

## OPINIE

cu privire la propunerile de modificare a legislației în domeniul justiției lansate

de Centrul pentru Reformă în Sistemul Judecătoresc la 20 mai 2015

Data prezentării opiniei: 18 iunie 2015

Adresată: Centrului pentru Reformă în Sistemul Judecătoresc (CRSJ)

Expeditată prin email: [info@csj.md](mailto:info@csj.md)

### Semnatar:

1. Amnesty International – Moldova
2. Asociația „Promo-LEX”
3. Asociația pentru democrație participativă (ADEPT)
4. Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă (AGER)
5. Asociația pentru Politică Externă (APE)
6. Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”
7. Centrul de Drept al Femeilor
8. Centrul de Resurse Juridice din Republica Moldova (CRJM)
9. Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CReDO)
10. Centrul Internațional pentru Protecția și Promovarea Drepturilor Femeii „La Strada”
11. Centrul PAS
12. Centrul Pro Marshall
13. Fundația Est-Europeană
14. Habitat
15. Institutul de Politici Publice (IPP)
16. Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”
17. Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE)
18. Transparency -International Moldova
19. Общественная Палата АТО Гагаузия

## Contextul și sumarul opiniei

Semnatarii își exprimă surprinderea cu privire la propunerile înaintate de Centrul de Reformă în Sistemul Judecătoresc (CRSJ), dat fiind faptul că majoritatea propunerilor nu sunt prevăzute sau vin, într-o oarecare măsură, în contradicție cu Strategia de Reformă a Sectorului Justiției (SRSJ) pentru anii 2011-2016, aprobată prin Legea nr. 231 din 25 noiembrie 2011. Considerăm că până la finele anului 2016 Republica Moldova trebuie să depună eforturi maxime pentru implementarea cu succes a SRSJ, care de fapt stagnează de mai bine de un an. SRSJ, aprobat prin lege, prezintă un document de politici publice care ar trebuie să ghideze toți factorii de decizie în domeniul reformelor din sectorul justiției. Implementarea activităților SRSJ constituie și obligații în vederea implementării Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană. Suportul bugetar care urma să fie acordat Republicii Moldova în vederea implementării SRSJ deja este redus din cauza restanțelor la implementare din partea Republicii Moldova. Orice deraiere de la implementarea SRSJ este în detrimentul țării în primul rând. În acest context, salutăm crearea CRSJ și chemăm toți membrii CRSJ să contribuie la implementarea SRSJ și renunțarea la propunerile care nu sunt prevăzute de SRSJ, contrazic SRSJ sau nu sunt aplicabile sau sunt chiar periculoase pentru Republica Moldova. Dacă totuși se constată necesitatea stringentă a unor măsuri de anvergură celor propuse, acestea pot fi introduse în SRSJ, iar implementarea lor ar trebui să înceapă doar după introducerea în SRSJ.

Semnatarii, de asemenea, au fost surprinși să constate lipsa argumentărilor propunerilor de modificare a legislației și lipsa analizei costurilor. Unele inițiative, cum ar fi perceperea taxei de stat la terminarea procesului, mărirea numărului de judecători ai Curții Constituționale și de inspectori judecătorești, introducerea curților cu jurați și a judecătorilor de onoare, presupun costuri esențiale pentru bugetul statului, care fie riscă să nu fie percepute (în cazul taxei de stat), fie urmează a fi adăugate pentru crearea instituțiilor noi propuse. Multe din modificările propuse se referă la modificarea Constituției. Astfel de modificări necesită timp, discuții, analize serioase, ceea ce nu a avut loc în cazul propunerilor CRSJ.

De asemenea, suntem surprinși de viteza promovării proiectelor propuse. Proiectele au fost făcute publice la 20 mai 2015 în cadrul unui eveniment la care s-a anunțat perioada de 30 de zile de consultări, cu posibilitatea prelungirii în caz de necesitate. Perioada de depunere a opiniilor expira la 19 iunie. Totuși, la 16 iunie am fost anunțați despre faptul că la 19 iunie deja vor avea loc dezbaterile finale. O atare grabă nu este deloc explicabilă, în special având în vedere faptul că modificările presupun schimbări radicale în sistemul justiție, inclusiv modificarea Constituției.

Nu în ultimul rând, ținem să ne exprimăm nedumerirea în legătură cu inițiatorii propunerilor de modificare a legislației și momentul lansării acestor propuneri. Crearea unui grup de inițiativă din rândul judecătorilor cu scopul de a contribui la reforma sectorului justiției este salutară, însă ar fi fost de dorit să cunoaștem mai multe detalii despre modul de constituire și obiectivele puse în fața Centrului de Reformă în Sistemul Judecătoresc (CRSJ). Se creează impresia că centrul are doar scopul de a promova inițiativele anunțate cu câteva luni în urmă de Președintele Curții Supreme de Justiție.

La 20 mai au fost prezentate publicului inițiativele CRSJ de modificare a legislației, fără a fi prezentate alte detalii. Lipsește opinia Asociației Judecătorilor și o hotărâre a CSM-ului cu privire la propunerile prezentate pentru dezbateri publice. Orice inițiativă este salutară și apreciată. Totuși, nu este clar de ce judecătorii din CRSJ vin cu propuneri atât de radicale de modificare a legislației atunci când dreptul de inițiativă legislativă aparține doar puterii executive și legislative. În același timp, sistemul judiciar se confruntă cu o serie de probleme grave care pot fi soluționate doar de judecători, cum ar fi: motivarea

insuficiență a hotărârilor judecătorești, repartizarea aleatorie a dosarelor, înregistrarea audio a ședințelor de judecată, răspunderea disciplinară a judecătorilor, promovarea la instanțele superioare a judecătorilor ce au luat punctaj mai mic la evaluarea Colegiului pentru selecția și cariera judecătorilor, lipsa transparenței la numirea judecătorilor și propunerea spre numire a unor candidați asupra cărora planează suspiciuni cu privire la integritatea lor, practica judiciară neuniformă, inclusiv la CSJ. Am fost surprinși să constatăm că CRSJ nu vine cu propuneri în aceste domenii.

Cât privește conținutul propunerilor, din cele 17 propuneri înaintate de CRSJ, susținem doar o propunere în forma propusă de CRSJ și anume propunerea de a prevedea prin lege posibilitatea de a încadra în statele de personal ale INJ a formatorilor din țările membre ale Uniunii Europene. Totuși, recomandăm insistent efectuarea analizei costurilor pentru cel puțin primii doi ani de implementare a acestei propuneri.

Alte 5 propuneri le susținem de principiu, dar nu în forma și conținutul propus de CRSJ și anume:

- 1) Susținem necesitatea revizuirii jurisdicției Curții de Apel Chișinău. Totuși, nu susținem propunerea de reorganizare a Curții de Apel Chișinău în două curți de apel separate pentru mun. Chișinău și, respectiv, pentru raioanele din centrul țării, și solicităm renunțarea la ea. Recomandăm regândirea propunerii în contextul optimizării hărții judiciare și revizuirea jurisdicției teritoriale a tuturor curților de apel în vederea asigurării unui volum de lucru comparabil. Unele raioane care sunt date în competența Curții de Apel Chișinău ar putea fi date în competența altor curți de apel. Ministerul Justiției și CSM urma să preia inițiativa în acest domeniu;
- 2) Nu susținem crearea unei comisii permanente pentru supravegherea executării hotărârilor judecătorești naționale, dar susținem atribuirea rolului de exercitare a controlului parlamentar asupra executării hotărârilor CtEDO Comisiei juridice, numiri și imunități a Parlamentului. Un proiect în acest sens deja există în Parlament;
- 3) Nu susținem propunerea de reorganizare a Inspecției judiciare prin creșterea de la 5 inspectori-judecători la 15 inspectori-judecători și 15 asistenți ai inspectorilor-judecători, precum și selectarea majorității inspectorilor-judecători din rândul societății civile, și solicităm renunțarea la ea. Recomandăm inițierea discuțiilor în vederea consolidării rolului și statutului Inspecției judiciare și luarea deciziei cu privire la numărul judecătorilor-inspectori după analizarea minuțioasă a activității și consolidarea rolului Inspecției judiciare;
- 4) Susținem fortificarea instituției medierii în Republica Moldova, dar nu în forma și procedura propusă de CRSJ. În propunerile enunțate se presupune o îmbinare a funcției de judecător cu cea de mediator, deși este necesară menținerea separării acestor două instituții. Totodată, susținem ideea de atribuire judecătorului de primă instanță a competenței de a emite, la etapa examinării prealabile, încheieri privind medierea obligatorie pentru părți a cauzelor civile (categoriile cauzelor urmează a fi identificate și prevăzute în legislație). În context, recomandăm continuarea discuțiilor cu privire la fortificarea instituției de mediere de către Ministerul Justiției, în contextul activităților pentru implementarea SRSJ. În orice caz, accentul ar trebui pus pe medierea de către mediatorii profesioniști;
- 5) Susținem reducerea imunităților judecătorilor în proceduri contravenționale, dar nu în versiunea prevăzută în propunerile de modificare a legislației ale grupului de inițiativă al CRSJ. Recomandăm excluderea competenței exclusive a instanțelor de a aplica sancțiuni contravenționale judecătorilor.

Suntem deosebit de îngrijorați de celelalte inițiative propuse și solicităm renunțarea la acestea.

Mai jos sunt prezentate comentariile noastre la fiecare din propunerile formulate de CRSJ. Datorită faptului că propunerile implică modificări conceptuale și au fost prezentate pentru discuții doar cu scopul

de a testa oportunitatea continuării promovării acestora, mai jos ne expunem cu privire la oportunitatea fiecărei inițiative, fără a face comentarii detaliate la fiecare propunere de lege. După natura propunerilor, precum și urmând logica împărțirii propunerilor la atelierele organizate de CRSJ între 10-17 iunie 2015, propunerile mai jos sunt împărțite în trei blocuri și comentarii sunt incluse la fiecare instituție.

În general, ni s-a creat impresia că majoritatea inițiativelor au scopul de a reduce volumul de lucru al judecătorilor sau sporirea garanțiilor pentru judecători, fără însă a pune accentul pe sporirea calității activității acestora. Urmează totuși de menționat că principala problemă a justiției moldovenești este calitatea actului de justiție și nu independența judecătorilor. Mai mult, în ultimii ani numărul cauzelor examinate în sistemul judecătoresc a rămas la același nivel, iar numărul de judecători a crescut. De asemenea, a crescut substanțial salariul judecătorilor și numărul personalului care asistă judecătorii, iar obligativitatea de motivare a tuturor hotărârilor judecătorești civile a fost exclusă. În acest context chemăm toți factorii de decizie să se axeze pe ridicarea calității actului de justiție.

