

Observator de politici publice

Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte legislative și normative de sensibilitate publică din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, în scopul identificării potențialelor riscuri pentru interesul public și opțiuni de politici.

Documentul a fost realizat în cadrul proiectului „Consolidarea statului democratic de drept: contribuția societății civile” implementat de Transparency International – Moldova și susținut financiar de Ambasada Regatului Țărilor de Jos. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

Reforma justiției: un pas înainte, doi înapoi

Abordarea strategică a Judiciarului: trecerea în revistă a experiențelor

În Republica Moldova, justiția constituie unul din cele mai des reformate sectoare. Inițial, documentele de politici în domeniu aveau o abordare segmentară, vizând separat instituții și aspecte. Ulterior, s-a încercat o abordare cuprinzătoare, eforturile de reformă conjugându-se într-un cadru de politici unificat, cum ar fi - Strategia de consolidare a sistemului judecătoresc și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia, aprobate în anul 2007¹. Ce-i drept, intențiile de reformă au vizat doar sistemul judecătoresc și nu s-au extins, în aceeași măsură, asupra celorlalte componente ale sectorului justiției (organele de urmărire penală, profesiile juridice conexe, sistemul de executare etc.), acestea fiind tratate în continuare separat.²

În anul 2009, au fost inițiate reforme importante³, care, în final, s-au regăsit într-un document holistic - Strategia de reformare a sectorului justiției pentru anii 2011-2016 (SRSJ) și, respectiv, Planul de acțiuni pentru implementarea

acesteia.⁴ Este de remarcat extinderea termenului-limită de realizare a SRSJ până la 31 decembrie 2017.⁵

În viziunea autorităților⁶, multe din acțiunile programate și-au atins rezultatul scontat și multe reforme, chiar dacă au întârziat, s-au transpus în practică. Printre cele mai importante, sunt invocate:

- reformele de ordin legislativ și instituțional prin care au fost consolidate capacitățile de administrare a sistemului judecătoresc (Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) și organele specializate ale acestuia);
- lansarea reformei hărții amplasării instanțelor judecătorești;
- crearea noilor mecanisme de selecție, evaluare a performanțelor și răspunderii disciplinare a judecătorilor, inclusiv, consolidarea rolului și statutului Inspecției judiciare;
- reforma Institutului Național al Justiției;
- consolidarea sistemului asistenței juridice garantate de stat, lărgirea spectrului asistenței și a cercului de subiecți;
- revizuirea procedurilor de executare a hotărârilor judecătorești;
- regândirea și, după caz, consolidarea normelor privind organizarea și funcționarea profesiilor conexe sectorului justiției (notari, avocați, executori judecătorești, experți judiciari, mediatori, administratori autorizați, traducători/interpreți);
- reforma Procuraturii, a organelor de administrare a acesteia, a statutului procurorilor, crearea, fortificarea procuraturilor specializate;
- crearea bazei legislative privind reabilitarea victimelor infracțiunilor și consolidarea sistemului justiției prietenoase copiilor;
- instituirea unor noi mecanisme de prevenire a corupției și garantare a integrității în sectorul justiției;
- revizuirea codurilor de etică a actorilor din sectorul justiției și crearea unor mecanisme pentru investigarea/reacționarea la abaterile etice;

¹ Hotărârea Parlamentului nr. 174/2007 pentru aprobarea Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc.

² Drept exemplu poate servi: Strategia de dezvoltare a sistemului de executare, aprobată prin Hotărâre Guvernului nr. 1393/2007; Concepția Sistemului informațional automatizat „Registrul procedurilor de executare”, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1520/2007.

³ Concepția privind finanțarea sistemului judecătoresc, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 39/2010; Planul de acțiuni pentru realizarea Concepției privind finanțarea sistemului judecătoresc, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 803/2010.

⁴ Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobată prin Legea nr. 231/2011; Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 6/2012.

⁵ Hotărârea Parlamentului nr. 259/2016 cu privire la asigurarea continuității reformelor în sectorul justiției.

⁶ Proiectul Strategiei pentru asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2021-2024, p. 6,

<http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/5296/language/ro-RO/Default.aspx>

- reforma instituției Avocatului Poporului;
- lansarea procesului de modernizare și consolidare a cadrului legal și instituțional al sistemului penitenciar și sistemului probațiunii;
- adoptarea noilor reguli pentru procesul de elaborare a actelor normative.

