



**IPRE**

Institutul pentru Politici și Reforme Europene

## **ANALIZĂ TEMATICĂ**

# **privind implementarea angajamentelor Republicii Moldova în baza Acordului de Asociere din domeniul reformei justiției și combaterii corupției**

Autor: Iulian Rusu,

Expert asociat politici integrare europeană

Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE)

[Iulian.rusu@ipre.md](mailto:Iulian.rusu@ipre.md)

22 ianuarie 2016

Chișinău



# IPRE

Institutul pentru Politici și Reforme Europene

## Summary (EN)

Efficient justice and fight against corruption are policy areas touching upon a large number of policies, which may have a crucial impact on other areas of the Association Agreement and are essential in the advancement of implementation of commitments to which Republic of Moldova adhered.

The Association Agreement refers to the efficient justice and fight against corruption in multiple terms, especially in Title II, article 4 and Title III, articles 12 and 16. Additionally, provisions on the fight against corruption and fraud may be found in article 50 (management of public finances), article 271 (5) (award of public procurement contracts), articles 422, 424, 425 (overview and criminal investigation of cases of fraud and corruption when implementing EU funds), as well as Annex no. XXXV of the Association Agreement, which refers to the notions of passive corruption and active corruption and the application of effective, proportionate and dissuasive sanctions on these offenses. Finally, Protocol no. IV of the Association Agreement offers definitions for the terms of passive corruption and active corruption.

The most important commitments related to the efficient justice and fight against corruption may be found in articles 4, 12, 16, as well as articles 422, 424 and 425 of the Association Agreement.

After the conducted analysis we have concluded that the institutional framework did not register significant progress and that the institutions involved in ensuring efficient justice and fight against corruption are still lacking efficiency, transparency and do not exclude conflicts of interest.

### Prosecutors' offices

The reform of the prosecutors' offices did not advance, including the approval of a new law on prosecutors' offices which would offer more procedural independence to the prosecutors while conducting criminal investigation, as well as more competences to the prosecutors' internal bodies of self-management such as the Supreme Council of Prosecutors; establishment of a transparent process of selection of the Prosecutor General and sufficient independence of the Prosecutor General in enforcing his/her mandate; adequate support with financial and human resources of the prosecutors' offices, including via adequate pay, human resources such as prosecutor's assistant and consultant.

### The National Anticorruption Centre

The agenda on the reestablishment of the independence of the National Anticorruption Centre did not advance, including while investigating cases of corruption, especially for the alleged offenders holding public dignity functions in the state.

### Courts of Law

Although some improvements have been registered in the process of management of court files, including their random distribution, the legislative amendments in force do not ensure the full exclusion of the conflicts of interest in the process of management of the system of random distribution, especially the competences of the chairmen and vice-chairmen of the courts of law and those of the chief of the court



# IPRE

Institutul pentru Politici și Reforme Europene

of law secretariat, where conflict is present. The approval of the new courts of law dislocation map did not take place, which would have ensured a fair distribution of workload for judges and would have ensured a higher efficiency of use of resources offered to the courts of law to deliver on the efficient access to justice and a fair trial.

#### The National Integrity Commission (the National Integrity Centre)

Although the Ministry of Justice proposed a new legislative framework to ensure an effective control of professional integrity, by suggesting a new institution – the National Integrity Centre, and by offering necessary resources to investigate the integrity of persons who hold public functions, as well as setting of more ambitious requirements on the process of declaration of property, personal interests and conflict of interests, with serious consequences prescribed for their breach, this new legislative framework was not approved by the Government. Thus, provisions with respect to the national integrity system from the Justice Sector Reform Strategy (JSRS) and the Action Plan for the implementation of the Justice Sector Reform Strategy (APJSRS) were not implemented within the prescribed deadlines, whilst the current professional integrity control mechanism does not correspond to requirements, including in the context of the commitments of the Association Agreement and the national strategic planning documents.

#### Public procurement and cooperation with the EU in the area of implementation of EU funds

Although a new law on public procurement was approved, its provisions have not yet entered in force, whilst the implementing regulations (Government Decisions and other documents) are still pending approval. These are necessary to ensure that the public procurement contracts are awarded without any acts of corruption.

The control of implementation of the EU funds is at its inception phase, there being only a formal cooperation agreement concluded between the National Anticorruption Centre and OLAF. Exchange of data, cooperation on the prevention and fight against fraud and corruption is still to be implemented, through the strengthening of the investigation, monitoring and audit processes on the implementation of the EU funds in Moldova.



# IPRE

Institutul pentru Politici și Reforme Europene

## Sumar (RO)

Justiția eficientă și lupta contra corupției constituie domenii de politici intersectoriale, care pot avea un impact esențial în alte domenii ale Acordului de Asociere și sunt esențiale în procesul de avansare a implementării angajamentelor asumate de Republica Moldova.

Acordul de Asociere face referire la domeniile de justiție eficientă și de luptă contra corupției în multiple rînduri, în special în Titlul II, articolul 4 și Titlul III, articolele 12 și 16. De asemenea, prevederi cu privire la lupta contra corupției și fraudei pot fi găsite în articolul 50 (gestionarea finanțelor publice), articolul 271 (5) (atribuirea contractelor de achiziții publice), articolele 422, 424, 425 (controlul și urmărirea penală pe cauze de fraudă și corupție în implementarea fondurilor UE), precum și anexa XXXV din Acordul de Asociere, care face referire la termenii de corupere pasivă și corupere activă, precum și aplicarea sancțiunilor efective, proporționale și disuasive pe aceste acte. În final, protocolul IV din Acordul de Asociere oferă definiții pentru termenii de corupere pasivă și corupere activă.