## **Abrevieri**

**CSM** - Consiliul Superior al Magistraturii

**CSJ** – Curtea Supremă de Justiție

**INJ** – Institutul Național al Justiției

**SRSJ** – Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobată prin Legea nr. 231 din 25 noiembrie 2011

**CNI** – Comisia Națională de Integritate

**MJ** – Ministerul Justiției

**DAJ** - Departamentul de Administrare Judecătorească

**CtEDO** – Curtea Europeană a Drepturilor Omului

**PIGD** – Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor

**CRSJ** – Centrul pentru Reformă în Sistemul Judecătoresc

## BLOCUL MODIFICĂRILOR PRIVIND ORGANIZAREA JUDECĂTOREASCĂ

1. Reorganizarea Curții Supreme de Justiție, astfel încât jumătate din judecători (17) să fie numiți din rândul judecătorilor de carieră, iar jumătate (16) din mediul academic, al avocaților și al societății civile

CRSJ propune modificarea Legii nr. 789 din 26 martie 1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție (CSJ), art. 4 și 11, și modificarea Constituției, art. 116 alin. (4).<sup>1</sup> Esența inițiativei constă în modificarea statutului a 16 judecători din cei 33 judecători ai CSJ, prin implicarea în calitate de judecători a persoanelor din rândul reprezentanților mediului academic, avocaților și societății civile. Astfel, se propune anularea cerinței actuale cu privire la vechimea în muncă de cel puțin 10 ani de judecător pentru numirea în funcția de judecător la CSJ.

Nota informativă la propunerile ce țin de modificarea cerințelor de accedere la funcția de judecător al CSJ menționează ca argumente pentru reorganizarea CSJ carențele CSJ cu privire la asigurarea practicii judiciare uniforme, inclusiv prin propria jurisprudență. Se mai menționează importanța formării profesionale a judecătorilor. De asemenea, se menționează următoarele: *„Este binecunoscut că majoritatea judecătorilor Curții Supreme de Justiție s-au format profesional în perioada sovietică. Noile realități, noile litigii deduse spre soluționare instanțelor judecătorești, deseori solicită abordări moderne diferite de cele aplicate în anii 90, peotriva legislației și specificului relațiilor sociale și economice actuale. Prin urmare, este oportun ca membrii Curții Supreme de Justiție să fie desemnați atât din rândul judecătorilor de carieră, cât și din rândul juriștilor notorii din mediul academic, din rândul avocaților și societății civile. O atare abordare, pe lângă beneficiile cu privire la calitatea actului de justiție, ar antrena și societatea la exercitarea nemijlocită a actului de justiție, permițând astfel sporirea încrederii cetățenilor în puterea judecătorească.”* Se face referință la practica Republicii Federale Germane de antrenare a juriștilor eminenți în calitate de judecători la CSJ.

Opinia noastră: nu susținem propunerea de reorganizare a CSJ prin admiterea a 16 din 33 judecători din rândul mediului academic, avocaților și societății civile din următoarele considerente:

- a) Propunerea respectivă este parțial contrară SRSJ. Pct. 1.1.6. al SRSJ prevede efectuarea unui studiu cu privire la criteriile de selectare a judecătorilor la CSJ și modificarea legislației în funcție de constatările studiului. Studiul nu a fost efectuat, dar se propune doar modificarea condiției de accedere la funcția de judecător al CSJ, fără a specifica criteriile și procedura, precum și necesitățile reale de modificare;
- b) Propunerea respectivă nu este argumentată suficient. Motivele indicate în argumentarea modificării se referă, de fapt, la calitatea formării profesionale a judecătorilor, bazele căreia o constituie studiile de la facultățile de drept. Judecătorii, profesorii, avocați și reprezentanții societății civile cu o experiență de cel puțin 10 ani, în mare parte, au făcut aceleași studii. Nu este prevăzut nici un test și alte probe care ar permite selectarea celor mai buni juriști la CSJ;
- c) Argumentul adus despre studiile în perioada sovietică este unul discriminatoriu pe criteriu de vârstă. Dacă se urmează logica acestui argument, atunci practic toți judecătorii CSJ ar trebui schimbați cu persoane mai tinere, ceea ce nu este corect;
- d) Propunerea ridică suspiciuni cu privire la intențiile adevărate urmărite de autori, dat fiind contextul promovărilor la CSJ în perioada recentă. Spre exemplu, în anul 2014, cel puțin 4 judecători au fost

---

<sup>1</sup> Se propune excluderea ultimei propoziții din art. 116 alin. (4): Președintele, vicepreședinții și judecătorii Curții Supreme de Justiție sînt numiți în funcție de Parlament la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Ei trebuie să aibă o vechime în funcția de judecător de cel puțin 10 ani.

promovați la CSJ, urmând hotărârea CSM, deși la evaluarea efectuată de către Colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor aceștia au acumulat un punctaj mai mic decât alți candidați care au participat la concurs.<sup>2</sup> Propunerile de lege nu prevăd o procedură și criterii specifice de selectare a judecătorilor la CSJ, ceea ce ar putea duce la promovări care nu sunt bazate pe merit;

- e) Propunerea nu examinează oportunitatea componenței CSJ în număr de 33 de judecători. În contextul reducerii competențelor CSJ, ar fi cazul de revizuit și numărul judecătorilor la CSJ. Modificările în codurile de procedură din anul 2012 au dus la o reducere substanțială a volumului de muncă al judecătorilor CSJ. Mai mult, a crescut considerabil numărul personalului care asistă judecătorii CSJ;
- f) Propunerea limitează aspirațiile judecătorilor la creștere profesională prin posibilitatea promovării la CSJ. Din inițiativă rezultă că, până la suplinirea celor 16 posturi vacante, niciun judecător de carieră nu va fi promovat la CSJ. Aceasta înseamnă că în viitorii 10 ani niciun judecător de carieră nu va avea vreo șansă să fie promovat la CSJ. Prin excluderea acestei posibilități și plafonarea promovărilor la CSJ pentru o perioadă de timp se va reduce și din motivația judecătorilor spre îmbunătățirea performanței lor.

Concluzia subsemnaților: nu susținem propunerea de reorganizare a CSJ prin selectarea a jumătate din judecătorii CSJ din rândul mediului academic, avocați, societate civilă și solicităm renunțarea la ea.

## 2. Reorganizarea Curții de Apel Chișinău și crearea în limitele personalului și competențelor existente a două curți de apel separate pentru mun. Chișinău și, respectiv, pentru raioanele din centrul țării

CRSJ propune modificarea anexei 3 a Legii nr. 514 din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească referitoare la jurisdicția Curții de Apel Chișinău. Se propune divizarea Curții de Apel Chișinău în două: Curtea de Apel Chișinău, care ar include judecătoriile din mun. Chișinău, și Curtea de circumscripție Chișinău, care ar include celelalte instanțe din afara mun. Chișinău, care în prezent intră sub jurisdicția Curții de Apel Chișinău.

Nota informativă la proiectul de lege include următoarea argumentare cu privire la această propunere: *„La moment este evident că Curtea de Apel Chișinău suferă de o serie de disfuncții la baza cărora se află și organizarea nereușită a acesteia. Din motiv că litigiile din Chișinău și cele din raioanele limitrofe au specific diferit, precum și pentru specializarea magistraților este necesară crearea a două curți de apel separate pe baza celei existente.”*

Opinia noastră: nu susținem propunerea de reorganizare a Curții de Apel Chișinău în două curți de apel separate pentru mun. Chișinău și, respectiv, pentru raioanele din centrul țării, din următoarele considerente:

---

<sup>2</sup> Spre exemplu, prin hotărârea CSM nr. 81/3 din 28 ianuarie 2014 a fost propus pentru numirea la CSJ judecătorul Oleg STERNIOALĂ, care a acumulat dar 59 de puncte, în comparație cu alți trei candidați, care au acumulat 94, 75.5 și 74.5 puncte; prin hotărârea CSM nr. 124/4 din 4 februarie 2014 a fost propus pentru numirea la CSJ judecătorul Ion GUZUN, care a acumulat cel mai mic punctaj dintre cei 5 candidați, acumulând 57 puncte în comparație cu 94, 85, 75.5 și 74.5 puncte; prin hotărârea nr. 550/19 din 1 iulie 2014 au fost propuși pentru numirea la CSJ judecătorii Petru MORARU și Nadejda TOMA, care au acumulat cel mai mic punctaj în comparație cu alți 5 candidați, acumulând, respectiv, câte 67 și 64 puncte, în comparație cu 83, 80, 75.5, 74.5 și 70 puncte. Pentru detalii a se vedea CRJM, *Document de politici publice: Selectarea și cariera judecătorilor – dublări de responsabilități sau garanții suplimentare?*, Chișinău, ianuarie 2015, disponibil la <http://crim.org/wp-content/uploads/2015/01/CRJM-DPP-Selectie-si-cariera.pdf>.

- a) Propunerea nu este argumentată decât sumar cu privire la unele „disfuncții” ale Curții de Apel Chișinău. Dacă acestea există, cel mai probabil ele țin de managementul acestei instanțe. Acestea trebuie înlăturate și nu reorganizată instanța de judecată. Mai mult, propunerea se bazează pe informația eronată cu privire la „specificul diferit al litigiilor din mun. Chișinău și cele din raioanele limitrofe”. Nu există studii care să demonstreze specificul diferit al litigiilor din mun. Chișinău. Este cunoscut doar faptul că instanțele din mun. Chișinău au un volum mai mare de lucru;
- b) Propunerea vine în contradicție cu SRSJ, care prevede în direcția 1.1.1. „*Optimizarea hărții dislocării instanțelor judecătorești în scopul consolidării capacităților instituționale ale instanțelor, a numărului de judecători și asigurarea utilizării cât mai eficiente a resurselor disponibile*”, și etapele de implementare a acesteia. În vederea implementării SRSJ, CRJM, în parteneriat cu Ministerul Justiției și CSM, a efectuat în 2013-2014 Studiul cu privire la optimizarea hărții judiciare din Republica Moldova.<sup>3</sup> Una din constatările studiului se referă la necesitatea modificării jurisdicției curților de apel, pentru a asigura un volum de lucru comparabil și a include un volum de lucru suficient pentru a forma colegiile civile și penale. Conform datelor la momentul efectuării studiului, Curtea de Apel Chișinău avea un volum de lucru foarte mare, iar curțile de apel Bender, Cahul și Comrat aveau un volum de lucru mai mic decât numărul judecătorilor alocați. De atunci Curtea de Apel Bender a fost lichidată, iar raioanele din jurisdicția sa au trecut la Curtea de Apel Chișinău. În prezent, Curtea de Apel Chișinău rămâne a fi disproporționat de mare în comparație cu celelalte 3 curți de apel, în timp ce volumul de lucru pentru curțile de apel Cahul și Comrat sunt insuficiente pentru a forma câte două colegii. Respectiv, pentru a răspunde provocărilor reale din sistem, este necesară revizuirea jurisdicției teritoriale a tuturor curților de apel și distribuirea raioanelor între acestea pentru a asigura un volum echilibrat de lucru. Divizarea doar a Curții de Apel Chișinău în două curți de apel nu va răspunde integral provocărilor din sistem. Mai mult, separarea între instanțele mun. Chișinău și instanțele din raioane creează în mod artificial o separare între capitală și celelalte raioane, creând premise pentru standarde diferite la judecarea cauzelor în apel;
- c) Volumul mare de lucru al Curții de Apel Chișinău se datorează inclusiv numărului redus de judecători pentru sarcina actuală de lucru. Conform studiului de mai sus, numărul optim de judecători la Curtea de Apel Chișinău ar fi fost 63. CSM are discreție totală să realoce judecătorii în interiorul sistemului. Respectiv, CSM a mărit numărul de la 49 la 54 de judecători. Dar, după lichidarea Curții de Apel Bender, CSM a acceptat comasarea Curții de Apel Chișinău cu Curtea de Apel Bender fără a transfera automat funcțiile de judecător de la Curtea de Apel Bender la cea din Chișinău. Astfel, numărul de judecători la Curtea de Apel Chișinău rămâne a fi insuficient datorită faptului că include și cele mai mari și numeroase localități;
- d) Este general recunoscut că instanțele mai mari sunt mai eficiente decât cele mici, dacă sunt bine administrate. Comasarea instanțelor de judecată și nu disjungerea acestora reprezintă o tendință clară a justiției moderne. Crearea a două instanțe în locul unei va reduce substanțial din eficiența ambelor instanțe;
- e) Propunerea trebuie corelată cu propunerile Ministerului Justiției care în prezent lucrează la proiectul de lege cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești, propus pentru dezbateri publice. De asemenea, proiectul urmează a fi corelat cu rezultatele studiului cu privire la costurile reorganizării hărții judiciare, care urmează a fi prezentat pe data de 22 iunie 2015 la Ministerul Justiției.