Autoritățile insistă asupra faptului că SRSJ au fost executate în proporție de 86%.⁷ Totuși, se recunosc dificultățile în evaluarea impactului, indicatorii de progres urmărind, preponderent, rezultate cantitative și nu unele calitative. Mai mult, autoritățile, implicit, recunosc erorile în procesul de planificare strategică. Obiectivele au fost prea ambițioase, iar spectrul și aria de acțiune au fost prea extinse, motiv pentru care nu toate cele programate au fost realizate. Multe din acțiuni au fost interconectate, stagnarea și tergiversarea unora atrăgând nerealizarea în lanț a altora. Implementarea SRSJ a fost afectată și de riscurile prost administrate, chiar dacă au fost anticipate:

- instabilitatea politică;
- rezistența din partea autorităților care urmau a fi spuse reformelor;
- capacitățile insuficiente de absorbție a fondurilor pentru implementarea reformei.

De altfel, rezultatele SRSJ nu au fost consolidate. În anul 2018, prioritățile în sector pe termen scurt nu au fost trasate decât de Ministerul Justiției, fiind anunțată așa-numita „Mica reformă a justiției”, care se baza pe următoarele direcții strategice:⁸

- reforma cadrelor justiției și evaluarea integrității tuturor judecătorilor;
- restructurarea sistemului judiciar (finalizarea reformei hărții judiciare);
- consolidarea mecanismelor de responsabilizare a judecătorilor;
- consolidarea independenței sistemului judiciar;
- sporirea eficienței și transparenței sistemului judiciar;
- reforma avocaturii și a Curții Constituționale.

Din realizări, autoritățile insistă asupra amendamentelor legislative ce țin de:⁹

- revizuirea criteriilor de selecție, evaluare și promovare a judecătorilor;
- asigurarea competitivității în procesul de promovare și transferare a judecătorilor;
- consolidarea rolului CSM, în special prin limitarea calității de membru la un sigur termen, dar și limitarea dreptului de vot al Procurorului General, președintelui Curții Supreme de Justiție (CSJ) și ministrului justiției în problemele referitoare la cariera judecătorilor

- (numirea, promovarea, sancționarea disciplinară și destituirea judecătorilor);
- asigurarea autonomiei funcționale a Inspecției judiciare față de CSM;
- revizuirea mecanismului de examinare a abaterilor disciplinare.

Autoritățile recunosc, însă, și menținerea mai multor probleme în domeniu, cum ar fi:¹⁰

- factorii coruptibili și elementele care afectează integritatea actorilor din justiție;
- capacitățile insuficiente de performanță și în gestionarea resurselor umane;
- cultura juridică sub-dezvoltată;
- practicile judiciare neuniforme;
- aplicarea deficitară a cadrului normativ;
- concentrarea excesivă asupra acțiunilor pe termen scurt în elaborarea cadrului legislativ și lipsa unei viziuni sistemice pe termen mediu și lung;
- instabilitatea legislativă (inițiative incoerente, necorelate și formulate fără o consultare largă).

Strategia privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2021-2024 și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia

Îndelungată criză politică a determinat lipsa unei viziuni strategice asupra justiției. Un nou document de politici în domeniu a fost înaintat de către Guvern doar la 26 octombrie 2020¹¹, acesta fiind adoptat de către Parlament la 26 noiembrie 2020¹².

Proiectul Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2021-2024 cuprinde șase capitole:

- I. Analiza situației;
- II. Direcțiile strategice, obiectivele specifice și rezultatele scontate;
- III. Estimarea progresului, impactului și costurilor implementării;
- IV. Premisele unei implementări eficiente și riscurile implementării;
- V. Procesul de elaborare;
- VI. Procedurile de raportare și monitorizare.

Documentul de politici se axează pe următoarele direcții strategice și obiective:

⁷ Ibidem, p. 8.

⁸ Ministerul Justiției, Mica reformă a justiției, <http://justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=715&>

⁹ Proiectul Strategiei pentru asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2021-2024, p. 9,

<http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5296/language/ro-RO/Default.aspx>

¹⁰ Ibidem, p.9.

¹¹ Hotărârea Guvernului nr. 789/2020 cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru aprobarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2021-2024 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia.

¹² Proiectul de lege pentru aprobarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2021-2024 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia, <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5296/language/ro-RO/Default.aspx>

Direcții strategice	Obiective
Independența, responsabilitatea și integritatea actorilor din sectorul justiției	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidarea independenței sistemului judecătoresc și a sistemului Procuraturii - Consolidarea integrității și responsabilității în sectorul justiției - Sporirea gradului de transparență și încredere în justiție - Consolidarea capacităților profesiiilor juridice conexe justiției
Accesul la justiție și calitatea actului de justiție	<ul style="list-style-type: none"> - Îmbunătățirea accesului la justiție și a sistemului de protecție a drepturilor omului în sectorul justiției - Îmbunătățirea calității actelor judecătorești și uniformizarea practicii judiciare - Consolidarea instruirii și formării juridice - Fortificarea căilor alternative de soluționare a litigiilor
Administrarea eficientă și modernă a sectorului justiției	<ul style="list-style-type: none"> - Continuarea procesului de optimizare a sistemului judecătoresc și al sistemului Procuraturii - Consolidarea capacităților administrative și manageriale în sectorul justiției - Dezvoltarea și implementarea sistemelor informaționale judiciare