Cele mai importante angajamente ce țin de sectorul justiției eficiente și de luptă contra corupției reies din articolul 4, 12, 16, precum și articolele 422, 424 și 425 ale Acordului de Asociere.

Am constatat ca cadrul instituțional nu a survenit îmbunătățiri semnificative, iar unde au fost înregistrate progrese, acestea pot în continuare fi contestate la capitolul eficiență, transparență și excluderea conflictului de interese.

### Procuratura

Nu s-a avansat pe reformarea sistemului organelor procuraturii, inclusiv aprobarea unei noi legi cu privire la procuratură care să ofere o mai mare independență procesuală a procurorilor în procesul de urmărire penală și a organelor de autoadministrare precum Consiliul Superior al Procurorilor, stabilirea unui mod transparent de selecție a Procurorului General și asigurarea independenței suficiente a Procurorului General în exercitarea mandatului său, susținerea adecvată cu resurse financiare și umane a organelor procuraturii, prin salarizare adecvată, oferirea resurselor umane de asistent și consultant al procurorului.

### Centrul Național Anticorupție

Nu s-a avansat pe agenda de restabilire a independenței Centrului Național Anticorupție, inclusiv în procesul de investigare a cazurilor de corupție, în special în rîndurile persoanelor care dețin funcții de demnitate publică.

### Instanțele judecătorești

Deși au fost implementate unele modificări în procesul de administrare a dosarelor, inclusiv distribuția aleatorie, modificările legislative în vigoare nu asigură excluderea totală a conflictului de interese în procesul de administrare a sistemului de distribuție aleatorie, în special funcțiile care intră în conflict ale președinților și vicepreședinților instanțelor de judecată și cele ale șefului secretariatului. Nu s-a avansat în adoptarea unei noi hărți de amplasare a instanțelor judecătorești pentru a asigura un volum de lucru



# IPRE

Institutul pentru Politici și Reforme Europene

echitabil pentru judecători și a utiliza cât mai eficient posibil resursele oferite sistemului instanțelor judecătorești pentru înfăptuirea eficientă a justiției.

#### Comisia Națională de Integritate (Centrul Național de Integritate)

Deși Ministerul Justiției a propus un cadrul legislativ nou pentru a asigura controlul efectiv al integrității profesionale, prin instituirea unei noi instituții – Centrul Național de Integritate, și oferirea resurselor necesare pentru a putea investiga integritatea persoanelor care dețin funcții publice, precum și stabilirea unor cerințe mai oneroase privind modul de declarare a averii, intereselor personale și conflictului de interese, cu consecințe grave pentru nerespectarea lor, acest cadru legislativ nou nu a fost acceptat de Guvern. Astfel, nu s-a asigurat implementarea în timpul prevăzut de SRSJ și PASRSJ, iar cadrul actual de control al integrității profesionale nu face față cerințelor impuse, inclusiv în contextul angajamentelor din Acordul de Asociere și din documentele naționale de planificare strategică.

#### Achiziții publice și cooperarea cu UE în domeniul controlului implementării fondurilor UE

Deși a fost aprobată noua lege cu privire la achizițiile publice, reglementările acesteia nu au intrat încă în vigoare, iar actele de implementare (Hotărâri de Guvern și alte acte) încă urmează a fi aprobate. Acestea sunt absolut necesare pentru a asigura că contractele de achiziții publice sunt atribuite fără careva acte de corupție.

Controlul implementării fondurilor UE este la o etapa incipientă, fiind doar asigurată încheierea formală a unui acord de cooperare între CNA și OLAF. Schimbul de informații, cooperarea în prevenirea și combaterea fraudei și corupției încă urmează a fi implementate în practică, prin consolidarea procedurilor de investigație, control și audit al modului în care fondurile UE sunt implementate în Moldova.



# IPRE

Institutul pentru Politici și Reforme Europene

## Introducere

Justiția eficientă și lupta contra corupției constituie domenii de politici intersectoriale, care pot avea un impact esențial în alte domenii ale Acordului de Asociere și sunt esențiale în procesul de avansare a implementării angajamentelor asumate de Republica Moldova.

Spre deosebire de alte domenii de cooperare menționate în Acordul de Asociere, domeniul justiției eficiente și de luptă contra corupției nu presupun o listă de Directive și Regulamente UE pe care Republica Moldova ar urma să le transpună. Întrucât pînă la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona domeniul de justiție și afaceri interne dispunea de un cadru instituțional limitat de adoptare de Directive și Regulamente, fiind limitat și la capitolul contestării la Curtea de Justiție a Uniunii Europene, domeniile de justiție eficientă și de luptă contra corupției au fost susținute prin standarde și reglementări ce pot fi găsite la nivel de bune practici ale statelor membre, de principii aplicabile prin prisma CEDO, precum și Tratatate internaționale care au drept obiect lupta contra corupției.

În această notă analitică vom prezenta principalele angajamente pe care și le-a asumat Republica Moldova în partea ce ține de asigurarea unei justiții eficiente și de luptă contra corupției, inclusiv la compartimentele de reformă instituțională internă și justiție independentă, precum și gestionarea fondurilor publice, achiziții publice, implementare și controlul implementării fondurilor UE, incriminarea faptelor de corupere pasivă și corupere activă.

Întrucât, spre deosebire de alte capitole ale Acordului de Asociere, PNAIAA face referire și la alte documente strategice de planificare, vom analiza cele mai importante activități din cadrul SRSJ și PASRSJ.