---

<sup>3</sup> A se vedea pentru detalii CRJM, *Studiul privind optimizarea hărții judiciare din Republica Moldova*, Chișinău, 2014, disponibil la [http://crim.org/wp-content/uploads/2014/06/2014-Studiu-Optimiz-HartaJud-MD\\_ro-web.pdf](http://crim.org/wp-content/uploads/2014/06/2014-Studiu-Optimiz-HartaJud-MD_ro-web.pdf).

Concluzia subsemnațiilor: nu susținem propunerea de reorganizare a Curții de Apel Chișinău în două curți de apel separate pentru mun. Chișinău și, respectiv, pentru raioanele din centrul țării, și solicităm renunțarea la ea. Recomandăm regândirea propunerii în contextul optimizării hărții judiciare și revizuirea jurisdicției tuturor curților de apel în vederea asigurării unui volum de lucru comparabil. Ministerul Justiției și CSM ar trebui să preia inițiativa în acest domeniu.

**3. Majorarea numărului de inspectori judecătorești de la 5 la 15, cu asistarea acestora de către funcționari publici (asistenți ai inspectorilor-judecătorești), și selectarea majorității inspectorilor-judecătorești (8 din 15) din societatea civilă**

CRSJ propune modificarea Legii nr. 947 din 19 iulie 1996 cu privire la CSM în ceea ce privește componența Inspecției judiciare. Și anume, se propune creșterea numărului de inspectori-judecătorești de la 5 la 15 și includerea unui asistent pentru fiecare inspector-judecătorește. Astfel, se propune mărirea personalului Inspecției judiciare de la 5 la 30. De asemenea, se propune selectarea a mai mult de jumătate și anume 8 din 15 inspectori-judecătorești din rândul reprezentanților societății civile. Nota informativă nu conține nici o argumentare cu privire la aceste propuneri.

Opinia noastră: nu susținem propunerea de reorganizare a Inspecției judiciare prin creșterea la 15 inspectori-judecătorești și 15 asistenți ai inspectorilor-judecătorești, precum și selectarea majorității inspectorilor-judecătorești din rândul societății civile, din următoarele considerente:

- a) Propunerea nu are nici o argumentare cu privire la necesitatea măririi personalului Inspecției judiciare de la 5 la 30 de persoane. Mărirea respectivă constituie o sarcină substanțială pentru bugetul statului și ar trebui justificată;
- b) Propunerea se referă doar la mărirea personalului Inspecției judiciare, fără a lua în calcul neajunsurile reglementărilor actuale cu privire la Inspecția judiciară, inclusiv rolul și statutul limitat al acesteia, precum și modalitatea de selectare a inspectorilor-judecătorești. CRJM a propus încă din anul 2013 revizuirea rolului și statutului Inspecției judiciare în vederea acordării unei independențe funcționale a acesteia față de CSM și divizarea competențelor între secretariatul CSM și Inspecția judiciară.<sup>4</sup> Până acum nu au fost operate modificări legislative ce țin de rolul Inspecției judiciare. Mai mult, prin Legea nr. 178 din 25 iulie 2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, rolul Inspecției judiciare în procedurile disciplinare a fost redus. Astfel, fără o reevaluare conceptuală a rolului și statutului Inspecției judiciare nu este rezonabilă operarea modificărilor în componența acesteia, aceste două aspecte urmând să facă parte dintr-o reformă complexă unitară;
- c) Indiferent de numărul inspectorilor-judecătorești, aceștia nu pot fi decât persoane cu experiență în domeniul judiciar, pentru a asigura capacitatea acestora de a-și îndeplini rolul său calitativ. Spre exemplu, în România inspector-judecătorește poate fi doar o persoană cu minim 6 ani de experiență în funcția de judecătorește. Reforma Inspecției judiciare din România este una de succes în regiune și ar trebui cel puțin analizată înainte de propunerea modificărilor cu privire la activitatea Inspecției judiciare în Republica Moldova.

Concluzia subsemnațiilor: nu susținem propunerea de reorganizare a Inspecției judiciare prin creșterea de la 5 inspectori-judecătorești la 15 inspectori-judecătorești și 15 asistenți ai inspectorilor-judecătorești, precum și selectarea majorității inspectorilor-judecătorești din rândul societății civile, și solicităm renunțarea la ea.

---

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

Recomandăm inițierea discuțiilor în vederea consolidării rolului și statutului Inspecției judiciare și luarea deciziei cu privire la numărul judecătorilor-inspectorii după analizarea minuțioasă a activității și consolidarea rolului Inspecției judiciare.

4. **Învestirea CSM cu dreptul de a verifica averile judecătorilor, fără a prejudicia competențele CNI. În cazul în care judecătorul nu va putea motiva legalitatea dobândirii bunurilor, acesta urmează să fie eliberat din funcție pentru lipsă de integritate.**

CRSJ propune modificarea Legii nr. 947 din 19 iulie 1996 cu privire la CSM pentru a atribui acestuia competența de a verifica averile judecătorilor și a verifica încheierea unui act juridic, luarea sau participarea la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese. De asemenea, se propune modificarea Legii nr. 544 din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului, prin introducerea unui nou motiv de eliberare din funcție a judecătorului în cazul constatării de CSM a faptului că între veniturile obținute de judecător și membrii familiei sale pe parcursul exercitării funcției și proprietatea dobândită în aceeași perioadă există o diferență vădită, ce nu poate fi justificată sau în cazul constatării de către CSM a faptului încheierii directe sau prin persoane interpuse a unui act juridic, a luării sau participării la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese.

Opinia noastră: nu susținem propunerea de mai sus din următoarele considerente:

- a) Verificarea averii judecătorilor și a existenței conflictelor de interese ține de competența CNI, care poate sesiza organele de urmărire penală în cazul stabilirii indicilor comiterii unei fapte penale sau organele fiscale în vederea stabilirii obligațiunii fiscale. Atribuirea CSM-ului competenței de verificare a averilor judecătorilor și a conflictelor de interese va crea dublare de competență și neclaritate între competențele CNI și CSM, ceea ce poate afecta negativ implementarea prevederilor legale cu privire la declararea veniturilor și proprietății și a conflictelor de interese;
- b) Propunerea nu este justificată și din punctul de vedere al competențelor și resurselor disponibile CSM-ului. CSM-ul este un organ de autoadministrare judecătorească, care presupune inclusiv reprezentarea intereselor judecătorilor în raport cu alte puteri. Nu este clar cum își va îmbina CSM rolul de reprezentant al justiției și rolul de verificare a averilor judecătorilor. Mai mult, CSM nu este un organ de control, cu atribuții de constatare a contravențiilor, așa cum este CNI. CSM-ul nu are nici resursele, nici capacitatea de a verifica averile judecătorilor și conflictele de interese. CNI are dreptul, conform legii, să solicite tuturor autorităților și instituțiilor publice implicate, persoanelor fizice sau juridice documentele și informațiile necesare pentru realizarea controlului, precum și efectuarea controlului veridicității datelor expuse în declarații de către autoritățile abilitate. CSM nu are un atare drept și nici resursele umane pentru a efectua astfel de controale;
- c) Propunerea nu este suficient de gândită pentru a putea fi aplicată în practică. Spre exemplu, în cazul constatării încheierii unui act juridic sau emiterii / adoptării unei decizii cu încălcarea regulilor ce țin de conflictul de interese, CNI se poate adresa în instanța judecătorească în vederea anulării actului administrativ emis/adoptat, actului juridic încheiat sau deciziei luate cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese. În cazul propunerilor ce țin de verificările averilor și conflictelor de interese de către CSM, o astfel de competență lipsește. De asemenea, nu sunt clare efectele asupra hotărârilor judecătorești;
- d) Dublarea de competențe între CNI și CSM va duce fie la practici incoerente, fie la evitarea verificărilor averilor și conflictelor de interese cu privire la judecători, instaurându-se astfel un cadru legal și o practică judiciară selectivă față de judecători în comparație cu alte autorități publice;

- e) Propunerea este contrară pachetului proiectelor de lege elaborate de MJ la sfârșitul anului 2014 cu privire la declararea averii și intereselor personale și cu privire la Centrul Național de Integritate.

Concluzia subsemnaților: nu susținem propunerea de a investi CSM-ul cu funcția de verificare a averilor și conflictelor de interese cu privire la judecători și solicităm renunțarea la ea. În caz de apariție a suspiciunilor, CSM poate sesiza oricând CNI.

## 5. Transferul Departamentului de Administrare Judecătorească de la MJ la CSM

CRSJ propune modificarea Legii nr. 947 din 19 iulie 1996 cu privire la CSM pentru a transfera DAJ-ul din subordinea MJ în subordinea CSM. Conform proiectului, DAJ este un organ subordonat CSM-ului, cu statut de persoană juridică, finanțat de la bugetul de stat. DAJ este responsabil de asigurarea organizatorică, administrativă și financiară a instanțelor judecătorești.

Nota informativă nu argumentează necesitatea propunerii decât printr-o frază generală. Conform notei informative la proiectul de lege, transferul DAJ „ar fortifica independența organizațională și financiară a sistemului judiciar”.

