



Studiu

privind principalele deficiențe și provocări ale sistemului justiției și de luptă contra corupției în procesul de integrare europeană al Republicii Moldova

Autor: Iulian Rusu, expert asociat politici integrare europeană, IPRE

Expert: Eremei Priseajniuc, moderator justiție și anticorupție, IPRE

Declinare a responsabilității: Acest studiu a fost elaborat cu sprijinul Fundației Konrad Adenauer. Opiniile exprimate în acest document sunt opiniile personale ale autorului și nu reprezintă neapărat punctul de vedere al Fundației Konrad Adenauer

Decembrie 2015

Cuprins

Introducere	3
Principalele prevederi ale Acordului de Asociere privind domeniul justiției și luptei contra corupției	4
Principalele prevederi ale instrumentelor naționale de planificare în domeniul asigurării justiției eficiente și luptei contra corupției	8
Eficiența sistemului instanțelor judecătorești în asigurarea justiției eficiente și luptei contra corupției ..	15
Numirea judecătorilor în funcție a judecătorilor pentru un al doilea termen pînă la atingerea plafonului e vîrstă	15
Rolul preeminent al Consiliului Superior al Magistraturii în luarea deciziilor cu privire la alocarea resurselor pentru instanțele de judecată	16
Amplasarea instanțelor judecătorești pe teritoriul Republicii Moldova	17
Administrarea instanțelor de judecată de către președinți, vice-președinți și șefii secretariatelor	18
Implementarea mecanismului de distribuție aleatorie a dosarelor	20
Eficiența organelor procuraturii și anticorupție în asigurarea justiției eficiente și lupta contra corupției	21
Eficiența instituției naționale de monitorizare a integrității persoanelor care ocupă funcții publice	24
Concluzii și recomandări	27
Anexă. Lista surselor consultate	30

Introducere

Justiția eficientă și lupta contra corupției sunt elemente multidisciplinare în cadrul de politici publice și necesită o atenție sporită întrucât pot afecta alte domenii de importanță primordială pentru dezvoltarea Republicii Moldova.

Prin intermediul unei justiții eficiente și a unei active lupte contra corupției pot fi asigurate atât drepturile fundamentale garantate cetățenilor precum accesul la justiție și un remediu efectiv contra acțiunilor ilegale, precum și să garanteze stabilitatea și siguranța drepturilor de proprietate și a altor drepturi reale, atât de importante pentru investitorii naționali și străini. Implementarea unei justiții eficiente și contracararea fenomenului corupției sunt esențiale pentru a putea impulsiona și procesul de integrare europeană a Republicii Moldova, prin transpunerea angajamentelor pe care Republica Moldova și le-a asumat în coraport cu Uniunea Europeană și alte actori internaționali. În acest proces complex de transformare și eficientizare a autorităților publice, Republica Moldova se confruntă la moment cu o serie de deficiențe și provocări în sectorul justiției, ce necesită acțiuni prioritare, precum și eficiență și eficacitate în abordări.

Scopul acestui studiu este de stabili care sunt principalele deficiențe și provocări cu care se confruntă la momentul actual Republica Moldova în procesul de integrarea europeană. În procesul elaborării studiului, autorii au utilizat principalele documente de planificare internaționale și naționale precum sunt Acordul de Asociere, Agenda de Asociere, Planul Național de Acțiuni privind Implementarea Acordului de Asociere, Strategia de Reformă a Sectorului Justiției și Planul de Acțiuni de implementare a Strategiei de Reformă a Sectorului Justiției, Strategia Națională Anticorupție și Planul Național de implementare a Strategiei Naționale Anticorupție.

Pentru o evaluare a deficiențelor și provocărilor ale unei justiții eficiente și a luptei contra corupției relevante procesului de integrare europeană a Republicii Moldova au fost analizate principalele instituții din aceste domenii – sistemul instanțelor judecătorești, organele procuraturii, Centrul Național Anticorupție și Comisia Națională de Integritate prin prisma angajamentelor pe care și le-a asumat Republica Moldova în coraport cu Uniunea Europeană, precum și în contextul documentelor naționale de planificare strategică menționate mai sus.

Autorii au utilizat de asemenea și prevederi relevante din legislația națională precum și concluzii ale unor studii efectuate la subiectul cercetat.

În cele ce urmează studiul va prezenta pe scurt principalele prevederile ale Acordului de Asociere și ale Agendei de Asociere, precum și a documentelor naționale de planificare strategică, după care va menționa care sunt, din punctul de vedere al autorilor, principalele restanțe și deficiențe în sistemul instituțiilor de justiție și de luptă contra corupției care necesită remediere, venind în acest sens și cu recomandări pe principalele deficiențe depistate.

Principalele prevederi ale Acordului de Asociere privind domeniul justiției și luptei contra corupției

În acest capitol ne vom referi la principalele prevederi al Acordului de Asociere și ale Agendei de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova pe subiecte ce țin de justiția eficientă și lupta contra corupției.

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.”¹

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

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”.³

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.⁴

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

¹ Articolul 12 alin. (1) din Acordul de Asociere

² Articolul 12 alin. (2) din Acordul de Asociere

³ Articolul 4 lit. c) din Acordul de Asociere

⁴ Articolul 424 din Acordul de Asociere

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.

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.