# IPRE

Institutul pentru Politici și Reforme Europene

## I. Prevederile Acordului de Asociere în domeniul justiției eficiente și luptei contra corupției

### *Justiție eficientă*

Componentele unui stat de drept, printre care *un sistem judiciar independent*, sunt menționate în **articolul 12** al Acordului de Asociere:

”În cadrul cooperării în spațiul de libertate, securitate și justiție, părțile acordă o importanță deosebită promovării statului de drept, inclusiv independenței sistemului judiciar, accesului la justiție și dreptului la un proces echitabil.”<sup>1</sup>

În acest sens, ”Părțile cooperează pe deplin cu privire la funcționarea eficace a instituțiilor în domeniul asigurării respectării legii și al administrării justiției.”<sup>2</sup>

Suplimentar, **articolul 4** din Acordul de Asociere face referire la mai multe aspecte ale reformei interne, printre care și reforma sistemului judiciar: ”Părțile cooperează în domeniul realizării de noi progrese în ceea ce privește reforma *sistemului judiciar* și a legislației, astfel încât să se asigure *independența sistemului judiciar*, să se consolideze capacitatea administrativă a acestuia și să se garanteze imparțialitatea și eficacitatea organismelor de asigurare a respectării legii”.<sup>3</sup>

### *Lupta contra corupției*

Adițional subiectului unui sistem judiciar independent și cooperarea în domeniul funcționării eficace a instituțiilor în domeniul asigurării respectării legii și al administrării justiției, Acordul de Asociere face referire în multiple rânduri la lupta contra corupției, inclusiv în contextul luptei contra fraudei și corupției în utilizarea și implementarea fondurilor UE.<sup>4</sup>

Astfel, **articolul 4** din Acordul de Asociere se referă la cooperarea în domeniul ”asigurării eficacității în lupta împotriva corupției, îndeosebi în vederea îmbunătățirii cooperării internaționale privind combaterea corupției, precum și a asigurării unei puneri în aplicare eficace a instrumentelor juridice internaționale relevante, cum ar fi Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției din 2003”.

**Articolul 16** din Acordul de Asociere se referă la cooperarea în domeniul prevenirii și combaterii ”corupției active și a celei pasive, atât în sectorul privat cât și în cel public, inclusiv abuzul de funcții și traficul de influență”.

**Articolul 50** reiterează cooperarea în domeniul luptei contra fraudei și corupției în domeniul gestionării finanțelor publice, inclusiv la gestionarea fondurilor UE disponibile în baza Acordului.

<sup>1</sup> Articolul 12 alin. (1) din Acordul de Asociere

<sup>2</sup> Articolul 12 alin. (2) din Acordul de Asociere

<sup>3</sup> Articolul 4 lit. c) din Acordul de Asociere

<sup>4</sup> Articolul 424 din Acordul de Asociere



# IPRE

Institutul pentru Politici și Reforme Europene

**Articolul 271 alin. (5)** solicită atribuirea contractelor de achiziții publice cu implementarea practicilor ce previn corupția.

**Articolele 422, 424** din Acordul de Asociere reiterează în cadrul activităților de asistență financiară din partea UE prevenirea activităților de fraudă și corupție în valorificarea mijloacelor financiare.

**Articolul 425** impune investigarea și urmărirea penală a cazurilor de fraudă și corupție atunci când prin intermediul autorităților naționale sau Oficiului European Antifraudă (OLAF) sunt depistate încălcări în gestionarea fondurilor UE.

**Anexa nr. XXXV** din Acordul de Asociere stabilește un termen de **3 ani** de la intrarea în vigoare a Acordului de Asociere pentru implementarea eficientă a prevederilor Protocolului la Convenția privind protejarea intereselor financiare ale Comunității Europene în partea ce ține de:

- a) Corupere activă – după definiția din Protocol
- b) Corupere pasivă – după definiția din Protocol
- c) Aplicarea pedepselor penale efective, proporționale și disuasive de Republica Moldova pentru acțiunile menționate la a) și b).

De asemenea, **Protocolul IV** din Acordul de Asociere utilizează definițiile de corupere activă și corupere pasivă după cum urmează:

*Corupere activă* - înseamnă fapta săvârșită cu intenție de orice persoană de a promite sau a da unui funcționar, pentru el sau pentru un terț, în mod direct sau prin intermediar, orice folos necuvenit pentru ca funcționarul în cauză să îndeplinească ori să se abțină de la îndeplinirea unui act în conformitate cu îndatoririle ce îi revin sau în exercițiul funcțiilor sale, cu încălcarea îndatoririlor sale oficiale într-o manieră care prejudiciază sau este susceptibilă să prejudicieze interesele financiare ale UE.

*Corupere pasivă* - înseamnă fapta săvârșită cu intenție de un funcționar de a solicita sau de a primi, direct ori prin intermediar, orice folos necuvenit pentru el sau pentru un terț ori de a accepta o promisiune a unui astfel de folos, în scopul de a acționa sau de a se abține să acționeze în conformitate cu îndatoririle ce îi revin sau în exercitarea funcțiilor sale, cu încălcarea îndatoririlor sale oficiale într-o manieră care prejudiciază sau este susceptibilă să prejudicieze interesele financiare ale UE.





# IPRE

Institutul pentru Politici și Reforme Europene

## II. Progresul în implementarea angajamentelor din cadrul Acordului de Asociere privind reforma justiției și lupta contra corupției

PNAIAA stabilește acțiuni pentru implementarea angajamentelor din articolele 4, 12, 16, 50, 271, 422, 424, 425. Cu referire la articolul 12 PNAIAA se referă la implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016 și la Planul de Acțiuni privind implementarea acesteia pentru aceeași perioadă. În acest context, întrucât pentru a stabili implementarea angajamentelor ce reies din Acordul de Asociere, PNAIAA face referire la alte documente naționale de planificare, vom face referire și la ultimele pentru a stabili dacă au fost sau nu implementate cu succes angajamentele ce țin de justiție eficientă. În acest sens ne vom referi la cele mai importante acțiuni ale SRSJ și a PASRSJ, care după părerea noastră sunt vitale în asigurarea unei justiții eficiente.