Opinia noastră: nu susținem propunerea de a trece DAJ-ul din subordinea MJ în subordinea CSM din următoarele considerente:

- a) Propunerea nu argumentează eventualele neconcordanțe de competențe ale CSM și DAJ, pretinsele imixțiuni ale puterii executive în activitatea puterii judecătorești, costurile și cheltuielile pentru transferul personalului dar și al competențelor;
- b) Nu sunt clarificate aspectele ce țin de eventuala preluare a competențelor de către CSM și anume: dezvoltarea sistemului informațional judiciar, precum și acordarea asistenței de instruire a personalului în acest domeniu; organizarea procedurii de achiziții publice centralizate pentru instanțele judecătorești (investiții capitale și cele pentru procurarea serviciilor și echipamentului IT); organizarea activității de management financiar în domeniul achizițiilor centralizate, control și audit intern, ș.a.;
- c) La 22 decembrie 2014, Ministerul Justiției a expediat Guvernului un proiect de hotărâre privind organizarea și funcționarea Agenției de administrare a instanțelor judecătorești.<sup>5</sup> O decizie finală asupra acestei instituții nu a fost luată. Propunerile CRSJ nu fac referință la propunerile MJ, nici nu conțin cel puțin o argumentare de ce nu se susține acea inițiativă;
- d) Practica din Republica Moldova nu susține transferul DAJ către CSM. DAJ are competențe care nu sunt proprii unui organ de autoadministrare judecătorească și anume: administrarea sistemului informațional judiciar, organizarea procedurii de achiziții publice centralizate. Pe de altă parte, legislația în vigoare asigură independența CSM în calitate de organ de autoadministrare judecătorească la formarea bugetului CSM și al instanțelor judecătorești și îi oferă competențe extinse privind negocierea și administrarea bugetului justiției, precum și competențe pentru administrarea și gestionarea instanțelor în vederea îmbunătățirii calității justiției. În același timp, CSM până acum nu a demonstrat capacitatea de a reacționa la problemele sistemice din domeniu, chiar dacă are suficiente pârghii. Spre exemplu, CSM nu a reacționat și nu a publicat informații

---

<sup>5</sup> A se vedea documentul cu nr. 90 de la <http://justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=230>.

referitoare la solicitarea societății civile de a investiga modul de distribuire a dosarelor<sup>6</sup>. Până la moment nu există nici o hotărâre a CSM în care să fie indicate vulnerabilitățile sistemului de distribuire a dosarelor, informații referitoare la sancționarea disciplinară dură a persoanelor care au fost implicate în manipularea sistemului de distribuire a dosarelor, plasarea pe pagina web CSM a rezultatelor controalelor. Datele statistice au fost publicate doar de DAJ pe portalul instanțelor judecătorești.<sup>7</sup> Astfel, existența unei balanțe dintre competențele organului de autoadministrare judecătorească și de o instituție independentă a puterii executive, este necesară;

- e) Propunerea nu este argumentată nici din perspectiva celor mai bune practici în domeniu. Practica referitor la formarea bugetelor nu este unitară în țările din Europa. Formarea bugetelor instanțelor judecătorești din Marea Britanie, Croația, Estonia, Finlanda, Grecia, Spania Turcia, Belgia, Franța Romania, ș.a., ține de Ministerul Justiției în coordonare cu organele de autoadministrare judecătorești. Formarea bugetelor de consiliile judiciare sunt realizate în Irlanda, Olanda, Norvegia, Suedia, Cipru, Danemarca, Georgia, ș.a. Cu siguranță, este rațională implicarea Ministerului Justiției la elaborarea bugetelor instanțelor și ajustarea periodică a alocărilor bugetare. În para. 37 al Avizului nr. 10(2007) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), se indică importanța asigurării finanțării Consiliului Justiției pentru a-i permite buna funcționare. Avizul nu indică mecanismul de finanțare. În para. 74 al aceluiași Aviz, se indică faptul că instituția care administrează bugetele instanțelor judecătorești pot fi Consiliul Justiției sau o agenție independentă;
- f) Modul în care funcționează DAJ acum nu poate leza independența judecătorilor. DAJ-ul nu deține controlul asupra elaborării bugetelor și nici nu are dreptul de veto asupra cheltuirii resurselor justiției. Singura funcție importantă a DAJ-ului la ziua de astăzi ține de PIGD. Aceasta nu poate afecta cumva independența judecătorilor. Din contra, aceasta poate asigura un bun mecanism de contrabalanțe între judiciar și executiv.

Concluzia subsemnaților: nu susținem propunerea curentă de a transfera DAJ-ul în subordinea CSM și solicităm renunțarea la ea.

## 6. Reglementarea prin lege a posibilității încadrării în statele de personal ale INJ a formatorilor din rândul magistraților din UE

CRSJ propune modificarea Legii nr. 152 din 8 iunie 2006 privind INJ în vederea atribuirii competenței Consiliului INJ de a lua măsurile necesare pentru includerea în comisiile de admitere și absolvire, precum și pentru antrenarea în calitate de personal didactic la formarea inițială și continuă a judecătorilor, a magistraților detașați din țările membre ale Uniunii Europene. Nota informativă a proiectului de lege nu argumentează propunerea.

Opinia noastră: deși propunerea nu este argumentată, susținem de principiu propunerea, deoarece suntem conștienți de problemele ce țin de calitatea studiilor la INJ și necesitatea adoptării unor măsuri radicale pentru îmbunătățirea calității atât a metodelor de predare, cât și a conținutului materialului predat. Totuși, considerăm că este importantă justificarea propunerii în nota informativă și analiza costurilor care ar fi necesare cel puțin pentru primii ani de implementare a propunerii.

<sup>6</sup> Apelul organizațiilor societății civile din 2 februarie 2015, disponibil la <http://crjm.org/ong-uri-cer-csm-investigarea-distribuirii-dosarelor-in-sistemul-judecatoresc/> și Apelul repetat din 28 mai 2015, disponibil la <http://crjm.org/ong-urile-cer-repetat-csm-investigarea-distribuirii-aleatorii-a-dosarelor-in-stantele-judecatoressti/>.

<sup>7</sup> <http://instante.justice.md/cms/rapoarte-daj/report-statistic>.

Concluzia subsemnațiilor: susținem propunerea de a prevedea prin lege posibilitatea de a încadra în statele de personal ale INJ a formatorilor din țările membre ale Uniunii Europene, cu condiția analizei costurilor pentru cel puțin primii doi ani de implementare a propunerii.

## 7. Crearea în cadrul Parlamentului a unei Comisii permanente pentru supravegherea executării hotărârilor judecătorești

CRSJ propune modificarea Regulamentului Parlamentului pentru a crea o comisie permanentă responsabilă de supravegherea executării hotărârilor instanțelor judecătorești naționale și internaționale. Comisia urmează să aibă două atribuții principale: (a) de supraveghere a activității instituțiilor statului și altor organe competente cu privire la executarea hotărârilor și (b) de examinare a pretinselor cazuri de violare a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor în procesul de executare a hotărârilor judiciare. Nota informativă ce însoțește propunerea nu oferă detalii asupra premiselor care au determinat necesitatea creării unui astfel de mecanism și nici analiza costurilor pentru crearea acestuia.

Opinia noastră: nu susținem propunerea de a crea o Comisie permanentă în Parlament pentru supravegherea executării hotărârilor judecătorești naționale, dar susținem atribuirea Comisiei juridice, numiri și imunități a Parlamentului a sarcinii de a exercita controlul parlamentar asupra executării hotărârilor CtEDO de către Republica Moldova, din următoarele considerente:

Executarea hotărârilor judecătorești la nivel național:

- a) Neexecutarea hotărârilor judecătorești naționale nu mai reprezintă o problemă suficient de serioasă pentru a crea mecanismul propus. Deși un număr semnificativ de violări ale CtEDO de către Moldova țin de neexecutarea hotărârilor judecătorești, condamnările au fost constatate până în anul 2009, vizând în mod principal neexecutarea hotărârilor privind acordarea spațiului locativ de stat, pronunțate împotriva statului sau a entităților acestuia. În 2009, în urma hotărârii pilot a CtEDO în cauza *Olaru ș.a. c. Moldovei*, statul a fost invitat să introducă un remediu care să asigure cu adevărat o redresare efectivă pentru violările CEDO, care se datorează neexecutării prelungite de către autoritățile de stat a hotărârilor judecătorești definitive cu privire la acordarea spațiului locativ de stat pronunțate împotriva statului sau a entităților acestuia.<sup>8</sup> În 2011, Parlamentul a instituit un remediu compensator (Legea nr. 87) pentru executarea tardivă sau neexecutarea hotărârilor judecătorești. În 2012, președintele CSJ și Agentului guvernamental au emis o recomandare cu privire la satisfacția echitabilă care urmează a fi acordată pentru violarea CEDO. În 2012, Prin decizia *Balan c. Moldovei*, CtEDO a acceptat, *prima facie*, că recursul introdus prin Legea nr. 87 este unul eficace, sugerând epuizarea acestui remediu persoanelor care se plâng de încălcarea termenului rezonabil de executare a hotărârilor judecătorești;<sup>9</sup>
- b) Odată cu reformarea sistemului național de executare și instituirea executorilor judecătorești privați în 2010, din numărul de documente executorii recepționate de către executorii judecătorești (95,000 în 2012; 96,000 în 2013 și 58,000 în primele 6 luni ale anului 2014), anual sunt executate în medie 61% din titlurile recepționate.<sup>10</sup> Aceste cifre sugerează eficiența mecanismului național de executare. În acest context, nu este clar pentru ce este necesară o comisie permanentă pentru

<sup>8</sup> CtEDO, hot. *Olaru și alții c. Moldovei*, 28 iulie 2009, para. 58.

<sup>9</sup> CtEDO, dec. *Balan c. Moldovei*, 24 ianuarie 2012, para. 23 – 26

<sup>10</sup> Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești (UNEJ). Răspunsul nr. 85 din 29 ianuarie 2015 cu privire la adresarea Centrului de Resurse Juridice din Moldova nr. 1965 din 19 decembrie 2014.

supravegherea executării hotărârilor judecătorești, decât dacă aceasta se va ocupa de acordarea spațiului locativ de stat, ceea ce nu este indicat și nici posibil.

Atribuirea Comisiei juridice, numiri și imunități a Parlamentului a sarcinii de a exercita controlul parlamentar asupra executării hotărârilor CtEDO de către Republica Moldova:

- a) Controlul parlamentar asupra executării hotărârilor CtEDO este important, fiind recomandat și de către Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE).<sup>11</sup> Susținem crearea unui mecanism de control parlamentar pentru executarea hotărârilor CtEDO de către Republica Moldova, dar nu în forma propusă în proiectul de lege cu privire la modificarea Regulamentului Parlamentului, în maniera propusă de CRSJ;
- b) Propunerea grupului de inițiativă a CRSJ nu face nici o referință la proiectul de lege cu privire la Legea Agentului guvernamental, care a fost transmisă de Guvern spre examinare Parlamentului la 5 mai 2015.<sup>12</sup> Proiectul respectiv de lege prevede controlul parlamentar, dar nu specifică crearea unei comisii permanente pentru supravegherea executării hotărârilor CtEDO. Proiectul de lege a fost supus expertizei Consiliului Europei și a fost supus dezbaterilor publice pe parcursul unei perioade extinse. Pe parcursul acestora nu a fost înregistrată nici o propunere de crearea a unei comisii permanente cu privire la executarea hotărârilor CtEDO, ceea ce ar schimba proiectul deja transmis spre examinare. Propunerea nu este însoțită de nici o justificare pentru a putea aprecia relevanța acesteia;
- c) La sfârșitul anului 2013 a fost elaborat proiectul Regulamentului cu privire la controlul parlamentar al executării hotărârilor și deciziilor CtEDO, conform căruia Comisia juridică, numiri și imunități exercită controlul parlamentar asupra executării hotărârilor CtEDO. Regulamentul nu a fost supus dezbaterilor publice, fiind elaborat în cadrul unui grup de lucru format din reprezentanții Parlamentului, Agentului guvernamental, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene și CRJM. Proiectul regulamentului prevede mecanismul detaliat de supraveghere. Considerăm că regulamentul este suficient de detaliat și justifică atribuirea controlului Comisiei juridice, numiri și imunități.

Concluzia semnatărilor: nu susținem crearea unei comisii permanente pentru supravegherea executării hotărârilor judecătorești naționale sau a hotărârilor CtEDO. Susținem atribuirea rolului de exercitare a controlului parlamentar asupra executării hotărârilor CtEDO Comisiei juridice, numiri și imunități a Parlamentului.