În proiect se regăsesc mai multe acțiuni importante, unele fiind preluate din cele nerealizate în procesul de implementare a SRSJ, cum ar fi:

- uniformizarea procedurii de numire a judecătorilor în toate instanțele judecătorești prin revizuirea modului de numire a judecătorilor CSJ – numirea urmează a fi efectuată de către Președintele Republicii Moldova la propunerea CSM;
- excluderea prevederilor care stabilesc numirea președinților și vicepreședinților instanțelor judecătorești de către Președintele Republicii Moldova la propunerea CSM, aceste competențe urmând să revină în exclusivitate CSM;
- excluderea art. 307 din Codul penal (Pronunțarea unei sentințe, decizii, încheieri sau hotărâri contrare legii).

Realizarea altor acțiuni este importantă și din perspectiva evaluării Republicii Moldova de către organisme specializate internaționale. Ne referim la revizuirea locului Inspecției procurorilor, care ar urma să fie subordonată Consiliului Superior al Procurorilor (CSP). Această acțiune este în spiritul recomandărilor Grupului de State contra Corupției (GRECO) adresate Republicii Moldova în runda a IV-a de evaluare - întreprinderea unor măsuri suplimentare pentru a spori obiectivitatea, eficiența și transparența

cadrelor normativ și operațional al responsabilității disciplinare a procurorilor.¹³

Deficiențe și (lipsa de) perspective – concluzii

Evident, Strategia privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2021-2024 nu este un document perfect. Procesul de elaborare și promovare a proiectului a fost unul atât de îndelungat, încât produsul nu mai corespunde exigențelor tehnicii legislative. Or, între timp, a fost revizuit cadrul legal național privind documentele de politici publice. Astfel, potrivit Regulamentului cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 386/2020, documentele de politici publice sunt de două tipuri – strategia și programul. Strategia trebuie să definească și să planifice politica publică a Guvernului pe termen lung (6-10 ani) în unul sau câteva domenii de activitate a Guvernului. Pe termen mediu (3-5 ani), document de politici publice servește programul. Programul trebuie să derive din strategie și, respectiv, să contribuie la implementarea acesteia prin detalierea și concretizarea acțiunilor ce urmează a fi realizate într-un domeniu sau subdomeniu de activitate. Programul trebuie să cuprindă partea descriptivă și planul de acțiuni.

O altă inconveniență este generată de adoptarea Strategiei prin lege și nu prin hotărâre de Parlament. Or, nici Strategia, nici Planul de acțiuni pentru realizarea acesteia, nu constituie acte normative. Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, prin art. 24, prevede că documentele de politici, fără a fi acte normative, sunt instrumente de decizie care abordează problemele existente într-un anumit domeniu, care definesc căile de soluționare a problemelor respective și descriu impactul așteptat asupra statului și societății. Documentele de politici se aprobă prin hotărâre de Guvern. În cazul în care implementarea acestor politici presupune implicarea unor autorități administrative care nu se află în subordinea Guvernului, documentele de politici sunt aprobate de către Parlament. Parlamentul este imprevizibil în acest sens. Cu titlu de exemplu, la 16 decembrie 2020, Parlamentul a aprobat, prin hotărâre, Strategia națională de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului pentru anii 2020-2025 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia.¹⁴

Mai grav, noul document de politici a fost dezbătut de către puteri și actori politici, mai degrabă, din grija pentru imagine politică decât din grija pentru calitatea documentului. Legea nr. 204/2020 „Pentru aprobarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2021-2024 și a Planului de acțiuni pentru implementarea

¹³ Raportul de evaluare a Republicii Moldova, precum și cele două rapoarte de conformitate pot fi accesate la link-ul:

<https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/republic-of-moldova>.

¹⁴ Hotărârea Parlamentului nr. 239/2020 pentru aprobarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului pentru anii 2020-2025 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului pentru anii 2020-2025.

acesteia” nu a fost promulgată. Nu poate să nu fie remarcată lentoarea cu care legea parcurge procedura de promulgare și reexaminare. În condițiile art. 74 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996, legea trebuie să se trimită de către Președintele sau de către unul dintre vicepreședinții Parlamentului spre promulgare Președintelui Republicii Moldova cel târziu în ziua de lucru următoare zilei semnării acesteia. Înainte de promulgare Președintele Republicii Moldova este în drept, în cazul în care are obiecții asupra unei legi, să o trimită Parlamentului spre reexaminare în termen de cel mult 2 săptămâni de la primirea ei. Președintele Republicii Moldova poate cere Parlamentului, doar o singură dată, reexaminarea legii pentru orice motive ce fac legea în ansamblu sau o parte a ei inacceptabilă.