### *Cadrul instituțional*

SRSJ și PASRSJ fac referire la acțiuni de consolidare a justiției eficiente față de sistemul instanțelor judecătorești, al organelor procuraturii, al CNA și CNI.

### Procuratura

PNAIAA prevede "definitivarea modificărilor legislative cu privire la activitatea Procuraturii"<sup>5</sup> drept una dintre principalele activități ce țin de reforma cadrului instituțional. Adicional, PNAIAA se referă la Procuratura Generală drept una dintre instituțiile cheie din Moldova implicate în implementarea mai multor activități legate de criminalitatea organizată, lupta contra infracțiunilor ce țin de droguri, încălcarea drepturilor de autor etc. În sensul prezentului studiu, este considerată drept esențială pentru garantarea independenței, transparenței și eficienței Procuraturii reforma instituțională a Procuraturii, inclusiv prin aprobarea unei noi legi cu privire la procuratură.

SRSJ și PASRSJ se referă la următoarele aspecte principale ce țin de activitatea Procuraturii:

- a) Elaborarea modificărilor la Legea cu privire la procuratură
- b) Elaborarea modificărilor la reglementările constituționale ce țin de numirea Procurorului General și de funcționarea organelor Procuraturii
- c) Aprobarea actelor subordonate ce țin de modul de funcționare a organelor de autoadministrare a procuraturii (Consiliul Superior al Procurorilor etc.)<sup>6</sup>

Din acțiunile menționate mai sus, nu putem vorbi despre realizarea unor progrese definitive. Deși Parlamentul a creat o Comisie Specială privind elaborarea proiectului de lege cu privire la Procuratură,

<sup>5</sup> Titlul II, Dialog Politic, articolul 4 Reforma internă din Planul Național de Acțiuni de Implementare a Acordului de Asociere pentru anii 2014-2016

<sup>6</sup> Pilonul 2, capitolul 2.2. din Strategia de Reformă a Sectorului Justiției pentru anii 2011-2015



# IPRE

Institutul pentru Politici și Reforme Europene

care a venit cu un proiect de lege în anul 2014 și ulterior a aprobat Conceptul privind reforma procuraturii<sup>7</sup>, la momentul actual Parlamentul a aprobat doar în prima lectură proiectul de lege cu privire la procuratură<sup>8</sup>.

De asemenea, în cadrul Pilonului II din SRSJ și PASRSJ au fost efectuate activități de cercetare privind modul de reformare a procuraturii, inclusiv modul de numire a Procurorului General. Proiectul de lege aprobat în prima lectură de Parlament prevede numirea Procurorului General de Președintele Republicii Moldova la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor. Aceste schimbări în procedura de numire necesită modificări Constituționale, în special articolul 125 din Constituție.

Neadoptarea pînă în prezent a noii Legi cu privire la procuratură implică o serie de deficiențe în modul de funcționare și exercitare a urmăririi penale, inclusiv a modului în care se asigură o justiție eficientă și sunt cercetate cauzele de corupție.

Printre deficiențele actuale ale reglementărilor privind activitatea organelor procuraturii menționăm următoarele:

- a) Procurorii nu dispun de o independență procesuală în procesul conducerii și exercitării urmăririi penale. Conform prevederilor actuale procurorii dispun de autonomie în luarea acțiunilor de conducere și exercitare a urmăririi penale;
- b) Ofițerii de urmărire penală, care activează în cadrul Ministerului Afacerilor Interne nu se află în subordinea totală a procurorilor, fiind angajați și eliberați din funcție de către Ministrul Afacerilor Interne;
- c) Organele de autoadministrare ale organelor procuraturii nu dispun de o independență suficientă pentru a decide cu privire la modul de numire și exercitare a funcțiilor de către procurorii care sunt în funcții de conducere în cadrul organelor centrale ale procuraturii;
- d) Procurorii șefi din cadrul procuraturilor teritoriale deseori iau decizii de ordin procesual în locul procurorilor din cadrul acestor procuraturi.

#### Recomandare:

**Parlamentul trebuie să accelereze procesul de reformare a Procuraturii, prin adoptarea Legii cu privire la procuratura, la moment aflat pe rol în Parlament, precum și să asigure procesul de modificare a Constituției pentru a stabili procedura nouă propusă de numire a Procurorului General.**

**În procesul aprobării noii Legi cu privire la procuratură nu urmează a fi modificate esența și obiectivele urmărite în proiectul legii, inclusiv păstrarea independenței procurorilor în luarea deciziilor cu privire la exercitarea și conducerea urmăririi penale.**

<sup>7</sup> Legea nr. 122 din 03.07.2014 pentru aprobarea Concepției de Reformă a Procuraturii

<sup>8</sup> Proiectul de lege a fost aprobat în prima lectură la data de 18.05.2015. Pentru mai multe detalii a se vedea: <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/2706/language/ro-RO/Default.aspx>



# IPRE

Institutul pentru Politici și Reforme Europene

**Organele procuraturii trebuie să fie finanțate suficient pentru a-și exercita în mod independent funcțiile de urmărire penală, inclusiv prin salarizarea adecvată a procurorilor, instituirea și asigurarea funcțiilor de consultanți și asistenți ai procurorilor pentru a le permite acestora să se ocupe de activitatea de urmărire penală în loc să fie preocupați de activități de ordin tehnic și administrativ.**

## Centrul Național Anticorupție

PNAIAA prevede la articolul 4 Reforma internă "elaborarea și aprobarea unui proiect de lege în vederea restabilirii garanțiilor de independență ale Centrului Național Anticorupție", cu termen de implementare limită semestrul II al anului 2015. Sistemul on-line de monitorizare nu a raportat careva progrese în acest domeniu.