Prevederile Agendei de Asociere în domeniul justiției eficiente și luptei contra corupției

Agenda de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova se referă cu un grad mai mare de detaliere la subiectul justiției eficiente și al luptei contra corupției. Astfel se prevăd angajamentele de:

”Reformarea în continuare a sistemului justiției, în special prin asigurarea independenței, imparțialității, profesionalismului și eficienței sistemului judiciar, al procuraturii și al organelor de drept, care trebuie să fie în afara influenței politicului sau oricărei alte influențe, și intensificarea prevenirii și luptei contra corupției în toate formele sale și la toate nivelurile. Unele dintre elementele reformei cuprinzătoare a sectorului justiției ar putea presupune reforme constituționale:

- Asigurarea funcționării depline a Centrului Național Anticorupție, inclusiv prin implicarea în cooperarea internațională contra corupției
- Asigurarea independenței Centrului Național Anticorupție, inclusiv în procesul numirii și eliberării din funcție a directorului și adjuncților săi prin intermediul unei proceduri deschise, transparente și bazate pe merit clar stabilite în lege, precum și în procesul implementării acțiunilor de control și răspundere
- Revizuirea legislației actuale care ar presupune procedura de numire permanentă a judecătorilor în calitate de extensie a primei numiri, pentru care judecătorii ar urma să respecte criteriile prestabilite
- Lucrul în consolidarea independenței instituțiilor din sectorul justiției, așa încât acestea să nu fie supuse unei presiuni politice sau de orice altă natură din partea administrației, guvernului sau parlamentului; implementarea unui nou sistem de răspundere disciplinară pentru judecători, pentru a asigura că aceștia onorează obligațiile lor față de societate
- Revizuirea legislației actuale ce țin de judecători, procurori, avocați și alți profesioniști din domeniul justiției, pentru a promova toleranță zero față de corupție și prevenirea tuturor formelor de comportament corupt
- Progresul în transferul responsabilității asupra centrelor de detenție prejudiciară de la Ministerul Afacerilor Interne către Ministerul Justiției
- Revizuirea legislației actuale pentru a oferi Consiliului Superior al Magistraturii rolul de decizie în alocarea resurselor pentru instanțele de judecată
- Progresul în reformarea cuprinzătoare a procuraturii
- Revizuirea cadrului juridic al Institutului Național al Justiției pentru a moderniza sistemul de instruire pentru judecători și procurori și a îmbunătăți eficiența activității lor
- Implementarea reformei instituției ombudsmanului în corespundere cu Legea cu privire la avocatul poporului aprobată de Guvern la 4 septembrie 2013”.⁵

⁵ Punctul 2.1. Dialog politic și reforme, subpunctul II) din Agenda de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova

De asemenea, la subcapitolul de *luptă contra corupției și reformă administrativă* Agenda de Asociere se referă la următoarele aspecte:

- ”Abordarea prevenirii și luptei contra corupției la toate nivele societății, în special corupția de nivel înalt, în special cazuri cu implicarea oficialilor de rang înalt sau a cauzelor ce implică prejudicii deosebit de mari, și implementarea recomandărilor relevante din partea Grupului Consiliului Europei contra Corupției (GRECO);
- Implementarea Strategiei Naționale Anticorupție pentru anii 2011-2015 și a Planului de Acțiuni pentru anii 2014-2015, în strânsă cooperare cu societatea civilă și cu organizațiile internaționale;
- Consolidarea cooperării și a schimbului de date dintre autoritățile responsabile de prevenire și lupta contra corupției, inclusiv prin stabilirea unor angajamente clare de lucru dintre Centrul Național Anticorupție și Comisia Națională de Integritate;
- Consolidarea unui cadru instituțional funcțional pentru efectuarea investigațiilor eficiente pe subiecte financiare și recuperarea resurselor;
- Implementarea unui sistem operațional și sigur de transparență și verificare a averii și intereselor persoanelor publice, pentru a preveni și aborda subiectul averilor nejustificate și a potențialelor conflicte de interese, prin consolidarea rolului și a capacității operaționale a Comisiei Naționale de Integritate.”⁶

Angajamentele din Acordul de Asociere și din Agenda de Asociere, menționate mai sus accentuează necesitatea consolidării cadrului instituțional responsabil de domeniile de *justiție eficientă și de luptă contra corupției*. În acest sens, sunt vizate în mod special:

- a) Instanțele de judecată (articolul 4 din Acordul de Asociere și alte prevederi din Agenda de Asociere)
- b) Organele de drept (articolul 4 din Acordul de Asociere și alte prevederi din Agenda de Asociere)
- c) Centrul Național Anticorupție (prevederi relevante din Agenda de Asociere)
- d) Comisia Națională de Integritate (prevederi relevante din Agenda de Asociere)

În sensul analizei din prezentul studiu, vom considera în cele ce urmează cele mai importante aspecte legate de funcționarea instituțiilor menționate mai sus, în special cele ce țin de imparțialitate, transparență, eficiență și cooperarea dintre instituții.

Pentru a putea stabili care sunt progresele în implementarea angajamentelor ce reies din Acordul de Asociere și din Agenda de Asociere, vom face o scurtă prezentare în cele ce urmează a principalelor instrumente naționale de planificare în domeniul justiției eficiente și lupta contra corupției.

⁶ Punctul 2.1. Dialog politic și reforme, subpunctul III) subcapitolul luptă contra corupției și reformă administrativă din Agenda de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova

Principalele prevederi ale instrumentelor naționale de planificare în domeniul asigurării justiției eficiente și luptei contra corupției

În acest capitol vom face o scurtă prezentare a principalelor instrumente naționale de planificare în domeniul asigurării justiției eficiente și luptei contra corupției, vom prezenta progresul în implementarea angajamentelor în baza respectivelor instrumente și vom accentua care sunt restanțele și provocările majore în calea asigurării unei justiții eficiente și a luptei contra corupției.

