducerea în legislația cu privire la Procuratură a obligației exprese privind publicarea actelor normative, aprobate de Procuratura Generală, în Monitorul Oficial al RM.

26. Modificările în Legea cu privire la Procuratură, adoptate în perioada de implementare a PAUEM, au avut un caracter tehnic și nu au ținut cont de principalele îngrijorări ale experților Consiliului Europei referitoare la competențele extinse și, totodată, vagi ale Procuraturii. În acest sens, **definirea conținutului exact al competențelor Procuraturii** pentru eliminarea abuzurilor și a implicării nejustificate a acesteia în diferite domenii ale vieții publice și private este esențială. Concomitent, trebuie să se ia măsuri pentru a garanta ca realizarea competențelor să fie supusă, în funcție de situație, autorizării judecătorești sau controlului din partea unui judecător.
27. **Procuratura RM încă mai este percepută ca lucrând după metode vechi și reprezentând puterea statului și nu a legii.** Introdusă în perioada de implementare a PAUEM (martie 2007) în Legea cu privire la Procuratură, competența de a înainta acțiunea civilă pentru apărarea intereselor statului, precum și competențele largi ale Procuraturii în ceea ce privește protecția intereselor statului, prevăzute de Codul de Procedură Civilă (art.71(3)), fortifică această concluzie. Constituirea unei Procuraturi moderne și independente față de influențele din exterior necesită revizuirea acestor competențe pentru a exclude implicarea Procuraturii în realizarea unor activități impropriei mandatului său și dublarea mandatului altor autorități publice.
28. **Dreptul procurorului de a face recurs împotriva actului considerat de el ca fiind ilegal**, emis de un organ sau de o persoană cu funcție de răspundere, poate fi utilizat abuziv, reprezentând, în același timp, o reminiscență a procuraturii de tip sovietic. Excluderea acestei competențe va permite evitarea dublării competențelor cu instanțele de control și de contencios administrativ.

29. **Statutul Procurorului General este lacunar**, lipsind sau fiind mult prea generale prevederile care se referă la mecanismul de numire sau de tragere la răspundere a acestuia pentru eventualele încălcări ale legii. Se recomandă dezvoltarea prevederilor legale care ar reglementa mai detaliat mecanismul de numire a Procurorului General, în cadrul căruia un rol deosebit va fi distribuit însăși sistemului Procuraturii. De asemenea, se impune dezvoltarea cadrului legal în ceea ce privește mecanismul de tragere la răspundere a Procurorului General pentru eventualele abuzuri sau încălcări.
30. Cadrul legal actual nu conține un set de **criterii clare**, care ar asigura proceduri echitabile și imparțiale la **promovarea procurorilor**. Dezvoltarea criteriilor publice, care ar asigura un mecanism de promovare a procurorilor, bazat pe merite, luîndu-se în considerare în special competența și experiența, este importantă în acest sens. În același timp, evitarea propunerii pentru promovare doar din partea procurorului ierarhic superior va permite avansarea în funcție a persoanelor competente, pe baza meritelor acestora.
31. Redacția actuală a legii nu prevede **dreptul procurorului de a refuza executarea unui ordin vădit ilegal**, de aceea, avînd în vedere formulările vagi ale prevederilor care se referă la răspunderea disciplinară a procurorului, pot fi înregistrate abuzuri. Această situație de potențial abuz poate fi redresată prin introducerea normelor care ar prevedea expres dreptul procurorului de a refuza executarea unui ordin vădit ilegal. În același timp, este necesară detalierea temeiurilor și a procedurii de tragere la răspundere disciplinară a procurorului.

FORMAREA PROFESIONALĂ

32. **Formarea profesională** este atît o obligație, cît și un drept al judecătorului. Astfel, programele de formare nu trebuie să se limiteze doar la domeniile juridice, dar și să introducă unele

cunoștințe din alte segmente relevante pentru actul de justiție. Realizarea acestui scop poate avea loc prin revizuirea și completarea planului de învățământ pentru cursurile de instruire inițială în sensul integrării subiectelor din alte domenii relevante pentru actul de justiție, cum ar fi managementul cauzelor și administrarea instanțelor, soluționarea alternativă a disputelor și științele sociale, în special psihologia și sociologia. În același timp, este esențială dezvoltarea unui modul specific privind gestionarea resurselor financiare.

33. **Durata cursurilor de formare inițială** este de 18 luni. Având în vedere complexitatea programului de studii, precum și segmentele adiacente care urmează a fi integrate, este inevitabilă extinderea duratei cursurilor până la cel puțin 24 de luni.
34. **Absolvirea INJ** este una dintre **condițiile** necesare față de candidatul la **funcția de judecător**, dar a fost păstrată posibilitatea accederii la funcția de judecător pentru alte persoane decât absolvenții INJ. Se recomandă adoptarea unor proceduri și criterii clare în ceea ce privește accesarea la posturile vacante pentru aceste două categorii de candidați.