#### **8. Plângeri individuale la Curtea Constituțională – un filtru național al cererilor înainte ca acestea să fie depuse la CtEDO; Mărirea numărului judecătorilor constituționali**

CRSJ propune modificarea Constituției, a Legii nr. 317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională și a Codului jurisdicției constituționale nr. 502 din 16 iunie 1995 în vederea instituirii posibilității ca persoanele fizice și juridice să depună plângeri la Curtea Constituțională cu privire la încălcarea drepturilor omului, după ce au epuizat toate căile de atac naționale. Plângerile vor putea fi depuse în termen de 30 de zile de la devenirea irevocabilă a deciziilor judecătorești, sau de 3 luni din ziua în care reclamantul a aflat sau trebuia să afle despre încălcarea unui drept pentru apărarea căruia legislația nu prevede o cale judiciară de atac. Propunerea de proiect prevede termenul de o lună pentru

<sup>11</sup> APCE, Rezoluția 1823(2001), din 23 iunie 2011. APCE a încurajat statele membre ale Consiliului Europei să introducă structuri parlamentare adecvate pentru a asigura monitorizarea riguroasă și permanentă a compatibilității și supravegherea executării obligațiilor internaționale în domeniul drepturilor omului.

<sup>12</sup> A se vedea proiectul și nota informativă la:

<http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2685/language/ro-RO/Default.aspx>.

etapa admisibilității și de 3 luni pentru examinarea plângerii în fond. Inițiativa propune dublarea numărului de judecători ai Curții Constituționale de la 6 la 12 judecători.

Potrivit notei informative la proiectul de lege, un mecanism similar de filtrare a cererilor cu privire la drepturile omului la nivel național există în Germania. CRSJ consideră că examinarea plângerii individuale ar reprezenta un mijloc eficient de apărare a drepturilor omului și de reparare a prejudiciului cauzat prin încălcarea acestor drepturi. De asemenea, CRSJ a menționat că în baza hotărârilor Curții Constituționale pe marginea plângerilor individuale ar putea fi solicitată revizuirea hotărârilor judecătorești naționale. În opinia CRSJ, mecanismul respectiv va diminua semnificativ numărul condamnărilor Republicii Moldova de către CtEDO, fapt ce va îmbunătăți imaginea țării în Consiliul European.

Opinia noastră: nu susținem propunerea de a institui dreptul de a depune plângeri individuale la Curtea Constituțională și mărirea numărului judecătorilor din această instituție de la 6 la 12, din următoarele considerente:

- a) Nu există o obligație în temeiul dreptului internațional de a crea astfel de mecanisme la nivel național. Statul trebuie totuși să nu admită la nivel național încălcarea CEDO și să asigure mecanisme eficiente pentru înlăturarea încălcărilor Convenției. Un astfel de mecanism deja există în Republica Moldova, acesta fiind posibilitatea de adresare în instanța de judecată. Este adevărat că CtEDO a cerut crearea unui remediu special pentru încălcarea termenului rezonabil și acesta a fost creat deja (Legea nr. 87);
- b) Propunerea grupului de inițiativă al CRSJ nu se încadrează în SRSJ și nu propune reformarea Curții Constituționale focusate pe sporirea eficienței și independenței acestei instituții. Prin SRSJ Guvernul Republicii Moldova și-a asumat direcția strategică de consolidare a rolului Curții Constituționale. La pct. 6.1.3 SRSJ prevede revizuirea spectrului de subiecți cu dreptul de sesizare a Curții Constituționale, obiectiv care urma să fie realizat în baza unui studiu privind activitatea Curții Constituționale. În baza acestui studiu urma să fie stabilită oportunitatea revizuirii cercului de subiecți cu dreptul de sesizare, precum și circumstanțele în care revizuirea urma să aibă loc. Împreună cu această activitate SRSJ prevede un șir de activități care urmau să sporească eficiența Curții Constituționale (pct. 6.1.2 și 6.1.4) și transparența de selectare a judecătorilor în această instituție (pct. 6.1.1);
- c) În unele hotărâri ale sale Curtea Constituțională a recunoscut că este un organ politico-jurisdicțional, fapt ce rezultă atât din competențele ei speciale, cât și din modul de numire a judecătorilor.<sup>13</sup> În condițiile în care judecătorii Curții Constituționale sunt numiți de organe politice, cum sunt Parlamentul și Guvernul, iar procedura de selectare a judecătorilor nu are loc în cadrul unei proceduri transparente și în baza unor criterii obiective,<sup>14</sup> atribuirea Curții Constituționale a unei competențe de a examina orice pretenții cu privire la drepturile omului suportă multe riscuri;
- d) Propunerile CRSJ nu au la bază un studiu cu privire la oportunitatea unui recurs individual la Curtea Constituțională, precum și de stabilire a necesităților reale de mărire a numărului de judecători sau personal. În lipsa unor cercetări veridice cu privire la revizuirea cercului de subiecți și a reorganizării Curții Constituționale, s-ar putea crea situația când Curtea Constituțională ar fi supraîncărcată, iar activitatea acesteia ar fi blocată. Anterior Curtea Constituțională a declarat neconstituționale norme care i-au blocat activitatea;<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 6 din 16 mai 2013, pct. 50.

<sup>14</sup> A se vedea Apelul societății civile adresat Guvernului de numire a judecătorilor Curții Constituționale printr-o procedură transparentă și echitabilă, disponibil la: <http://crjm.org/ong-solicita-guvernului-numire-transparenta-judecatorii-curtii-constitucionale/>.

<sup>15</sup> Curtea Constituțională, Hotărârea nr. 6 din 16 mai 2013, pct. 45-74.

- e) Introducerea acestui sistem poate determina riscul pentru Curtea Constituțională de a nu atrage atenția necesară celorlalte chestiuni date în competența sa, în special cele privind interpretarea Constituției și soluționarea disputelor politico-juridice;
- f) Propunerile nu examinează diferența realităților Germaniei în raport cu realitățile Republicii Moldova. Germania este o veche democrație în care autoritățile judiciare se bucură de o încredere sporită din partea societății. Sistemul de drept german ar putea să nu fie cea mai potrivită sursă de inspirație pentru Republica Moldova, având în vedere lipsa de încredere a societății în sistemul de drept din Republica Moldova, aspect care este recunoscut chiar de CRSJ în notele informative atașate la proiectele de lege. Mecanismele care funcționează în Federația Germană ar putea să nu funcționeze în Republica Moldova. Mai mult, crearea unui mecanism de filtrare a cererilor cu privire la drepturile omului într-un stat cu populația de 80 milioane ar putea fi justificată și ar putea să nu fie justificată într-un stat cu populația de sub 4 milioane;
- g) Propunerile se bazează pe justificarea scăderii numărului de condamnări la CtEDO și a creării unei imagini mai bune a Republicii Moldova în cadrul Consiliului Europei, evitând scopul firesc de îmbunătățire a actului de justiție. Cea mai bună soluție pentru a asigura respectarea drepturilor omului și a îmbunătăți imaginea Republicii Moldova este concentrarea judecătorilor, în special de la CSJ, pe calitatea actului de justiție. Aceasta este mult mai simplu și mai eficient decât un eventual recurs constituțional. Pe de altă parte, nu există nicio garanție că recursul creat va fi eficient iar Curtea Constituțională va examina cauzele mai bine decât CSJ;
- h) Totodată, crearea unui recurs individual la Curtea Constituțională nu ar scădea neapărat numărul de condamnări a Republicii Moldova la CtEDO, însă cu siguranță va amâna examinarea cererilor de către CtEDO, având în vedere că persoanele vor trebui de la început să epuizeze o a patra instanță la nivel național. În prezent unele autorități publice resping actualitatea problemelor constatate de CtEDO și respectiv necesitatea de soluționare a acestora, în baza argumentului că hotărârile CtEDO nu reflectă situația reală din țară, având în vedere că acestea se referă la evenimente care au avut loc mai mulți ani în urmă. Crearea unei căi de atac suplimentare la nivel național ar spori și mai mult această formă de nihilism;
- i) Propunerile CRSJ nu au fost consultate cu reprezentanții Curții Constituționale. O asemenea inițiativă de modificare radicală a Curții Constituționale ar trebui să vină de la Ministerul Justiției sau Curții Constituționale, și nu din partea sistemului judecătoresc, or nu este clar interesul acestuia în crearea a încă unui nivel de control asupra întregului sistem al justiției. Unica explicație în acest sens ar fi că sistemul judecătoresc nu dorește ca erorile acestuia să fie discutate la nivel internațional, sau cel puțin doresc ca acestea să fie discutate cu întârziere, astfel încât persoanele responsabile de aceste erori să nu poată fi atrase la vreo formă de răspundere.

Concluzia semnatărilor: nu susținem propunerea de introducere a plângerii individuale la Curtea Constituțională în contextul, condițiile și forma propusă de CRSJ și solicităm renunțarea la ea.

## BLOCUL MODIFICĂRILOR PRIVIND PROCEDURA CIVILĂ

### 9. Achitarea taxei de stat după terminarea procesului

La moment, reclamantul, la depunerea cererii de chemare în judecată, urmează să plătească o taxă de stat, care variază în funcție de natura disputei. În cauzele patrimoniale, aceasta este de 3% din valoarea litigiului. În instanța de apel taxa de stat este de 75% din taxa care urma a fi plătită în prima instanță, iar în instanța de recurs - 50%. Instanța de judecată poate scuti de la plata taxei de stat în cazul în care constată că persoana nu o poate plăti. În anul 2010, doar pentru examinarea cauzelor în judecătoria au fost încasate cu titlu de taxă de stat peste MDL 56,800,000. Pe lângă această sumă, a mai fost încasată taxa de stat pentru examinarea apelului și recursului.

În scopul garantării accesului la justiție, CRSJ propune plata taxei de stat pentru examinarea cauzelor civile după ce hotărârea judecătorească devine irevocabilă, de către partea care a pierdut procesul. O situație similară există în Franța. Drept motiv pentru această inițiativă sunt indicate dificultățile întâmpinate pentru a justifica imposibilitatea de plată a acestei taxe, precum și solicitările abuzive de scutire de plata taxei de stat.