Există trei documente naționale de planificare principale considerate în cadrul acestui exercițiu:

- a) Planul Național de Acțiuni privind implementarea Acordului de Asociere pentru anii 2014-2016 (în continuare PNAIAA)⁷
- b) Strategia de Reformă a Sectorului Justiției (în continuare SRSJ) ⁸ și Planul de Acțiuni de implementare a acesteia (în continuare PASRSJ)⁹
- c) Strategia Națională anticorupție pentru anii 2011-2015 (în continuare SNA)¹⁰ și Planul de Acțiuni pentru anii 2014-2015 privind implementarea acesteia (în continuare PASNA)¹¹

În cele ce urmează vom extrage prevederile relevante ce țin de domeniul instituțiilor responsabile de asigurarea justiției eficiente și de lupta contra corupției, inclusiv acțiunile ce sunt prevăzute pentru a asigura imparțialitatea, transparența, eficiența și cooperarea între instituțiile vizate. Întrucât documentele de planificare strategică tratează subiecte similare, ne așteptăm la o intersecție de acțiuni planificate pe aceleași subiecte.

1. Instanțele de judecată

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"

⁷ Aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 808 din 07.10.2014, cu modificările și completările aduse de Hotărârea Guvernului nr. 713 din 12.10.2015

⁸ Aprobate prin Legea nr. 231 din 25.11.2011

⁹ Aprobate prin Hotărârea Parlamentului nr. 6 din 16.02.2012

¹⁰ Aprobate prin Hotărârea Parlamentului nr. 154 din 21.07.2011

¹¹ Aprobate prin Hotărârea Parlamentului nr. 76 din 16.05.2014

- 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"¹²

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 inițial consultările publice pe marginea lui. Scopul scontat al proiectului este de a elimina condiționalități netransparente privind numirea în 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 dosarelor¹³

SNA prevede acțiuni de consolidare instituțională a instanțelor de judecată în lupta contra corupției, cu acțiuni mai specifice stabilite în PASNA, printre care evaluarea funcționalității sistemului de distribuție aleatorie a dosarelor în cadrul instanțelor de judecată, instruirea judecătorilor în materie de examinare și emitere a deciziilor pe cauze de corupție, precum și publicarea de Ministerul Justiției a informațiilor privind cauzele de corupție examinate, pe care s-au emis hotărîri de instanțele de judecată.¹⁴

2. Procuratura

PNAIAA prevede "definitivarea modificărilor legislative cu privire la activitatea Procuraturii"¹⁵ drept una dintre principalele activități ce țin de reforma cadrului instituțional. Adițional, 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.

¹² Titlul II, Dialog Politic, articolul 4 Reforma internă din Planul Național de Acțiuni de Implementare a Acordului de Asociere pentru anii 2014-2016

¹³ Pilonul 1, capitolul 1.1. din Strategia de Reformă a Sectorului Justiției pentru anii 2011-2015

¹⁴ Anexa nr. 1, C. Componenta instituțională din Strategia Națională Anticorupție pe anii 2011-2015

¹⁵ Titlul II, Dialog Politic, articolul 4 Reforma internă din Planul Național de Acțiuni de Implementare a Acordului de Asociere pentru anii 2014-2016

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.)¹⁶

SNA și PASNA nu au prevederi exprese privind acțiuni ce țin de cadrul instituțional al Procuraturii, cu excepția celor generale, care au fost menționate mai sus pentru instanțele de judecată. În același timp, PASNA face referire la Procuratura Generală drept instituție responsabilă de mai multe acțiuni de aplicare eficientă a legii pentru a contracara și a diminua efectul corupției în instituțiile publice.

3. Centrul Național Anticorupție

PNAIAA se referă în multiple rânduri la Centrul Național Anticorupție (în continuare CNA). Cele mai importante se referă la Titlul II, articolul 4, reforma internă, Titlul III, articolul 16 Prevenirea și combaterea criminalității organizate, a corupției și a altor activități ilegale, articolul 18 Spălarea de bani și finanțarea terorismului și articolul 50 Lupta împotriva fraudei și a corupției:

- a) Elaborarea și aprobarea unui proiect de lege în vederea restabilirii garanțiilor de independență ale Centrului Național Anticorupție (cu termen de realizare pînă la finele anului 2015)¹⁷
- b) Elaborarea și promovarea unui proiect de lege privind ajustarea Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011-2015 la noile prevederi ale cadrului normativ național (cu termen de realizare pînă la finele trimestrului III al anului 2015)¹⁸
- c) Ajustarea cadrului legislativ în vederea definirii, corelării și delimitării competențelor de soluționare a cauzelor contravenționale de către Comisia Națională de Integritate și Centrul Național Anticorupție, precum și a competențelor organelor de urmărire penală ale Centrului Național Anticorupție, ale Ministerului Afacerilor Interne și ale procurorilor (cu termen de realizare pînă la finele trimestrului IV al anului 2015)¹⁹

¹⁶ Pilonul 2, capitolul 2.2. din Strategia de Reformă a Sectorului Justiției pentru anii 2011-2015

¹⁷ Activitatea 10, articolul 4 Reforma internă, Titlul II din Planul Național de Acțiuni de Implementare a Acordului de Asociere pentru anii 2014-2016

¹⁸ Activitatea 29, articolul 4 Reforma internă, Titlul II din Planul Național de Acțiuni de Implementare a Acordului de Asociere pentru anii 2014-2016

¹⁹ Activitatea 32, articolul 4 Reforma internă, Titlul II din Planul Național de Acțiuni de Implementare a Acordului de Asociere pentru anii 2014-2016