Adițional, Centrul Național Anticorupție a fost trecut din subordinea Guvernului în subordinea Parlamentului la finele anului 2015, justificările care au fost aduse pentru a efectua acest transfer nefiind clare, planînd suspiciuni de interes politic și de grup în luarea acestei decizii, contrar angajamentelor pe care și le-a asumat Republica Moldova în raport cu UE cu referire la restabilirea cadrului instituțional independent pentru CNA.

## **Recomandare**

**Parlamentul urmează de urgență să asigure independența și funcționalitatea Centrului Național Anticorupție, prin operarea de ajustări de ordin legislativ și a oferi instrumente de luptă contra corupției întii de toate în rîndurile persoanelor ce ocupă funcții cu demnitate publică. Consolidarea funcțiilor și capacităților CNA urmează a fi efectuată în coordonare cu reforma organelor procuraturii menționată mai sus.**

## Sistemul instanțelor judecătorești

PNAIAA prevede la capitolul dialog politic:

- a) "Revizuirea legislației în vigoare care consideră numirea judecătorilor cu titlu permanent drept extindere a primei numiri, pentru care judecătorii trebuie să întrunească cerințele prestabilite"
- b) "Revizuirea legislației în vigoare pentru a acorda un rol preeminent Consiliului Superior al Magistraturii în luarea deciziilor cu privire la alocarea resurselor pentru instanțele de judecată"<sup>9</sup>

Aceste două acțiuni sunt planificate pentru realizate în trimestrul II al anului 2016. Pentru prima acțiune Ministerul Justiției a raportat că a elaborat un proiect de lege și a inițiat consultările publice pe marginea lui. Scopul scontat al proiectului este de a elimina condiționalități netransparente privind numirea în

<sup>9</sup> Titlul II, Dialog Politic, articolul 4 Reforma internă din Planul Național de Acțiuni de Implementare a Acordului de Asociere pentru anii 2014-2016



# IPRE

Institutul pentru Politici și Reforme Europene

funcție pînă la atingerea plafonului de vîrstă a judecătorilor. Pentru a doua acțiune, Ministerul Justiției nu a raportat careva activități.

SRSJ și PASRSJ prevăd următoarele acțiuni principale cu referire la sistemul instanțelor de judecată:

- a) Optimizarea hărții de dislocare a instanțelor de judecată
- b) Crearea funcțiilor de administratori ai instanțelor de judecată și clarificarea funcțiilor președinților și vice-președinților instanțelor de judecată
- c) Implementarea mecanismului de distribuție aleatorie a dosarelor<sup>10</sup>

Din cele menționate mai sus, nu putem vorbi despre o implementare eficientă din partea autorităților a angajamentelor asumate.

#### Optimizarea amplasării instanțelor judecătorești

Optimizarea amplasării instanțelor judecătorești nu a avut loc în practică. Ministrul Justiției a menționat că această activitate a fost realizată parțial.<sup>11</sup> Printre dificultăți se numără și faptul că studiul prezentat inițial nu făcea referire la costuri și se aștepta prezentarea studiului de fezabilitate pentru a se putea lua decizia privind harta optimă de amplasare a instanțelor judecătorești.

Deși termenii inițial planificați de SRSJ presupuneau implementarea noii amplasări începînd cu anul 2014, aceasta nu este implementat nici pînă în prezent.

Astfel, la momentul actual amplasarea instanțelor judecătorești are loc în baza reglementărilor din anul 1995. Din 1995 și pînă în prezent (20 ani) au survenit multiple schimbări, inclusiv în structura relațiilor și cererilor din partea justițiabililor către aceste instanțe judecătorești. Utilizarea amplasării acestora în baza unor estimări utilizate în anul 1995 nu poate contribui la o justiție eficientă.

#### Funcțiile de administratori

Deși scopul inițial al activității planificate în SRSJ și PASRSJ a fost de a exclude aspectul organizatoric și de planificare din domeniul de competență al judecătorilor, inclusiv din cel al președinților și vicepreședinților instanțelor de judecată, modificările care au fost promovate și adoptate prin legea nr. 153 din 05.07.2012 de Parlament nu soluționează acest conflict de interese.

Faptul că președintele și vicepreședinții instanțelor judecătorești examinează cauzele distribuite după sistemul aleatoriu, însă în același timp verifică cum acest sistem funcționează, în loc ca șeful secretariatului să fie responsabil de această activitate, *ridică semne de întrebare cu privire la conflictul de interese* dintre

<sup>10</sup> Pilonul 1, capitolul 1.1. din Strategia de Reformă a Sectorului Justiției pentru anii 2011-2015

<sup>11</sup> A se vedea Raportul privind implementarea Pilonului I din SRSJ, accesibil la: [http://justice.gov.md/public/files/file/reforma\\_sectorul\\_justitiei/rapoarte/2015/Raport\\_intermediar\\_sectorial\\_2015\\_-\\_Pilon\\_I\\_APROBAT.pdf](http://justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/rapoarte/2015/Raport_intermediar_sectorial_2015_-_Pilon_I_APROBAT.pdf) (accesat la 16 Decembrie 2015)



funcția de judecător care judecă cauzele, persoană cu competență de decizie în numirea șefului secretarului și subiect care verifică modul în care funcționează sistemul de distribuție aleatorie.