Opinia noastră: nu susținem această inițiativă din următoarele considerente:

- a) Necesitatea acestei modificări nu este convingător justificată. Se pare că inițiativa este mai degrabă o chestiune de oportunitate, decât una de necesitate. Este adevărat că Republica Moldova a fost condamnată de CtEDO de 5 ori la acest capitol, însă 4 din aceste condamnări se refereau la curențe legislative care au fost înlăturate deja, iar într-o cauză judecătoria nu și-au motivat adecvat decizia. Mai mult, ultima condamnare la acest capitol datează încă din anul 2008. Faptul că judecătoria uneori nu își îndeplinesc în mod adecvat funcțiile nu trebuie să servească drept temei pentru modificarea legii;
- b) Revine părții care solicită scutirea să își motiveze solicitarea, iar această cerință este conformă standardelor CtEDO. În caz contrar, judecătorul urmează să respingă solicitarea. Motivarea solicitării nu este o sarcină imposibilă, iar numărul mare de scutiri oferite de judecători confirmă implicit acest lucru;
- c) Taxa de stat are scopul principal de a preveni depunerea în instanța de judecată a cererilor abuzive. Excluderea taxei de stat la depunerea cererii va duce inevitabil la creșterea numărului cauzelor civile depuse. Din acest considerent, inițiativa este greu de conciliat cu scopul general al inițiativelor - de a reduce volumul de muncă al judecătorilor;
- d) Sumele încasate până acum în buget cu titlu de taxă de stat pentru judecarea cauzelor nu sunt deloc neglijabile. Mecanismul propus de încasare a taxei de stat va afecta bugetul de stat, deoarece aceasta presupune încasarea taxei de stat de la cel ce pierde procesul, care, deseori, nu este solvabil. Rata medie de executare a hotărârilor judecătorești în țară este mai mică de 60%. Mai mult, încasarea acestor sume va presupune o procedură complexă de urmărire forțată a sumelor datorate. Mecanismul nu soluționează problema taxelor de stat încasate de la companiile străine. Companiile off-shore prezintă dificultăți speciale cu privire la încasarea datoriilor. Urmează, de asemenea, să fie menționat că, potrivit inițiativei, taxa de stat va trebui plătită după ce hotărârea devine irevocabilă, adică, în cauzele examinate până în recurs, peste câțiva ani. Aceasta înseamnă că timp de câțiva ani în bugetul de stat, care și așa este auster, nu vor fi încasate sume considerabile;
- e) Inițiativa propune excluderea instituției scutirii de plata taxei de stat. Aceasta înseamnă că, în cazul pierderii procesului, persoanele sărace, care actualmente sunt scutite de taxa de stat, vor trebui

oricum să plătească această sumă. Aceasta ar putea reprezenta o sarcină excesivă pentru aceste persoane;

- f) Inițiativa nu prevede nici o deosebire între persoanele fizice și juridice. Dacă pentru persoanele fizice s-ar putea de prevăzut unele excepții, argumentul cu privire la persoanele juridice nu este clar. Mai mult, stabilirea cuantumului taxei de stat ține de politica fiscală a statului, cu consecințe serioase directe asupra justițiabililor, asupra bugetului de stat și asupra volumului de lucru a judecătorilor. De aceea, orice inițiativă în vederea modificării taxei de stat trebuie analizată minuțios și consultată cu toți factorii de decizie relevanți.

Mecanismul actual de percepere a taxei de stat este mult mai simplu și prezintă mai multe beneficii decât mecanismul propus. Cu toate acestea, dacă se consideră că taxa de stat stabilită prin prezenta lege este prea mare, legislația actuală poate fi îmbunătățită. Astfel, taxa de stat ar putea fi mai mică decât cea actuală în prima instanță și să crească gradual în apel și recurs. Aceasta va asigura un acces mai lejer în prima instanță, însă va descuraja folosirea abuzivă a apelului și recursului. Un astfel de sistem funcționează eficient în multe țări europene.

Concluzia semnatărilor: nu susținem propunerea de achitare a taxei de stat după terminarea procesului și solicităm renunțarea la ea.

#### **10. Stabilirea în procedura civilă a termenelor de examinare a cauzelor – 6 luni pentru prima instanță și a câte trei luni pentru instanța de apel și recurs**

CRSJ propune instituirea termenelor de examinare a cauzelor de 6 luni pentru prima instanță și de 3 luni pentru instanțele de apel și recurs. Această inițiativă este justificată de autori prin incertitudinea creată pentru justițiabili de faptul că legea actuală nu prevede termene clare de examinare a cauzelor.

Opinia noastră: nu susținem această inițiativă din următoarele considerente:

- a) Termenul rezonabil de judecare a cauzei nu a fost niciodată și nu este o problemă sistemică în Republica Moldova. Putem afirma cu certitudine că examinarea unei cauze obișnuite în instanța de judecată, în trei nivele de jurisdicție, în mai puțin de 5 ani este conformă standardelor CtEDO. În Republica Moldova practic nu există cauze care să fie examinate până în recurs mai mult de 5 ani. Astfel, potrivit statisticii oficiale, din cele 61,000 de cauze civile examinate în prima instanță în anul 2014, doar 578 (0.95%) au fost examinate între 2 și 3 ani și doar 321 (0.5%) mai mult de 3 ani;<sup>16</sup>
- b) Republica Moldova a fost condamnată în 9 cauze pentru termenul excesiv de judecare a cauzei. Urmează totuși de menționat că aceste tergiversări se datorau trimiterii repetate a cauzelor la rejudecare. Această problemă a fost practic soluționată în cauzele civile prin modificările din anul 2012. Ultima condamnare la CtEDO la acest capitol datează încă din anul 2011;
- c) Cea mai serioasă problemă a justiției moldovenești este calitatea insuficientă a motivării hotărârilor judecătorești. Aceasta a fost menționată în peste 40% din hotărârile CtEDO pronunțate în cauzele moldovenești. Prin această inițiativă judecătorii sunt stimulați să se concentreze pe viteza examinării cauzelor și nu pe calitatea examinării lor. O asemenea abordare este incorectă și nu creează premise pentru îmbunătățirea actului de justiție. Din contra, această inițiativă creează premise pentru formarea condițiilor și mai dificile pentru judecători, ce vor trebui să pună accentul pe viteză și nu pe calitatea motivării hotărârilor;

<sup>16</sup>A se vedea [http://justice.gov.md/public/files/file/studii/studii\\_si\\_analize/sarcina\\_civila\\_12\\_luni\\_2014.xlsx](http://justice.gov.md/public/files/file/studii/studii_si_analize/sarcina_civila_12_luni_2014.xlsx).

- d) Legislația actuală deja conține suficiente termene care să ordoneze judecătorii. Practica confirmă că multe dintre acestea nu sunt respectate. De fapt, Republica Moldova are nevoie de excluderea termenilor care sunt nejustificat introduși și de crearea premiselor ca judecătorii să ia tot timpul necesar pentru examinarea calitativă a cauzelor. În caz că se dorește o monitorizare mai minuțioasă a modului de examinare a cauzelor de către judecători, aceasta poate fi făcută prin îmbunătățirea sistemului actual de gestionare a dosarelor. Se pare că PIGD deja conține un modul în acest sens, iar încălcarea termenelor de judecare a cauzelor reprezintă o abatere disciplinară;
- e) Termenele reduse vor afecta examinarea cauzelor și din altă perspectivă. Modificările din anul 2012 au pus un accent deosebit de pregătire a cauzei pentru judecare. Acest proces este unul de durată, care permite judecătorului să se concentreze cu adevărat pe calitatea activității sale. Termenele propuse vor reduce substanțial din impactul inițiativelor din 2012;
- f) Reducerea veritabilă a duratei examinării cauzelor nu se produce prin introducerea unor termene procesuale, ci prin eficientizarea procedurilor de examinare a cauzelor. Procedura actuală din Republica Moldova este una greoaie. Prin simplificarea acesteia, cum ar fi modul de citare a părților, de ținere a proceselor-verbale, sau de audiere, se va asigura un impact mai bun decât prin introducerea unor termene.
- g) Pentru a reduce în mod real termenii de examinare a cauzelor de către judecător este necesar (1) de optimizat procesele de circulație a documentelor, (2) de deviat anumite cauze cu grad redus de complexitate de la examinare de către judecător la proceduri alternative de soluționare a cauzelor (medierea, arbitraj); (3) de evaluat volumul de lucru al judecătorului pentru a permite examinarea cauzelor în termenii propuși (3-6 luni).

Concluzia semnatarilor: deși intenția de reducere a termenelor de examinare este una salutară, însă nu susținem propunerea de stabilire în procedura civilă a termenelor minime de examinare a cauzelor (6 luni pentru prima instanță și a câte trei luni pentru instanța de apel și recurs) și solicităm renunțarea la ea și evaluarea propunerilor semnatarilor enunțate mai sus în contextul implementării SRSJ.

#### **11. Modificarea Codului de procedură civilă, astfel încât, în cauze mai puțin complicate, să existe doar o singură cale de atac**

CRSJ propune excluderea posibilității pentru anumite categorii de cauze să fie contestate la CSJ și examinarea acestora în ultima instanță de către curțile de apel. Printre acestea se regăsesc și litigiile cu o valoare mai mică de MDL 50,000. Se pare că unicul argument invocat în acest sens este dorința de a scădea volumul de muncă al judecătorilor.

Opinia noastră: nu susținem această inițiativă din următoarele considerente:

- a) Inițiativa dată vine să reintroducă sistemul exclus în anul 2012. Sistemul introdus în 2012 și-a confirmat eficiența, iar schimbarea unui sistem eficient peste doar câțiva ani de la introducere este inacceptabilă și derutabilă atât pentru judecători, cât și pentru justițiabili;
- b) Este adevărat că sistemul introdus în anul 2012 putea să sporească volumul de muncă al CSJ, însă, între timp, posibilitățile CSJ de a examina cauzele au crescut. Judecătorii CSJ au obținut câte trei asistenți judiciari (în comparație cu judecătorii din prima instanță și din curțile de apel, care au doar câte un asistent judiciar), au fost practic excluse ședințele publice, iar instituția inadmisibilității a fost fortificată. La moment, volumul de muncă al CSJ s-a redus și este la un nivel acceptabil;
- c) Caracterul neuniform al practicii judecătorești reprezintă o problemă serioasă în Republica Moldova, recunoscută chiar de autorii propunerilor discutate. Mecanismul introdus în anul 2012,

care este unul logic și bine structurat, permite CSJ să uniformizeze practica judecătorească în orice domeniu. Modificările propuse vor fi reduce serios posibilitățile CSJ de uniformizare a practicii în cauzele care nu vor ajunge niciodată la ea;

- d) Prin implementarea acestei inițiative CSJ nu va putea examina cauzele patrimoniale cu a valoare mai mică de MDL 50,000. Se pare că acestea reprezintă o mare parte a cauzelor civile, iar nimeni nu a încercat să cuantifice aceste cauze. Valoarea litigiului nu este un indicator al complexității cauzei. Din contra, multe cauze cu pretenții monetare mici prezintă probleme de drept serioase, care merită atenția CSJ. Dacă CSJ va considera că majoritatea dintre acestea nu merită să fie examinate, ele pot fi declarate inadmisibile cu ușurință, ceea ce poate fi aplicat și în prezent;
- e) Cauzele care nu vor fi examinate de CSJ vor fi numeroase, iar soluția finală în ele o va da o curte de apel. Potrivit statisticii oficiale, în anii 2013 și 2014, CSJ a remis la rejudecare 35% din cauzele civile și 70% din cauzele penale în care a admis recursul. Motivul principal al remiterii cauzelor la rejudecare este calitatea insuficientă a activității instanțelor de apel. Având în vedere calitatea activității curților de apel, inițiativa reprezintă de fapt o limitare considerabilă posibilităților persoanelor de a beneficia de o justiție corectă;
- f) Această inițiativă pare oricum illogică având în vedere că se propune introducerea, la CSJ sau la Curtea Constituțională, a unui filtru suplimentar în calea adresărilor la CtEDO.