- d) Dezvoltarea și consolidarea capacităților în lupta împotriva corupției la nivel înalt și a corupției în organele de drept (cu termen de realizare pentru anii 2015-2016)²⁰
- e) Implementarea eficientă a recomandărilor GRECO (cu termen de realizare pentru anii 2015-2016)²¹
- f) Transpunerea în legislația națională a prevederilor Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 octombrie 2005 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului, inclusiv prin modificarea și completarea Legii nr.190-XVI din 26 iulie 2007 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului (cu termen de realizare pînă la finele trimestrului IV al anului 2015)²²
- g) Transpunerea în legislația națională a prevederilor Directivei 2006/70/CE a Comisiei din 1 august 2006 de stabilire a măsurilor de aplicare a Directivei nr.2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului în ceea ce privește definiția „persoanelor expuse politic” și criteriile tehnice de aplicare a procedurii simplificate de precauție privind clientela, precum și de exonerare pe motivul unei activități financiare desfășurate în mod ocazional sau la scară foarte limitată, în mod special prin modificarea și completarea Legii nr.190-XVI din 26 iulie 2007 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului (cu termen de realizare pînă la finele trimestrului IV al anului 2015)²³
- h) Identificarea și instituirea mecanismului de recuperare a veniturilor ilicite (cu termen de realizare pînă la finele trimestrului IV al anului 2016)²⁴

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

- a) Revizuirea statutului Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției²⁵, care include:
 - Elaborarea strategiei de reformare a Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției
 - Elaborarea proiectului de modificare a Legii nr.1104-XV din 6 iunie 2002 cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției și a Codului de procedură penală nr.122-XV din 14 martie 2003, elaborarea altor proiecte de acte

²⁰ Activitatea 11, articolul 16 Prevenirea și combaterea criminalității organizate, a corupției și a altor activități ilegale, Titlul III din Planul Național de Acțiuni de Implementare a Acordului de Asociere pentru anii 2014-2016

²¹ Activitatea 29, articolul 16 Prevenirea și combaterea criminalității organizate, a corupției și a altor activități ilegale, Titlul III din Planul Național de Acțiuni de Implementare a Acordului de Asociere pentru anii 2014-2016

²² Activitatea 2, articolul 18, Spălarea de bani și finanțarea terorismului, Titlul III din Planul Național de Acțiuni de Implementare a Acordului de Asociere pentru anii 2014-2016

²³ Activitatea 3, articolul 18, Spălarea de bani și finanțarea terorismului, Titlul III din Planul Național de Acțiuni de Implementare a Acordului de Asociere pentru anii 2014-2016

²⁴ Activitatea 1, articolul 50 Lupta împotriva fraudei și a corupției, Titlul III din Planul Național de Acțiuni de Implementare a Acordului de Asociere pentru anii 2014-2016

²⁵ Pilonul 2, capitolul 2.1.2 din Strategia de Reformă a Sectorului Justiției pentru anii 2011-2015

normative în vederea determinării rolului, locului și competențelor organului specializat în combaterea infracțiunilor de corupție

- Implementarea modificărilor referitoare la statutul Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției

SNA și PASNA sunt acte specializate pe domeniul luptei contra corupției, CNA avînd mai multe funcții de coordonare a activităților de implementare, precum și activitate de secretariat și de raportare și monitorizare a implementării PASNA.

4. Comisia Națională de Integritate

PNAIAA se referă în multiple rînduri la Comisia Națională de Integritate (în continuare CNI). Cele mai importante se referă la Titlul II, articolul 4, reforma internă, Titlul III, articolul 16 Prevenirea și combaterea criminalității organizate, a corupției și a altor activități ilegale și articolul 22 Reforma administrației publice și Titlul VI articolul 422 Măsuri pentru prevenirea și combaterea fraudei, a corupției și a oricăror alte activități ilegale:

- Ajustarea cadrului legislativ în vederea definirii, corelării și delimitării competențelor de soluționare a cauzelor contravenționale de către Comisia Națională de Integritate și Centrul Național Anticorupție, precum și a competențelor organelor de urmărire penală ale Centrului Național Anticorupție, ale Ministerului Afacerilor Interne și ale procurorilor (cu termen de realizare pînă la finele trimestrului IV al anului 2015)²⁶
- Identificarea și realizarea parteneriatului regional și elaborarea Strategiei de cooperare pentru identificarea și schimbul de informații legate de veniturile obținute și proprietățile deținute de către subiecții de declarații peste hotarele țării (cu termen de realizare pînă la finele trimestrului IV al anului 2015)²⁷
- Implementarea eficientă a mecanismului de analiză a declarațiilor pe venit, declarațiilor de interese și incompatibilități în procesul funcționării Comisiei Naționale de Integritate (cu termen de implementare pentru pînă la finele anului 2014)²⁸

²⁶ Activitatea 32, articolul 4 Reforma internă, Titlul II din Planul Național de Acțiuni de Implementare a Acordului de Asociere pentru anii 2014-2016

²⁷ Activitatea 35, articolul 4 Reforma internă, Titlul II din Planul Național de Acțiuni de Implementare a Acordului de Asociere pentru anii 2014-2016

²⁸ Activitatea 36, articolul 4 Reforma internă, Titlul II din Planul Național de Acțiuni de Implementare a Acordului de Asociere pentru anii 2014-2016