MEDIEREA

35. Deși este constituit **Consiliul de mediere**, capacitatea acestuia de a acționa și de a reacționa este diminuată, el fiind în întregime dependent de Ministerul Justiției. Se recomandă adoptarea modificărilor la Legea nr. 134 din 14.06.2007 cu privire la mediere, care ar consolida capacitatea organului de autoadministrare a sistemului de mediere prin constituirea unui aparat administrativ, prin permanentizarea funcției de Președinte al Consiliului, prin alocarea resurselor financiare pentru funcționarea Consiliului și prin remunerarea membrilor acestuia (salariu deplin pentru Președinte și remunerare per ședință pentru ceilalți membri);

36. **Rezervarea dreptului de formare profesională a mediatorilor** doar pentru instituțiile de învățământ superior și INJ poate compromite dezvoltarea viabilă a medierii. Se recomandă lărgirea spectrului de instituții autorizate să desfășoare acțiuni de formare profesională a mediatorilor, incluzând organizațiile neguvernamentale și centrele specializate de instruire, ceea ce va duce la descentralizarea procesului și la formarea capacităților de acordare a serviciilor de mediere la nivel local;
37. **Practica medierii în cauzele penale** revelează existența unor probleme în ceea ce privește deschiderea organelor de urmărire penală pentru mediere, aceasta fiind determinată de politica indicatorilor de performanță. Se recomandă modificarea art. 17 al Legii nr. 216 din 29.05.2003 cu privire la Sistemul informațional integral automatizat de evidență a infracțiunilor, a cauzelor penale și a persoanelor care au săvârșit infracțiuni, în sensul introducerii, printre criteriile de apreciere, a rezultatelor activității de urmărire penală în cauzele în care a avut loc mediere reușită;
38. **Asigurarea de către stat a accesului la mediere în cauzele penale în care împăcarea părților duce la înlăturarea răspunderii penale** prezintă avantaje atât pentru stat (economie de resurse financiare și umane prin neimplicarea întregului mecanism punitiv al statului, contribuția la diminuarea volumului de lucru al judecătorului, contribuția la diminuarea populației penitenciare etc.), cât și pentru beneficiarul medierii (încetarea urmăririi penale, înlăturarea răspunderii penale, lipsa antecedentelor penale). Anumite investiții în acest domeniu (aprobarea unor reguli simple, fără bariere birocratice, pentru accedea la mediere în astfel de cauze; alocarea resurselor necesare pentru remunerarea motivantă a mediatorilor etc.) pot aduce beneficii considerabile pentru sistemul de drept din Republica Moldova.

SURSE DE REFERINȚĂ

1. Avizul nr. 1 (2001) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) referitor la standardele privind independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp.
2. Avizul nr. 2 (2001) al CCJE privind finanțarea și administrarea instanțelor cu referire la eficiența sistemului judiciar și la art. 6 al Convenției Europene privind Drepturile și Libertățile Fundamentale ale omului, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp.
3. Avizul nr. 3 (2002) al CCJE asupra principiilor și regulilor privind imperatiile profesionale aplicabile judecătorilor și în mod deosebit a deontologiei, comportamentelor incompatibile și imparțialității, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp.
4. Avizul nr.4 (2003) al CCJE privind formarea inițială și continuă specifice judecătorilor la nivel național și european, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp.
5. Avizul nr. 6 (2004) al CCJE asupra procesului echitabil într-un termen rezonabil și rolul judecătorilor în acest proces, luînd în considerare mijloacele alternative de soluționare a disputelor, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp.
6. Avizul nr. 10 (2007) al CCJE privind Consiliul Judiciar în serviciul societății, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp.
7. „Republica Moldova 2007: Raport de Stare a Țării“, Centrul Analitic Independent Expert-Grup, Chișinău, 2007; <http://expert-grup.org/docs/raportul-de-stare-a-tarii-2007-rom.pdf>.
8. Report (Doc. 10671) on the functioning of democratic institutions in Moldova (16 September 2005), Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), <http://assembly.coe.int/main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/WorkingDocs/doc05/EDOC10671.htm>.
9. Report (Doc. 11374) on the honouring of obligations and commitments by Moldova (14 September 2007), Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11374.htm>.
10. „Judicial Reform Index for Moldova. Volume II. January 2007“, American Bar Association’s Rule of Law Initiative, Chișinău 2007.
11. ENP Progress Report Moldova (4 December 2006), Commission of the European Communities (SEC (2006) 1506/2), http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/sec06_1506-2_en.pdf.

12. Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007. Progress Report Moldova (3 April 2008), Commission of the European Communities (SEC (2008) 399), http://www.delmda.ec.europa.eu/whatsnew/pdf/moldova_clean_final.pdf.
13. Giacomo OBERTO, „Raport privind concluziile mesei rotunde, organizate la Chișinău pe data de 25 aprilie 2007, și propunerile privind perfecționarea proiectului Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc“, Programul Comun al Comisiei Europene și al Consiliului Europei privind sporirea independenței, transparenței și eficienței justiției în Republica Moldova (Programul Comun).
14. „Moldova și UE în contextul Politicii Europene de Vecinătate; Realizarea Planului de Acțiuni UE-Moldova (februarie 2005-ianuarie 2008)“, Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT și Centrul Analitic Independent Expert-Grup, Chișinău, 2008, <http://www.e-democracy.md/publications/realizarea-pauem/>.
15. „De la implementarea PAUEM la elaborarea de politici“, Chișinău, 2006, http://www.europa.md/upload/File/boxedreapta/EU_r.pdf.
16. Giacomo OBERTO, Marie-Luce CAVROIS, Jorge DIAS DUARTE, Daimar LIIV “Expertise on: Law on Superior Council of Magistrates, Law on Supreme Court of Justice, Law on Judicial Organization, Law on the Status of Judge, Law on the National Institute of Justice (revised edition)”, Strasbourg, 2 March 2006.
17. “Moldova: The Rule of Law in 2004”, Report of the Centre for the Independence of Judges and Lawyers, International Commission of Jurists, November 2004, <http://www.lhr.md/rapoarte/justitie/raport.icj.2004.pdf>.
18. “Human Rights in the OSCE Region: Europe, Central Asia and North America, Report 2003 (Moldova)”, International Helsinki Federation for Human Rights, http://www.ihf-hr.org/viewbinary/viewdocument.php?doc_id=2259.
19. Villem LAPIMAA, „Raport pe marginea vizitei de evaluare și mesei rotunde privind procesul de tranziție la noul sistem de formare, numire în funcție, promovare și disciplină a judecătorilor (3-4 martie 2008)“, Programul Comun.
20. “Judicial Appointments – Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007)”, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)028-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)028-e.asp).
21. „100 cele mai presante probleme ale Republicii Moldova în 2007“, IDIS Viitorul, Chișinău, 2008, http://www.viitorul.org/public/1057/ro/Studiul_100_probleme_2007.pdf.
22. „Finanțarea justiției în Republica Moldova“, Centrul de Studii și Politici Juridice, IDIS Viitorul, Chișinău, 2005, http://www.viitorul.org/public/1058/ro/justice%20costs_05.pdf.

23. „Raport analitic semestrial: Constatări preliminare ale monitorizării ședințelor de judecată în Republica Moldova“, Misiunea OSCE în Moldova, Noiembrie 2006, http://www.osce.org/documents/mm/2006/11/24340_ro.pdf.
24. „Raport analitic al programului de monitorizare a proceselor de judecată în Republica Moldova: Respectarea standardelor unui proces echitabil și a drepturilor corespunzătoare ale părților în cadrul proceselor judiciare (aprilie 2006-mai 2007)“, Misiunea OSCE în Moldova, Chișinău, 2008, http://www.osce.org/documents/mm/2008/06/31833_ro.pdf.
25. „Sistemele Judiciare din Europa. Ediția 2006 (Date din 2004)“, raport adoptat de către Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) la cea de-a 7-ea ședință plenară (Roma, 6-7 iulie 2006), http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.
26. “Moldova. Countries Reports on Human Rights Practices 2005”, released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61664.htm>.
27. “Moldova. Countries Reports on Human Rights Practices 2006”, released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78828.htm>.
28. „Controlul asupra independenței judiciare în Republica Moldova. Raport național 2003“, Open Society Justice Initiative și Freedom House Moldova, Chișinău, 2003;
29. Giacomo OBERTO, „Opinia expertului asupra proiectului de lege nr.1719 din 3 mai 2007 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (imunitatea judecătorilor)“, Programul Comun.
30. Daimar LIIV, „Opinia expertului asupra proiectului de lege nr.1719 din 3 mai 2007 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (imunitatea judecătorilor)“, Programul Comun.
31. Rainer HARNACKE, Fabian KRAPOTH, „Aviz la Legea cu privire la sistemul de executare silită, Codul de executare și Strategia de dezvoltare a Sistemului de executare“, Fundația Germană pentru Colaborare Juridică Internațională (IRZ).
32. James HAMILTON, Harald RANGE, „Comentarii la proiectul de lege privind completarea și modificarea Legii cu privire la Procuratură“ (11.01.2007), http://www.dejure.md/library_upld/d518.doc.
33. Carlos SOUSA MENDES, “Opinion on the new draft legislation on the Public Prosecutor’s Service of Moldova” (September 2007).
34. James HAMILTON, “Opinion on the new draft legislation on the Public Prosecutor’s Service of Moldova” (7 August 2007).
35. “Opinion on the draft Law on Public Prosecutors’ Service of Moldova”, adopted by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) at its 75th Plenary Session (Venice, 13-14 June 2008), [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD\(2008\)019-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD(2008)019-e.asp).

Editura ARC
str. G. Meniuc nr. 3, Chişinău, MD-2009, Republica Moldova
Tel.: (+373 22) 73-36-19. Tel./ fax: (+373 22) 73-36-23
E-mail: cedbirsa@moldnet.md; info@arc.moldnet.md; www.edituraarc.md

Imprimat la F.E.-P. „Tipografia Centrală“,
Chişinău, str. Florilor nr. 1
Com. nr. 9319