În fine, Strategia revine în Parlament spre reexaminare la 2 februarie 2021 fără careva obiecții ce ar ține de inacceptabilitate. În speță, se insistă asupra includerii unor acțiuni ce țin de:¹⁵

- implementarea mecanismului de evaluare externă a judecătorilor;
- demararea unei reforme viabile în cadrul sistemului organelor anticorupție;
- fortificarea independenței judecătorilor prin adoptarea modificărilor legislative ce reies din recomandările partenerilor de dezvoltare și ale comunității internaționale;
- asigurarea unei verificări efective a declarațiilor de avere și interese personale ale judecătorilor și procurorilor, precum și fortificarea mecanismelor juridice de combatere a cazurilor de îmbogățire nejustificată și de încălcare a regimului juridic al restricțiilor și limitărilor de către subiecții vizați, dar și sancționarea acestora;
- reformarea CSJ;
- asigurarea unor mecanisme transparente și echitabile de alegere și numire a membrilor CSM și CSP.

În primul rând, o parte din aceste propuneri poartă un caracter prea general. Ne referim la propunerea privind fortificarea independenței judecătorilor prin adoptarea modificărilor legislative ce reies din recomandările partenerilor de dezvoltare și ale comunității internaționale.

În al doilea rând, o altă parte a propunerilor ar trebui să fie examinate în contextul altor documente de politici. Ne referim la propunerile ce țin de demararea unei reforme viabile în cadrul sistemului organelor anticorupție, precum și asigurarea unei verificări efective a declarațiilor de avere și interese personale ale judecătorilor și procurorilor, fortificarea mecanismelor juridice de combatere a cazurilor de îmbogățire nejustificată și de încălcare a regimului juridic al restricțiilor și limitărilor de către subiecții vizați, dar și sancționarea acestora. Aceste deziderate s-ar regăsi mai

organic în noul document de politici în domeniul anticorupție, care întârzie să fie elaborat. De altfel, Strategia privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2021-2024 conține acțiuni în acest sens, ca și acțiuni ce țin de reformarea CSM, CSP, CSJ.

În al treilea rând, în cea ce privește propunerea ce ține de implementarea mecanismului de evaluare externă a judecătorilor, aceasta este irealizabilă atât timp cât cadrul național nu prevede această modalitate de evaluare a judecătorilor. Or, nu poți implementa mecanisme, neavându-le. Remarcăm că eventualele reglementări în acest sens necesită amendamente majore constituționale, fiind justificate, inclusiv din perspectiva standardelor internaționale dar și experiențelor altor țări, doar în niște condiții excepționale.

În mod surprinzător, nici Parlamentul nu s-a grăbit în reexaminarea legii. Comisia juridică, numiri și imunități, în aprilie 2021, desfășoară 3 runde de audieri publice cu participarea reprezentanților autorităților interesate. Urmare a acestor audieri, la 22 aprilie 2019, Comisia parlamentară a propus Parlamentului menținerea hotărârii adoptate anterior asupra Legii nr. 204/2020.¹⁶ În fapt, Strategia nu mai are perspective certe, Parlamentul fiind dizolvat din 28 aprilie 2021.¹⁷

În generalizarea celor menționate, este de reținut că reforma justiției, dintotdeauna, a fost un subiect sensibil pentru celelalte două puteri. Îndelungatele crize politice au lipsit sectorul de un tratament strategic autentic. Din anul 2018, justiția nu mai este guvernată de vreo viziune strategică, în pofida faptului că reforma acesteia a fost declarată ca prioritate de toate partidele și actorii politici. O clasă politică neprofesionistă și necooperantă nu poate implementa o veritabilă reformă a justiției, iar procesul va fi unul mimat atât timp cât politicile în domeniu vor fi promovate din grija pentru propriul rating. În fapt, viitoarea legislatură va avea o misiune dificilă – să refacă justiția, bulversată de inițiative nejustificate, incoerente și populiste. Oricum, reforma justiției rămâne prioritate, asupra căreia trebuie să se insiste.



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
MOLDOVA

Tel. 20-34-84, 20-34-85

E-mail:

office@transparency.md

www.transparency.md

Str. „31-August 1989”, nr.98,
of. 205, Chișinău, MD-2004,
Republica Moldova

¹⁵ Scrisoarea Președintelui Republicii Moldova adresată Parlamentului, nr. 01-06-05 din 02.02.202, <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5296/language/ro-RO/Default.aspx>

¹⁶ Comisia juridică, numiri și imunități, Raport privind reexaminarea Legii nr. 204 din 26 noiembrie 2020 pentru aprobarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2021-2024 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia (nr. 363 din 17.02.2021), CJ-06 nr. 124 din 22.04.2021, <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5296/language/ro-RO/Default.aspx>

¹⁷ Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 77/2021 privind dizolvarea Parlamentului.