- d) Dezvoltarea și consolidarea capacităților în lupta împotriva corupției la nivel înalt și a corupției în organele de drept (cu termen de realizare pentru anii 2015-2016)²⁹
- e) Lansarea sistemului informațional „Depunerea online și monitorizarea declarației cu privire la venituri și proprietate și declarației de interese personale” (cu termen de realizare pînă la finele trimestrului IV al anului 2015)³⁰
- f) Ajustarea cadrului legal în vederea prevenirii situațiilor de conflict de interese la punerea în aplicare a fondurilor UE (cu termen de implementare pînă la finele trimestrului I al anului 2015)³¹

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

- a) Fortificarea mecanismului de verificare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate, declarațiilor de interese personale, controlul respectării prevederilor legale privind conflictul de interese și regimul de incompatibilități impus persoanelor care exercită o funcție de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și persoanelor cu funcții de conducere³², care include:
 - Elaborarea proiectului de lege cu privire la Comisia Națională de Integritate și a proiectului de modificare a unor acte legislative care reglementează mecanismul de verificare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și a declarațiilor de interese personale, mecanismul de soluționare a conflictelor de interese și controlul respectării regimului de incompatibilități impus persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și persoanelor cu funcții de conducere
 - Numirea membrilor Comisiei Naționale de Integritate și selectarea personalului acesteia
 - Desemnarea persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și a declarațiilor de interese personale în cadrul autorităților publice centrale și locale
 - Elaborarea și aprobarea instrucțiunii privind modul de completare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și a declarațiilor de interese personale
 - Instruirea persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și a declarațiilor de interese personale

SNA și PASNA menționează în calitate de activitate ce țin de CNI este însuși crearea CNI³³.

²⁹ Activitatea 11, articolul 16 Prevenirea și combaterea criminalității organizate, a corupției și a altor activități ilegale, Titlul III din Planul Național de Acțiuni de Implementare a Acordului de Asociere pentru anii 2014-2016

³⁰ Activitatea 16, articolul 22 Reforma administrației publice, Titlul III din Planul Național de Acțiuni de Implementare a Acordului de Asociere pentru anii 2014-2016

³¹ Activitatea 2, articolul 422 Măsuri pentru prevenirea și combaterea fraudei, a corupției și a oricăror alte activități ilegale, Titlul VI din Planul Național de Acțiuni de Implementare a Acordului de Asociere pentru anii 2014-2016

³² Pilonul 4, capitolul 4.1.2 din Strategia de Reformă a Sectorului Justiției pentru anii 2011-2015

³³ Anexa nr. 1, C. Componenta instituțională din Strategia Națională Anticorupție pe anii 2011-2015

În capitolele următoare vom analiza cum angajamentele menționate mai sus ce țin de cadrul instituțional consolidat al instanțelor de judecată, al organelor procuraturii, CNA și CNI sunt benefice și pot contribui la o justiție eficientă și la o luptă eficientă contra corupției. Vom prezenta și constatările privind gradul de eficiență al sistemului instanțelor de judecată, al organelor procuraturii, CNA și CNI din perspectiva funcționalității acestora, eficienței și competențelor ce le revin în baza legii.

Eficiența sistemului instanțelor judecătorești în asigurarea justiției eficiente și luptei contra corupției

Scopul acestui capitol este să atragem atenția asupra celor mai importante deficiențe ale sistemului instanțelor judecătorești în procesul înlăptuirii justiției și luptei contra corupției prin prisma angajamentelor pe care le-am enumerat în capitolul anterior.

Astfel, ne vom expune asupra:

- Numirii judecătorilor în funcție pentru un al doilea termen pînă la atingerea plafonului de vîrstă
- Funcțiile Consiliului Superior al Magistraturii în partea ce ține de administrarea resurselor pentru instanțele de judecată
- Amplasarea instanțelor de judecată pe teritoriul Republicii Moldova
- Administrarea instanțelor de judecată de către președinți, vice-președinți și administratori
- Distribuirea aleatorie a dosarelor

Aceste aspecte sunt menționate expres în documentele de planificare naționale – PNAIAA și SRSJ și sunt o detaliere a unor aspecte ce țin de independența sistemului justiției ce pot fi extrase din Acordul de Asociere și din Agenda de Asociere.

Numirea judecătorilor în funcție a judecătorilor pentru un al doilea termen pînă la atingerea plafonului e vîrstă

Agenda de Asociere și PNAIAA menționează în calitate de activitate importantă pentru a asigura independența judecătorilor ”revizuirea legislației actuale care ar presupune procedura de numire permanentă a judecătorilor în calitate de extensie a primii numiri, pentru care judecătorii ar urma să respecte criteriile prestabilite.” Această activitate este prevăzută în PNAIAA la Titlul II Dialog politic, articolul 4 reforma internă și presupune un termen de implementare pînă la finele anului 2016. În același timp, Ministerul Justiției deja a prezentat pentru aprobarea Guvernului proiectul de lege privind modificarea Constituției, precum și proiectul de lege privind modificarea și completarea actelor legislative în partea ce ține de revizuirea mecanismului de numire.

Într-adevăr, aspectul ce ține de modul de numire a judecătorilor pentru un termen permanent în calitate de extensie a primei numiri are loc la momentul actual fără a se stabili condițiile exacte pe care trebuie să le întrunească judecătorii numiți pentru un termen inițial de 5 ani. Actualmente, conform prevederilor

Constituționale³⁴, judecătorii sunt numiți în funcții pentru un termen de 5 ani de Președintele Republicii Moldova la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Numirea pînă la atingerea plafonului de vîrstă este la momentul actual reglementat prin formularea "în condițiile stabilite de lege". Legea privind statutul judecătorului nu stabilesc la momentul actual care sunt condițiile pe care judecătorii trebuie să le îndeplinească pentru a putea fi numiți pentru un al doilea termen pînă la vîrsta de 65 ani. Luînd în considerație obiectivul suprem de asigurare a independenței judecătorilor și faptul că aceștia ar putea fi supuși stărilor de conflict de interes în judecarea cauzelor cu implicarea subiecților care îi numesc pentru un al doilea termen, este absolut necesar ca această numire pe un termen nedeterminat să aibă loc într-un mod *transparent*, cu asigurarea certitudinii juridice pentru judecători că odată ce sunt îndeplinite criteriile expres prevăzute de lege, numirea lor va fi asigurată de Președintele Republicii Moldova la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii.