Reducerea volumului de muncă al judecătorilor nu trebuie efectuat prin reducerea căilor de atac, ci prin reducerea numărului de cauze care sunt deferite justiției. Aceasta poate avea loc prin fortificarea medierii și prin modificarea competenței instanțelor judecătorești, și anume unele cauze examinate în prezent de instanțe să fie examinate de organe administrative (existente sau create în acest scop), iar părțile să poată să se adreseze instanței de judecată doar dacă nu sunt de acord cu decizia organului administrativ. Spre exemplu, în Studiul cu privire la specializarea judecătorilor din 2014,<sup>17</sup> se propune /recomandă schimbarea competențelor legate de următoarele cauze/proceduri: creșterea numărului contravențiilor în care agentul constator ar putea aplica sancțiunea contravențională, iar instanța de judecată ar examina doar contestația; constatarea faptelor care au valoare juridică, în cazul în care persoana are toate actele (spre exemplu, notarul să aibă această competență); divorțurile cu copii minori, unde nu sunt dispute între părți (spre exemplu, organele de stare civilă să aibă această competență);<sup>18</sup> limitarea numărului contravențiilor date în competența instanței de judecată (spre exemplu, contravenții care implică minori); acordarea compensației pentru atragerea ilegală la răspundere penală (spre exemplu, Ministerul Justiției să aibă această competență); acordarea compensației pentru încălcarea termenului rezonabil (Legea nr. 87, spre exemplu, Ministerul Justiției să acorde compensațiile); încasarea pensiei alimentare. De asemenea, se recomandă o serie de măsuri care ar putea fi puse în aplicare de către factorii de decizie relevanți pentru a îmbunătăți performanța instanțelor. Aceste măsuri pot include: delegarea mai multor atribuții de rutină grefierilor, citarea părților prin intermediul poștei electronice, simplificarea modului de ținere a proceselor verbale (ca rezultat al înregistrării audio a ședințelor); introducerea măsurilor mai dure pentru ordonarea părților și instituirea unei practici uniforme la nivelul curților de apel.

---

<sup>17</sup> A se vedea pentru detalii CRJM, *Specializarea judecătorilor și oportunitatea creării sistemului instanțelor de contencios administrativ în Republica Moldova*, Chișinău, 2014, disponibil la [http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/06/2014-Studiu-Specializ-Jud-MD\\_ro.pdf](http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/06/2014-Studiu-Specializ-Jud-MD_ro.pdf).

<sup>18</sup> Aceste cauze pot fi cu ușurință și mult mai rapid examinate de alte autorități. În anul 2014, din cele 63,000 de cauze civile parvenite în instanță, circa 12,000 (19%) le-a reprezentat această categorie de cauze.

Concluzia semnatărilor: nu susținem propunerea de modificare a Codului de procedură civilă, astfel încât, în cauze mai puțin complicate, să existe doar o singură cale de atac și, respectiv, solicităm renunțarea la ea.

## 12. Instituirea medierii obligatorii în cauzele civile în primele instanțe

CRSJ propune ca medierea să devină obligatorie în instanțele de fond în procedura contencioasă, care va fi făcută de judecătorul căruia i-a fost repartizată cauza, cu limitarea termenului de mediere la 30 de zile și obligarea părților de a se prezenta. În cazul în care părțile vor fi de acord să încheie tranzacție de împăcare, judecătorul va dispune încetarea procesului printr-o încheiere. În caz contrar, judecătorul va emite o încheiere de încetare a procesului de mediere și va restitui dosarul, care se va repartiza aleatoriu altui judecător.

Din nota informativă la proiectul de lege nu rezultă cu claritate care a fost scopul proiectului. Ne vom conduce de principiile generale de care se conduc statele atunci când introduc medierea sau alte metode alternative de soluționare a disputelor în procedurile de judecată, și anume reducerea volumului de muncă a instanțelor de judecată, obținerea beneficiilor economice prin reducerea cheltuielilor de judecată și a timpului de soluționare a cauzei, obținerea beneficiilor sociale prin menținerea relațiilor amiabile între părți, etc. Propunerile CRSJ riscă să aibă efecte contrare opuse celor indicate mai sus din mai multe considerente analizate în continuare.

Opinia noastră: din considerentele expuse mai jos, susținem fortificarea instituției medierii, însă propunem un alt mecanism de mediere:

- a) Proiectul atribuie sarcina medierii judecătorului căruia i s-a repartizat cauza. Prin aceasta, dosarele vor rămâne tot în gestiunea instanțelor de judecată, care deja sunt supraîncărcate. Astfel, nu va fi atins scopul reducerii numărului dosarelor, ci dimpotrivă, numărul dosarelor în instanțe va crește, deoarece nu este garantat că toate cauzele se vor finaliza cu tranzacția de împăcare. În cazurile în care părțile nu ajung la un acord, cauza va fi repartizată unui alt judecător, ceea ce va duce și la mărirea volumului de muncă al judecătorilor și al personalului care asistă judecătorii;
- b) Termenul acordat pentru mediere este de 30 de zile. Având în vedere sarcina mare de lucru a instanțelor de judecată, există riscul că judecătorii vor fi puși în fața unei alegeri dificile fie de a respecta acest termen în detrimentul activității de bază de examinare a cauzelor, ori de a încălca termenul acordat pentru mediere. Ambele situații vor duce la creșterea termenului de examinare a cauzelor. Aceasta din urmă, împreună cu creșterea volumului de muncă, va duce la reducerea eficienței instanțelor de judecată;
- c) Proiectul de lege atribuie judecătorului puterea de a obliga părțile de a se prezenta în ședința de mediere, chiar dacă sunt reprezentate. Medierea în sine presupune o procedură amiabilă, iar obligarea părților să se prezinte în instanța de judecată ar putea amplifica tensiunile între părți, ceea ce nu predispune spre un rezultat pozitiv al medierii. În plus, este importantă urmărirea unei balanțe echitabile între interesul public și cel privat și să nu existe o sarcină excesivă sub pretextul atingerii unui interes public sau privat. Obligarea părților de a se prezenta în instanță pentru mediere poate fi perceput de părți ca și o procedură obligatorie și inutilă care precedă ședințele de judecată. De asemenea, pentru o mediere de succes este nevoie de crearea unei atmosfere care să predisună spre negocieri și discuții, adică să fie petrecută în alte încăperi decât sala de judecată. În statele în care instanțele joacă un rol activ în procesul de mediere, în instanțele de judecată sunt amenajate spații speciale care să corespundă acestui scop. În instanțele de judecată din Moldova

nu sunt amenajate și nici nu se planifică amenajarea unor astfel de spații, în pofida investițiilor capitale destul de mari în ultimii ani;

- d) Proiectul propune ca judecătorii să poată acorda termen de conciliere părților de până la 15 zile. Aceasta presupune că părțile vor avea timp pentru reflectare și pentru întâlniri în privat în aceste 15 zile, în lipsa judecătorului. Având în vedere faptul că părțile deja se află în litigiu, medierea este eficientă anume atunci când există o persoană terță – mediatorul – care intervine între părți și le ajută să negocieze și să treacă peste conflict. Cea mai previzibilă evoluție a cazului este că părțile nu se vor întâlni în aceste 15 zile. Astfel, această procedură poate fi echivalată cu amânarea unei ședințe de judecată, ceea ce va reduce substanțial din scopul și efectul legii;
- e) Medierea obligatorie este introdusă în toate procedurile contencioase. Introducerea medierii în toate cauzele nu este justificată. Practica altor state confirmă că medierea este aplicată doar în unele categorii de cauze;
- f) Succesul medierii este dictat, nu în ultimul rând, de personalitatea mediatorului, cunoștințele și aptitudinile acestuia de mediere. Profilul profesional al judecătorilor din Republica Moldova este sculptat mai degrabă după alte standarde, iar instruirea inițială și continuă a judecătorilor nu răspunde necesității de construire a aptitudinilor necesare unui mediator de succes. În plus, există mediatori atestați potrivit Legii nr. 134 din 14 iunie 2007 cu privire la mediere, care sunt formați în instruirea inițială și continuă în acest domeniu. Acești mediatori ar putea prelua atribuțiile de mediere în cazul introducerii obligativității procedurii de mediere;
- g) Propunerea nu ia în considerație sistemul actual și eforturile care au fost depuse în vederea promovării medierii în Republica Moldova, inclusiv proiectul de lege care a fost elaborat de Ministerul Justiției în 2013-2014 în vederea implementării acțiunii strategice nr. 5.1.2. din Pilonul V al SRSJ și care se află în Parlament spre aprobare.

Există mai multe modele, în diferite state, de creștere a popularității metodelor alternative de soluționare a disputelor.<sup>19</sup> Totuși, ceea ce este caracteristic pentru o mediere de succes, este crearea tuturor condițiilor (spațiu, mediator, costuri, termene etc.) care să predisună părțile să negocieze și nu trecerea obligatorie printr-o procedură care face procesul de judecată mai anevoios și pentru părți, și pentru instanțele de judecată. Republica Moldova a avut experiența până în anul 2003, când în litigiile comerciale soluționarea prejudiciară a disputei era obligatorie. Totuși practica a confirmat că aceasta nu a fost eficientă.

Pentru a fortifica instituția medierii în Moldova, este nevoie, mai degrabă, de amendarea cadrului normativ prin care să fie stabilite condiții mai severe de eligibilitate pentru mediatori, creșterea numărului de mediatori bine pregătiți, rolul mai activ al judecătorului și avocaților în popularizarea medierii, fortificarea Consiliului de Mediere. Toate aceste propuneri sunt prevăzute în proiectul de lege elaborat în 2013-2014 de către Ministerul Justiției în contextul SRSJ, care a fost înregistrat în mai 2015 în Parlament pentru adoptare.

Dacă totuși se insistă pe medierea obligatorie, aceasta ar putea avea loc în fața mediatorului autorizat până la depunerea cererii de chemare în judecată sau la scurt timp după depunerea cererii de chemare în judecată. Acest mecanism este mult mai rapid și eficient decât medierea propusă prin proiectul de lege. În orice caz, accentul ar trebui pus pe medierea de către mediatorii profesioniști.

---

<sup>19</sup> PNUD Moldova, Raport de monitorizare privind implementarea Legii RM nr. 134 din 14.06.2007 cu privire la mediere, pag. 30, disponibil la <http://www.justice.gov.md/file/reforma%20judiciara/Raport%20de%20monitorizare%20a%20Legii%20cu%20privire%20la%20mediere.pdf>.

Concluzia semnatărilor: susținem fortificarea instituției medierii în Republica Moldova, dar nu în forma și procedura propusă de CRSJ. Recomandăm adoptarea proiectului de lege elaborat de către Ministerul Justiției în 2013-2014, în contextul activităților pentru implementarea SRSJ, care a fost înregistrat la Parlament spre adoptare. În orice caz, chiar dacă medierea obligatorie va fi implementată, ea trebuie să fie efectuată de către mediatori autorizați.

**13. Judecarea pricinilor având ca obiect investițiile străine sau care vizează un interes public general ori în care se invocă aspecte cu rezonanță în societate, în primă instanță, de un complet dintr-un judecător și doi judecători de onoare**

CRSJ propune introducerea instituției judecătorului de onoare, care va examina cauzele civile ce au ca obiect investițiile străine sau care vizează un interes public general sau în care se invocă aspecte cu rezonanță în societate. Se propune examinarea cauzelor respective de complete formate din trei judecători: un judecător de carieră și doi judecători de onoare. Judecătorii de onoare, conform propunerii, sunt desemnați de către Consiliul Superior al Magistraturii, fiind selectați prin concurs public, în baza propunerilor făcute de consiliile locale, raionale și municipale. Judecătorul de onoare trebuie să aibă o reputație ireproșabilă și un statut bun în societate. Propunerile respective implică modificarea Constituției, a Legii privind organizarea judecătorească și a Codului de procedură civilă.