Adițional, președintele și vicepreședinții instanțelor de judecată sunt responsabili și de angajarea personalului din cadrul secretariatului instanței judecătorești și aplică sancțiuni acestora și eliberarea din funcție. Aceste competențe nu presupun de fapt o delimitare a funcției de judecare de funcția de administrare a instanței de judecată și generează probleme de conflict de interese dintre funcția de judecare și funcția de administrare, inclusiv a personalului, care de asemenea este implicat în judecarea cauzelor.

Sistemul de distribuție aleatorie a dosarelor

Articolul 6<sup>1</sup> din Legea privind organizarea judecătorească stabilește că judecarea cauzelor are loc prin intermediul distribuției aleatorii a dosarelor în baza unui sistem electronic. În cazul în care judecătorul nu poate continua judecarea cauzei, aceasta se distribuie unui alt judecător prin intermediul aceluiași sistem, *însă* în baza încheierii motivate președintelui instanței de judecată. Completele de judecată se formează de președintele instanței de judecată la începutul anului și distribuția cauzelor către acestea are loc în baza aceluiași principiu, inclusiv trecerea cauzelor de la un complet la altul.

Deși, sistemul în sine este un instrument eficient de a asigura că cauzele sunt examinate obiectiv, imparțial și fără imixtiune, stabilirea competenței pentru președintele instanței judecătorești de redistribuire a dosarelor este în sine o problemă de conflict de interese, în special luat în contextul constatărilor prezentate mai sus.

### **Recomandare:**

**Ministerul Justiției și Guvernul trebuie să implementeze cât de curînd posibil noua hartă consolidată și optimizată de amplasare a instanțelor judecătorești pentru a putea asigura eficiența și accesibilitatea justiției pentru cetățeni, precum și să asigure o distribuție echitabilă a volumului de lucru între judecători și să ofere termeni rezonabili de examinare a cauzelor de către judecători.**

Articolele 6<sup>1</sup>, 16<sup>1</sup> și 45 din Legea privind organizarea judecătorească necesită a fi revizuite pentru a asigura funcționarea eficientă, transparentă, fără conflict de interese cu referire la judecarea cauzelor inclusiv în partea ce ține de aplicarea eficientă, transparentă și neinfluențată a mecanismului de distribuție aleatorie a dosarelor.

Se propune excluderea competențelor președintelui instanței judecătorești de administrare și luare a deciziilor privind modul de distribuție a dosarelor de la un judecător (complet de judecată) la altul și transmiterea acestei competențe către șeful secretariatului, care să nu fie numit de către președintele instanței judecătorești, *însă* să participe în calitate de profesionist în sistemul judecătoresc, angajat și demis din funcție pe bază de criterii expres stabilite, cu urmarea unui proces obligatoriu de instruire inițială și continuă a acestuia.

Comisia Națională de Integritate (Centrul Național de Integritate)



# IPRE

Institutul pentru Politici și Reforme Europene

SRSJ și PASRSJ stabilesc aprobarea de cadru legislativ pentru CNI, precum și pentru modul de declarare a veniturilor, proprietăților, intereselor personale, conflictelor de interese și modul în care persoanele cu funcții de demnitate publică precum și alte persoane care ocupă funcții publice respectă regimul de incompatibilități.

Ministerul Justiției a expus consultărilor publice proiectul de lege privind centrul național de integritate, proiectul de lege privind declararea averii, intereselor personale, conflictului de interese și cadourilor și a transmis după un proces amplu de consultare aceste două proiecte de lege, precum și un proiect de lege de punere în aplicare a primelor două, prin ajustarea întregului cadru legislativ spre aprobare Guvernului.

Cu regret, proiectele de lege nominalizate nu au fost aprobate de Guvern, procesul de consolidare a instrumentelor de asigurare a integrității profesionale a persoanelor ce ocupă funcții publice fiind păstrat la nivelul actual ineficient.

Proiectele de lege menționate mai sus soluționează mai multe curențe și imperfecțiuni, printre care cele mai importante sunt următoarele:

- I. Proiectul Legii privind Centrul Național de Integritate
  - a) Centrul Național de Integritate devine o instituție condusă de un președinte, având un vicepreședinte pentru a prelua funcțiile în absența sa;
  - b) Modul de selecție a persoanelor de conducere are loc prin intermediul unei proceduri transparente și deschise, cu participarea Președintelui Republicii Moldova în ultimă instanță, care numește în funcție persoana care a trecut concursul;
  - c) Instituția dispune de personal calificat – inspectori de integritate, care au funcții de investigație și de sancționare, fapt care la momentul actual este absent. Proiectul de lege prevede un personal limită de 50 unități;
  - d) Se aplică sistemul de distribuție aleatorie a dosarelor de verificare către inspectorii de integritate, pentru a asigura că nu sunt stabilite careva preferințe privind controlul integrității profesionale a persoanelor care ocupă funcții publice;
  - e) Centrul Național de Integritate constată și aplică sancțiuni față de persoanele care au încălcat regimul integrității profesionale;
  
- II. Proiectul Legii privind declararea averii, intereselor personale, conflictului de interese și cadourilor
  - a) Se extinde lista persoanelor care sunt supuse regimului extins de control al integrității profesionale;
  - b) Se înlocuiește termenul de venit și proprietate cu termenul de avere, precum și se extinde lista de persoane apropiate și persoane aflate la întreținere, averea cărora de asemenea este obiect al declarării;



# IPRE

Institutul pentru Politici și Reforme Europene

- c) Se prevăd sancțiuni de eliberare din funcție în calitate de derogare de la prevederile generale privind aplicarea sancțiunilor disciplinare pentru persoanele care ocupă funcții publice;
- d) Sunt stabilite și alte elemente de declarare la începutul și pe parcursul exercitării funcției publice, precum sunt interesele personale, conflictul de interese și cadourile ce trec de o anumită valoare.