Deși termenul limită de implementare a acestei modificări legislative este finele anului 2016, sunt cel puțin două considerente care impun acțiune consolidată pentru a implementa această activitate:

- a) Pentru a putea fi adoptate proiectele de lege de modificare a Constituției au termen extins de examinare
- b) Numirea actuală a judecătorilor în funcții pînă la atingerea plafonului de vîrstă cu nerespectarea transparenței în acest proces, ar putea genera un număr mare de judecători numiți în condiții netransparente și ar limita accesul la aceste funcții pentru un termen suficient de mare pentru alți candidați care respectă rigorile profesiei de judecător și demonstrează integritate în activitatea lor.

Recomandare:

Procesul de modificare a Constituției și a legislației privind numirea judecătorilor în funcție necesită acțiune consolidată din partea Guvernului pentru a putea fi promovat cît mai rapid posibil în Parlament

[Rolul preeminent al Consiliului Superior al Magistraturii în luarea deciziilor cu privire la alocarea resurselor pentru instanțele de judecată](#)

Agenda de Asociere și PNAIAA menționează în calitate de acțiune prioritară revizuirea legislației actuale pentru a oferi Consiliului Superior al Magistraturii rolul de decizie în alocarea resurselor pentru instanțele de judecată. Această acțiune are un termen limită de realizare finele anului 2016. PNAIAA menționează că Ministerul Justiției deja a transmis spre examinare Guvernului proiectul de lege care oferă un rol preeminent Consiliului Superior al Magistraturii în alocarea resurselor pentru instanțele de judecată.

³⁴ Articolul 116 alin. (2) din Constituție

Întrucât accesul adecvat la resurse este esențial pentru o bună funcționare a instanțelor judecătorești, atribuirea acestui rol autorității de autoadministrare judecătorească este un pas înainte pentru a asigura independența sistemului instanțelor de judecată în general și contribuie la o înlăptuire eficientă a justiției.

Urmează să menționăm că aceste modificări legislative ar trebui să fie coordonate și cu alte aspecte ale activității instanțelor judecătorești și a sistemului justiției la general din țară. Astfel, utilizarea eficientă a resurselor publice și alocarea acestora pentru instanțele judecătorești necesită o evaluare și din perspectiva amplasării instanțelor judecătorești în țară. Aceasta este o altă activitate care va fi analizată mai jos. Este necesar ca mecanismul de alocare a resurselor către instanțele de judecată să se bazeze pe indicatori de performanță, volum de lucru, număr de justițiabili cu cereri de chemare în judecată, precum și alte criterii, care, pentru a asigura transparența utilizării resurselor publice, urmează a fi expres menționate în acte legislative de modificare.

Recomandare:

Procesul de alocare a resurselor atribuit prin lege Consiliului Superior al Magistraturii urmează a fi condiționat de factori obiectivi precum volumul de lucru, numărul de angajați, edificiile și alte active în gestiune, numărul de cereri adresate de justițiabili, precum și alte criterii obiective care formează lista de cheltuieli ale instanțelor judecătorești.

Amplasarea instanțelor judecătorești pe teritoriul Republicii Moldova

SRSJ și PASRSJ menționează drept acțiune de bază optimizarea hărții de dislocare a instanțelor de judecată. Această activitate, în baza SRSJ și PASRSJ urma să presupună un studiu³⁵ pentru anul 2012, un proiect de modificare în anul 2013 și implementarea noii amplasări a instanțelor de judecată începând cu anul 2014.

Cu regret această optimizare a amplasării instanțelor judecătorești nu a avut loc în practică. Ministrul Justiției a menționat că această activitate a fost realizată parțial.³⁶ 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.

³⁵ Pentru mai multe detalii a se vedea Studiul privind optimizarea hărții judiciare din Republica Moldova, CRJM 2014, disponibil la: file:///C:/Users/Iulian/Downloads/2014-Studiu-Optimiz-HartaJud-MD_ro-web.pdf și Studiul de fezabilitate privind optimizarea hărții instanțelor judecătorești din Republica Moldova, CRJM 2015, disponibil la: <file:///C:/Users/Iulian/Downloads/Moldova-Optimiz-instatelor.pdf>

³⁶ 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 (accesat la 16 Decembrie 2015)

Deși termenii inițial planificați de SRSJ presupuneau implementarea noii amplasări începând 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.

Recomandare:

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.