În nota de argumentare a modificărilor la Constituție, la subiectul judecătorilor de onoare se menționează următoarele argumente: diminuarea riscului de corupție și asigurarea soluțiilor judiciare care nu vor mai putea fi puse la îndoială de societate. În notă se face referință la practica unor state din SUA cu privire la curțile cu jurați și la practica unor state din Europa cu privire la implicarea reprezentanților societății la examinarea unor cauze. Totuși, nu este adus nici un exemplu de examinare a cauzelor ce implică investiții străine sau cauze de rezonanță socială sporită. De asemenea, nu este adus nici un argument de ce anume aceste tipuri de cauze au fost selectate pentru introducerea instituției judecătorilor de onoare.

Opinia noastră: nu susținem propunerea cu privire la introducerea instituției judecătorilor de onoare în Republica Moldova din următoarele considerente:

- a) Propunerea nu este argumentată cu privire la necesitatea, în general, de a introduce o astfel de instituție și nici cu privire la cauzele selectate. Propunerea nu este însoțită de nici o analiză a costurilor și a numărului preconizat de cauze pentru care s-ar aplica această instituție;
- b) Propunerea nu explică selectarea cauzelor ce țin de investiții străine sau cauze de rezonanță socială sporită pentru a fi examinate de complete cu implicarea judecătorilor de onoare. Acestea sunt, de fapt, cele mai complexe cauze, care necesită implicarea și analiza judecătorilor de carieră;
- c) Instituția judecătorilor de onoare nu este aplicabilă Republicii Moldova datorită mai multor factori, în special fiind relevanți trei. Primul: în Republica Moldova avem tradiții ce țin de cununie, stabilirea legăturilor apropiate de rudenie cu mai multe persoane prin intermediul instituției botezului (cumetri). Astfel, ar fi foarte greu într-o localitate de identificat persoane care nu au nici o legătură cu cele implicate în dosar. Al doilea: instituția judecătorilor de onoare presupune un grad minim de cunoștințe juridice, specific țărilor cu democrații avansate. Gradul redus de cunoștințe juridice și nihilismul juridic sunt specifice Republicii Moldova, fiind un impediment serios pentru introducerea instituției judecătorilor de onoare. Al treilea factor: Republica Moldova a avut experiența persoanelor fără studii juridice să asiste judecătorii și anume asesorii populari, moșteniți din perioada sovietică. Nu a existat nici un studiu până la formularea propunerilor CRSJ care ar indica vreo nostalgie sau neajuns în sistemul judecătoresc datorită abrogării instituției asesoriei populare.

Din contra, judecătorii care au lucrat cu asesorii populari au, de obicei, doar critici cu privire la instituția asesorilor populari din cauza lipsei de profesionalism și dedicație (multe ședințe se amânau din cauza că nu se prezentau asesorii). În așa condiții, reintroducerea unei instituții similare este absolut arbitrară și lipsită de orice justificare;

- d) Propunerile, de fapt, presupun o interferență directă a administrației publice locale în activitatea justiției, deoarece se propune numirea judecătorilor de onoare la propunerea consiliilor locale;
- e) Însăși denumirea propusă de judecători de onoare pune într-o lumină mai puțin favorabilă judecători de carieră, care reiese că nu sunt de onoare. O astfel de abordare nu invită la un act judiciar calitativ.

Concluzia semnatarilor: nu susținem propunerea cu privire la introducerea instituției judecătorilor de onoare, pentru nici un fel de cauze, și solicităm renunțarea la această propunere.

## BLOCUL MODIFICĂRILOR PRIVIND PROCEDURA PENALĂ

### 14. Stabilirea termenelor de examinare a cauzelor penale – 6 luni pentru prima instanță și a câte trei luni pentru instanța de apel și recurs

În mare parte, la această propunere sunt valabile de principiu argumentele enunțate în p. 10 (cauzele civile). În context, este important de instituit un mecanism de valorificare în practică a procedurilor alternative de soluționare pentru cauze penale, în care se bănuiește comiterea unor infracțiuni ușoare și mai puțin grave.

Totodată, atunci când este setat obiectivul de reducere a termenelor de examinare a cauzelor penale, trebuie să se țină cont de existența unui număr mare de participanți profesioniști în sistemul justiției penale, de care depinde viteza de examinare. Astfel, se impune necesitatea evaluării inițiale de către autori a factorilor obiectivi și subiectivi care afectează termenele de examinare. Prin urmare, instituirea termenelor reduse de examinare pentru judecători, fără operarea modificărilor de sistem și fără reducerea factorilor determinanți care contribuie la examinarea îndelungată a cauzelor penale, opțiunea propusă de autori nu va produce efectul scontat, deoarece această inițiativă va fi una de formă, dar nu care să răspundă adevăratelor motive de tergiversare a cauzelor.

Adițional, trebuie să se ia în considerație și faptul că viteza sporită de examinare a cauzelor penale ar putea afecta calitatea procesului și a sentințelor emise de instanțele de fond.

În context, se recomandă autorilor inițial să sporească posibilitatea devierii examinării cauzelor penale în metode alternative de soluționare, optimizarea circulației documentelor și, nu în ultimul rând, eficientizarea cooperării în planificarea ședințelor de judecată între instituțiile participante în justiția penală, adică procuratură, avocat, poliție, judecător și MJ (poliția judiciară și departamentul instituții penitenciare).

Concluzia semnatărilor: deși intenția de reducere a termenelor de examinare este una salutară, nu susținem propunerea de stabilire în procedura penală a termenelor minime de examinare a cauzelor (6 luni pentru prima instanță și a câte trei luni pentru instanța de apel și recurs) și solicităm renunțarea la ea și evaluarea propunerilor semnatărilor enunțate mai sus în contextul implementării SRSJ. Argumentele sunt similare celor aduse mai sus cu privire la procedura civilă (pct. 10).

### 15. Contestarea sentințelor pronunțate pentru infracțiuni ușoare și mai puțin grave cu recurs în Curțile de Apel (stabilirea unei singure căi de atac)

Concluzia semnatărilor: nu susținem propunerea de modificare a Codului de procedură penală, astfel încât, în cauze mai puțin complicate, să existe doar o singură cale de atac și, respectiv, solicităm renunțarea la ea. Argumentele sunt similare celor aduse mai sus cu privire la procedura civilă (pct. 11).

## 16. Diminuarea garanțiilor de imunitate a judecătorilor

Proiectul de lege schimbă modalitatea de examinare a cauzelor contravenționale împotriva judecătorului. El prevede că sancțiunile contravenționale sunt aplicate exclusiv de către instanța de judecată.

Opinia noastră: nu putem susține această inițiativă în varianta propusă, din următoarele considerente:

- a) Deși nota informativă la proiect menționează că acesta este menit să reducă imunitatea judecătorilor în cauze contravenționale, *de facto* el o lărgeste. La moment doar unele sancțiuni contravenționale sunt aplicate judecătorului de către instanța de judecată, iar inițiativa propune ca aceasta să aibă loc în toate cazurile;
- b) Marea majoritate a sancțiunilor contravenționale nu sunt aplicate de judecători, ci de către organe administrative. Este nerezonabil ca orice procedură contravențională împotriva judecătorului, cum ar fi de exemplu încălcările în domeniul circulației rutiere, să nu fie examinate de poliție, ci de către instanța de judecată. Aceasta îngreunează substanțial procedura și creează facilități care sunt greu de explicat prin raționamente logice;
- c) Legislația actuală prevede suficiente pârghii pentru protecția judecătorului împotriva abuzurilor, cum ar fi eliberarea după identificare, imposibilitatea arestării sau urmăririi penale decât cu autorizarea Procuraturii Generale și printr-o procedură complicată, etc. Acestea, și nu introducerea unor proceduri care fac foarte grea sancționarea judecătorilor în cauze întemeiate, trebuie folosite. Mai mult, dacă judecătorul nu este de acord cu sancțiunea contravențională aplicată de organul administrativ, el o poate mereu contesta în justiție;
- d) Codul contravențional nu prevede o procedură specială de examinare a cauzelor împotriva judecătorilor, atunci când sancțiunea în aceste cauze împotriva altor persoane este aplicată de alte autorități. Aceasta poate determina un blocaj procesual;
- e) O cercetare a CRJM a stabilit că, în general, imunitatea judecătorilor pentru abateri minore este extrem de greu de justificat.<sup>20</sup>

Concluzia semnatărilor: susținem anularea imunităților judecătorilor în proceduri contravenționale, dar nu în versiunea propusă în propunerile de modificare a legislației. Respectiv, solicităm modificarea acestora conform comentariile de mai sus.

## 17. Crearea curților cu jurați

CRSJ propune introducerea instituției curții cu jurați pentru judecarea cauzelor în primă instanță cu privire la infracțiunile deosebit de grave și excepțional de grave. Se propune instituirea curților cu jurați formate din 10 jurați. Propunerea presupune modificarea Constituției, Codului de procedură penală, Legii privind organizarea judecătorească și adoptarea unei noi legi cu privire la curtea cu jurați.

Argumentarea introducerii instituției curții cu jurați este similară argumentelor cu privire la introducerea judecătorilor de onoare. Specific curții cu jurați, în nota informativă la modificarea Constituției se menționează următoarele: „*Raționalitatea includerii Curții cu jurați în sistemul judecătorec se întemeiază nu numai pe speranțe efemere că în virtutea naturii sale democratice va da garanții sigure împotriva unor oarecare erori judecătorești, dar și pe apelările la faptul că pentru concluzia privind nevinovăția persoanei trase la răspundere penală sunt suficiente conștiința și bunul simț. Activitatea Curții cu jurați va reduce în*

<sup>20</sup> A se vedea [http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/04/Studiu-dr-comp-EU-investig-penala-iudec\\_29.04.2013.pdf](http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/04/Studiu-dr-comp-EU-investig-penala-iudec_29.04.2013.pdf)

*mare măsură riscul abuzului și erorilor judecătorești, considerabil va dezvolta contradictorialitatea dezbaterilor judiciare, contribuind astfel la rolul activ al învinuirii și apărării, excluderea din judecată a spiritului birocrat, creșterea activității sociale a cetățenilor, va spori responsabilitatea lor pentru destinul oamenilor, încrederea oamenilor simpli în judecată ca fiind una echitabilă, dezinteresată și obiectivă.”*

În nota de argumentare a modificărilor la Constituție, la subiectul curții cu jurați lipsește orice analiză a numărului de cauze cărora se va aplica curtea cu jurați și costurile pe care le implică crearea și menținerea curților cu jurați.

Opinia noastră: similar argumentelor indicate mai sus cu privire la judecătoria de onoare, nu susținem propunerea cu privire la introducerea instituției curții cu jurați. Pe lângă argumentele invocate cu privire la judecătoria de onoare, menționăm următoarele:

- a) Crearea și menținerea curților cu jurați sunt scumpe. O astfel de instituție nu se justifică în contextul austerității bugetului Republicii Moldova;
- b) Selectarea a 10 persoane independente și neutre, în special în contextul declinului demografic și migrării populației Republicii Moldova, va constitui un impediment permanent la selectarea juraților;
- c) Numărul mic de cauze deosebit de grave și excepțional de grave nu justifică nici măcar efortul calculării costurilor pentru crearea curților cu jurați.

Concluzia semnatarilor: nu susținem propunerea cu privire la introducerea instituției curții cu jurați și solicităm renunțarea la această propunere la această etapă. Se impune, în primul rând, realizarea analizelor de impact și a costurile de implementare.