Al treilea proiect de lege privind modificarea și completarea unor acte legislative vine să aducă ajustări la cadrul legislativ național pentru a face posibilă aplicarea proiectului Legii privind Centrul Național de Integritate și a proiectului Legii privind declararea averii, intereselor personale, conflictului de interese și cadourilor.

#### **Recomandare:**

**Guvernul trebuie să readucă în agenda sa de lucru în calitate de prioritate aprobarea proiectelor de lege privind reforma sistemului de control al integrității profesionale a persoanelor ce ocupă funcții publice, cu alocarea de resurse suficiente pentru funcționarea adecvată a instituției reformate.**

**Într-un cadru instituțional consolidat Centrul Național de Integritate va putea prelua angajamentele ce reies din Acordul de Asociere, Agenda de Asociere și documentele naționale de planificare pentru a-și putea exercita în mod eficient atribuțiile de control al respectării regimului de integritate profesională și aplicarea sancțiunilor corespunzătoare.**

#### *Cooperarea cu UE în domeniul prevenirii fraudelor și a corupției în utilizarea fondurilor UE*

Articolele 422, 424 și 425 prevăd angajamente de cooperare cu UE în domeniul prevenirii fraudelor și a corupției în utilizarea și implementarea fondurilor UE. În acest sens, PNAIAA prevede elaborarea de modificări legislative pentru a preveni situații de conflict de interese în implementarea fondurilor UE. Printre responsabili sunt Comisia Națională de Integritate și Centrul Național Anticorupție. Aceste acțiuni au fost prevăzute pentru anul 2015. Din păcate nu au fost luate acțiuni pentru a consolida eficiența utilizării fondurilor UE. În același timp, Centrul Național Anticorupție a încheiat un Acord de cooperare cu OLAF în domeniul schimbului de informații ce țin de investigații pe cauze cu implicarea fondurilor UE.

Mai multe activități sunt prevăzute la articolele sus-menționate pentru a fi implementate în anul 2016. La momentul actual nu sunt careva progrese înregistrate pe aceste domenii, inclusiv consolidarea pozițiilor Curții de Conturi în auditul fondurilor UE implementate pe teritoriul Republicii Moldova.

#### *Achiziții publice*

Legea privind achizițiile publice nr. 131 a fost adoptată la 03.07.2015. Articolul 271 (5) din Acordul de Asociere face referire la mecanisme de achiziții publice care exclud fraudă și corupția. La acest capitol



# IPRE

Institutul pentru Politici și Reforme Europene

---

PNAIAA nu prevede careva acțiuni suplimentare decât implementarea noii legi a achizițiilor publice. De asemenea, nu există nici termeni exacti pentru a stabili dacă această acțiune a fost implementată sau nu. Cert este faptul că legea nr. 131 încă nu a intrat în vigoare, termenul fiind de 9 luni de la data publicării, cu alte cuvinte la 30 aprilie 2016. Unele prevederi sunt aplicabile doar începând cu 31 decembrie 2020.





# IPRE

Institutul pentru Politici și Reforme Europene

### III. Concluzii și recomandări

În urma analizei cadrului de angajamente pe sectorul de justiție eficientă și de luptă contra corupției am stabilit o serie de restanțe, cele mai importante dintre ele fiind următoarele:

Cadrul instituțional

#### Procuratura

Nu s-a avansat pe reformarea sistemului organelor procuraturii, inclusiv aprobarea unei noi legi cu privire la procuratură care să ofere o mai mare independență procesuală a procurorilor în procesul de urmărire penală și a organelor de autoadministrare precum Consiliul Superior al Procurorilor, stabilirea unui mod transparent și asigurarea independenței suficiente a Procurorului General în exercitarea mandatului său, susținerea adecvată cu resurse financiare și umane a organelor procuraturii, prin salarizare adecvată, oferirea resurselor umane de asistent și consultant al procurorului.

#### Centrul Național Anticorupție

Nu s-a avansat pe agenda de restabilire a independenței Centrului Național Anticorupție, inclusiv în procesul de investigare a cazurilor de corupție, în special în rîndurile persoanelor care dețin funcții de demnitate publică.

#### Instanțele judecătorești

Deși au fost implementate unele modificări în procesul de administrare a dosarelor, inclusiv distribuția aleatorie, modificările legislative în vigoare nu asigură excluderea totală a conflictului de interese în procesul de administrare a sistemului de distribuție aleatorie, în special funcțiile care intră în conflict ale președinților și vicepreședinților instanțelor de judecată și cele ale șefului secretariatului. Nu s-a avansat în adoptarea unei noi hărți de amplasare a instanțelor judecătorești pentru a asigura un volum de lucru echitabil pentru judecători și a utiliza cât mai eficient posibil resursele oferite sistemului instanțelor judecătorești pentru îndeplinirea eficientă a justiției.

#### Comisia Națională de Integritate (Centrul Național de Integritate)

Deși Ministerul Justiției a propus un cadrul legislativ nou pentru a asigura controlul efectiv al integrității profesionale, prin instituirea unei noi instituții – Centrul Național de Integritate, și oferirea resurselor necesare pentru a putea investiga integritatea persoanelor care dețin funcții publice, precum și stabilirea unor cerințe mai oneroase privind modul de declarare a averii, intereselor personale și conflictului de interese, cu consecințe grave pentru nerespectarea lor, acest cadru legislativ nou nu a fost acceptat de Guvern. Astfel, nu s-a asigurat implementarea în timpul prevăzut de SRSJ și PASRSJ, iar cadrul actual de control al integrității profesionale nu face față cerințelor impuse, inclusiv în contextul angajamentelor din Acordul de Asociere și din documentele naționale de planificare strategică.