Administrarea instanțelor de judecată de către președinți, vice-președinți și șefii secretariatelor

SRSJ și PASRSJ prevede crearea funcției de administratori și clarificarea funcțiilor președinților și vicepreședinților instanțelor judecătorești. Ministerul Justiției raportează că această activitate este realizată.³⁷ Astfel, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat modificări la Legea privind organizarea judecătorească și a creat funcția de șef al secretariatului instanțelor judecătorești și a clarificat funcțiile președinților și vicepreședinților instanțelor judecătorești.³⁸

Funcțiile șefului secretariatului instanței judecătorești este să:

- a) organizeze activitatea personalului legată de întocmirea și afișarea, în termenul stabilit de normele procesuale, a informației privind cauzele fixate pentru judecare, inclusiv privind obiectul acestora;
- b) organizeze activitatea personalului responsabil de asigurarea distribuirii aleatorii a cauzelor parvenite în instanța judecătorească;
- c) gestioneze mijloacele financiare alocate instanței judecătorești;
- d) coordoneze și să verifice activitatea subdiviziunilor secretariatului instanței judecătorești, să asigure administrarea și utilizarea optimă a resurselor financiare, materiale, intelectuale și

³⁷ Pentru mai multe detalii 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 (accesat la 16 Decembrie 2015)

³⁸ Pentru mai multe detalii a se consulta Legea nr. 153 din 05.07.2012 privind modificarea și completarea unor acte legislative, disponibil la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=344616>

informaționale în procesul implementării planurilor strategice de activitate a instanței judecătorești;

- e) elaboreze și să prezinte spre aprobare președintelui instanței judecătorești planurile strategice de activitate a instanței judecătorești;
- f) organizeze și să coordoneze dezvoltarea și implementarea planurilor strategice de activitate a instanței judecătorești;
- g) aprobe, după coordonarea cu președintele instanței judecătorești, regulamentul de organizare și funcționare a secretariatului instanței judecătorești;
- h) exercite alte funcții atribuite prin lege sau delegate de către președintele instanței judecătorești.

În același timp, președintele și vicepreședinții instanțelor judecătorești își păstrează în continuare:

- a) participă la examinarea cauzelor în baza sistemului aleatoriu de distribuție a dosarelor
- b) verifică procesul de distribuție aleatorie a dosarelor³⁹
- c) numește un șef al secretariatului instanței judecătorești⁴⁰

Deși scopul inițial al activității planificate în SRSJ și PASRSJ a fost de 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 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.

Recomandare:

Articolele 6¹, 16¹ 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.

³⁹ Articolul 16¹ din Legea privind organizarea judecătorească

⁴⁰ Articolul 45 alin. (2) din Legea privind organizarea judecătorească

Implementarea mecanismului de distribuție aleatorie a dosarelor

Acest mecanism este prevăzut în SRSJ și în PASRSJ și a fost implementat prin modificările aduse la Legea privind organizarea judecătorească.⁴¹

Astfel, articolul 6¹ 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:

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.

⁴¹ Pentru detalii a se vedea Legea nr. 153 din 05.07.2012 privind modificarea și completarea unor acte legislative, disponibil la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=344616>

Eficiența organelor procuraturii și anticorupție în asigurarea justiției eficiente și lupta contra corupției

Organele Procuraturii

Acordul de Asociere, Agenda de Asociere, PNAIAA, SRSJ și PASRSJ prevăd toate *finalizarea procesului de reformare a Procuraturii*. În timp ce Acordul de Asociere și Agenda de Asociere fac referire doar la finalizarea procesului de reformare, SRSJ și PASRSJ stabilesc acțiuni mai specifice, precum adoptarea unei noi legi cu privire la procuratură, modificarea prevederilor constituționale privind modul de numire a Procurorului General, precum și aprobarea actelor subordonate ce țin de modul de funcționare a organelor de autoadministrare a procuraturii.

Deși Parlamentul a creat o Comisie Specială privind elaborarea proiectului de lege cu privire la Procuratură, care a venit cu un proiect de lege în anul 2014 și ulterior a aprobat Conceptul privind reforma procuraturii⁴², la momentul actual Parlamentul a aprobat doar în prima lectură proiectul de lege cu privire la procuratură⁴³.

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 a 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;

⁴² Legea nr. 122 din 03.07.2014 pentru aprobarea Concepției de Reformă a Procuraturii

⁴³ 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>

- 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.

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 (CNA)

Principala acțiune stabilită de Acordul de Asociere și Agenda de Asociere ține de asigurarea garanțiilor de independență ale CNA. Au avut loc modificări la Legea privind centrul național anticorupție⁴⁴ un urma cărora CNA a fost trecut din subordinea Guvernului în subordinea Parlamentului. În același timp prin legea de modificare⁴⁵ a fost creat un Consiliul Civil care monitorizează din partea societății civile modul de funcționare a CNA.

În pofida faptului că pentru realizarea majorității acțiunilor expuse a fost stabilit termen pînă la finele anului 2015, totuși acestea nu au fost realizate în volum deplin. Rămîne în continuare problema ce ține de asigurarea independenței funcționale a CNA și neimplicării politicului în activitatea acestei instituții.

Decizia Parlamentului RM de a trece CNA din subordinea Guvernului sub control parlamentar, care a avut loc pe 22 octombrie 2015 nu demonstrează întocmai acordarea acelei independenței CNA. Conform modificările adoptate, directorul și directorii adjuncți vor fi numiți și revocați de Parlament, în condiția în care conform sondajului efectuat de IRI (International Republican Institute) și prezentat în luna octombrie 2015, circa 90% persoanele intervievate nu au încredere în instituția Parlamentului. De menționat că această decizie a Parlamentului a fost luată în grabă și într-o manieră netransparentă, nefiind consultată

⁴⁴ Legea nr. 1104-XV din 06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție

⁴⁵ Legea nr. 180 din 22.10.2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative

părerea societății civile de specialitate, ignorându-se, totodată, existența și funcționarea Grupului de lucru privind reformarea și relansarea sistemului anticorupție, format pe 9 octombrie 2015, la inițiativă Președintelui Parlamentului RM, Adrian Candu, al cărui obiectiv este examinarea cadrului legal existent și depistarea lacunelor juridice, instituționale și procedurale, în prevenirea și combaterea fenomenului corupției, precum și înaintarea recomandărilor de îmbunătățire a legislației în vigoare în acest sens.