#### Achiziții publice și cooperarea cu UE în domeniul controlului implementării fondurilor UE



# IPRE

Institutul pentru Politici și Reforme Europene

Deși a fost aprobată noua lege cu privire la achizițiile publice, reglementările acesteia nu au intrat încă în vigoare, iar actele de implementare (Hotărâri de Guvern și alte acte) încă urmează a fi aprobate. Acestea sunt absolut necesare pentru a asigura că contractele de achiziții publice sunt atribuite fără careva acte de corupție.

Controlul implementării fondurilor UE este la o etapa incipientă, fiind doar asigurată încheierea formală a unui acord de cooperare între CNA și OLAF. Schimbul de informații, cooperarea în prevenirea și combaterea fraudei și corupției încă urmează a fi implementate în practică, prin consolidarea procedurilor de investigație, control și audit al modului în care fondurile UE sunt implementate în Moldova.

Propunem următoarele **recomandări** pentru a asigura respectarea deplină a angajamentelor Republicii Moldova față de UE în domeniul justiției eficiente și de luptă contra corupției:

Cadrul instituțional

Procuratura

**Parlamentul trebuie să accelereze procesul de reformare a Procuraturii, prin adoptarea Legii cu privire la procuratura, la moment aflat pe rol în Parlament, precum și să asigure procesul de modificare a Constituției pentru a stabili procedura nouă propusă de numire a Procurorului General.**

**În procesul aprobării noii Legi cu privire la procuratură nu urmează a fi modificate esența și obiectivele urmărite în proiectul legii, inclusiv păstrarea independenței procurorilor în luarea deciziilor cu privire la exercitarea și conducerea urmăririi penale.**

**Organele procuraturii trebuie să fie finanțate suficient pentru a-și exercita în mod independent funcțiile de urmărire penală, inclusiv prin salarizarea adecvată a procurorilor, instituirea și asigurarea funcțiilor de consultanți și asistenți ai procurorilor pentru a le permite acestora să se ocupe de activitatea de urmărire penală în loc să fie preocupați de activități de ordin tehnic și administrativ.**

Centrul Național Anticorupție

**Parlamentul urmează de urgență să asigure independența și funcționalitatea Centrului Național Anticorupție, prin operarea de ajustări de ordin legislativ și a oferi instrumente de luptă contra corupției întii de toate în rîndurile persoanelor ce ocupă funcții cu demnitate publică. Consolidarea funcțiilor și capacităților CNA urmează a fi efectuată în coordonare cu reforma organelor procuraturii.**

Instanțele judecătorești

**Ministerul Justiției și Guvernul trebuie să implementeze cît de curînd posibil noua hartă consolidată și optimizată de amplasare a instanțelor judecătorești pentru a putea asigura eficiența și accesibilitatea justiției pentru cetățeni, precum și să asigure o distribuție echitabilă a volumului de lucru între judecători și să ofere termeni rezonabili de examinare a cauzelor de către judecători.**



# IPRE

Institutul pentru Politici și Reforme Europene

Articolele 6<sup>1</sup>, 16<sup>1</sup> și 45 din Legea privind organizarea judecătorească necesită a fi revizuite pentru a asigura funcționarea eficientă, transparentă, fără conflict de interese cu referire la judecarea cauzelor inclusiv în partea ce ține de aplicarea eficientă, transparentă și neinfluențată a mecanismului de distribuție aleatorie a dosarelor.

Se propune excluderea competențelor președintelui instanței judecătorești de administrare și luare a deciziilor privind modul de distribuție a dosarelor de la un judecător (complet de judecată) la altul și transmiterea acestei competențe către șeful secretariatului, care să nu fie numit de către președintele instanței judecătorești, însă să participe în calitate de profesionist în sistemul judecătoresc, angajat și demis din funcție pe bază de criterii expres stabilite, cu urmarea unui proces obligatoriu de instruire inițială și continuă a acestuia.

Comisia Națională de Integritate (Centrul Național de Integritate)

Guvernul trebuie să readucă în agenda sa de lucru în calitate de prioritate aprobarea proiectelor de lege privind reforma sistemului de control al integrității profesionale a persoanelor ce ocupă funcții publice, cu alocarea de resurse suficiente pentru funcționarea adecvată a instituției reformate.

Într-un cadru instituțional consolidat Centrul Național de Integritate va putea prelua angajamentele ce reies din Acordul de Asociere, Agenda de Asociere și documentele naționale de planificare pentru a-și putea exercita în mod eficient atribuțiile de control al respectării regimului de integritate profesională și aplicarea sancțiunilor corespunzătoare.

Achiziții publice și cooperarea cu UE în domeniul controlului implementării fondurilor UE

Guvernul trebuie să ia acțiuni în timp util pentru a asigura că toate normele de implementare a noii legi privind achizițiile publice sunt aprobate, iar procesele de atribuire a contractelor de achiziții publice au loc într-un mod transparent și în baza de criterii obiective, cu excluderea pe cât este posibil a factorului uman și controlul eficient al implementării acestor contracte.

În afară de CNA, Curtea de Conturi, Procuratura Generală și alte instituții implicate în procesul de control al utilizării fondurilor UE urmează să stabilească relații formale de cooperare cu OLAF, precum și de comun acord cu OLAF să elaboreze proceduri de schimb de informații și investigații în comun pentru a preveni și combate eficient acte de fraudă și corupție în implementarea fondurilor UE.