Din acest grup fac parte deputați, reprezentând 4 fracțiuni parlamentare, inclusiv din opoziție, miniștri, membri ai cabinetului Președintelui Republicii Moldova și Prim-ministrului, reprezentanți ai instituțiilor specializate în lupta directă cu corupția, precum și ai societății civile, Oficiului Consiliului Europei și Delegației UE în Republica Moldova.

În pofida prevederilor legale existente, totuși, independența funcțională a CNA nu este asigurată pe deplin în practică. După cum s-a menționat mai sus, CNA este supus unor reorganizări, care nu întotdeauna sunt justificate prin raționamente de ordin instituțional, fiind percepute public mai degrabă ca încercări de a intimida această instituție. Se încearcă a fi exercitată influență și presiune politică asupra activității acestei autorități în procesul discuțiilor purtate pe marginea localizării acestei instituții, subordonării acestei instituții ba puterii executive, ba puterii legislative, finanțării de la bugetul de stat al acestei instituții. Deseori, toate aceste acțiuni sunt generate de investigațiile efectuate de CNA asupra unor cazuri de rezonanță socială sporită sau în privința unor oficiali de rang înalt.

Recomandare:

Concentrarea în cadrul procuraturii specializate – Procuratura Anticorupție a competențelor de examinare a cazurilor de așa-zisă corupție mare, inițiate în privința oficialilor de rang înalt, sau în care a fost cauzat prejudiciul bugetului statului în sumă mai mare de 1 mln. de lei, sau în care mărimea mitei depășește suma de 500 mii lei, sau în care au fost atinse interesele Comunității Europene.

În acest sens, urmează fi analizată și luată ca bază experiența de activitatea / structura Direcției Naționale Anticorupție (România), instituție care conform sondajului efectuat în luna mai 2015, se bucură de încrederea a 63% din populația României, și ocupă primul loc din toate instituțiile de stat existente la compartimentul încrederii oamenilor în activitatea acestui organ. Recomandările menționate sunt orientate pentru a scoate presiunea politică de pe CNA, dar și va înlătura dualitatea de puteri existente în prezent la CNA și Procuratura Anticorupție.

Competențele CNA și CNI necesită a fi clarificate și eficient separate, după cum o prevăd documentele naționale de planificare. Acest lucru la moment nu este disponibil.

Eficiența instituției naționale de monitorizare a integrității persoanelor care ocupă funcții publice

PNAIAA, SRSJ, PASRSJ, SNA și PASNA fac referire la Comisia Națională de Integritate (CNI) în calitate de instituție responsabilă de domeniul monitorizării și verificării integrității persoanelor care ocupă funcții publice.

Astfel, SNA și PASNA stabilesc în calitate de indicator crearea CNI. Adicional SRSJ și PASRSJ stabilesc aprobarea de cadru legislativ pentru CNI, precum și pentru modul de declarare a veniturilor, proprietăților, interese personale, conflicte de interese și modul în care persoane cu funcții de demnitate publică precum și alte persoane care ocupă funcții publice respectă regimul de incompatibilități.

Parlamentul a aprobat în 2011 Legea privind Comisia Națională de Integritate.⁴⁶ În baza legii nr. 180 Comisia Națională de Integritate este compusă din 5 membri care sunt numiți de Parlament pentru un termen de 5 ani, fără drept de a prelungi mandatul. Aceștia iau decizii cu privire la persoanele care ocupă funcții publice privind modul în care a fost respectată legislația privind declararea veniturilor, proprietăților, intereselor personale, conflictelor de interese și respectarea regimului de incompatibilități.

Reglementările în vigoare la momentul actual privind regimul declarării veniturilor, proprietăților, intereselor personale, conflictelor de interese și respectarea regimului de incompatibilități sunt Legea privind conflictul de interese⁴⁷ și Legea privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere⁴⁸.

Reglementările actuale ce țin de domeniul CNI, inclusiv modul în care se iau deciziile de Comisie, precum și obligațiile subiecților de respectare a regimului de integritate profesională sunt deficitare din următoarele puncte de vedere:

- a) CNI ia decizii în mod colectiv
- b) Membrii CNI sunt numiți în funcție de către subiecți care sunt supuși procedurii de control al respectării regimului de integritate, adică de către deputații din Parlament
- c) CNI este lipsit de instrumente fiabile pentru a asigura controlul eficient și efectiv al declarațiilor, precum și al stărilor de fapt ce țin de respectivii subiecți supuși verificărilor
- d) Reglementările materiale privind obligațiile de respectare a integrității profesionale nu sunt atotcuprinzătoare, stabilind obligații incomplete de declarare
- e) Sancțiunile pentru nerespectarea regimului integrității profesionale nu sunt suficient de aspre

⁴⁶ Legea nr. 180 din 19.12.2011 cu privire la Comisia Națională de Integritate

⁴⁷ Legea nr. 16-XVI din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese

⁴⁸ Legea nr. 1264-XV din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere

În acest context, și respectând prevederile SRSJ și al PASRSJ 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 carențe 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 extinse 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;
 - 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.

Concluzii și recomandări

În urma analizei principalelor deficiențe și provocări ale sistemului justiției și de luptă contra corupției am ajuns la următoarele concluzii:

- a) În mare parte prevederile din Acordul de Asociere și din Agenda de Asociere, precum și din documentele de planificare strategică naționale precum PNAIAA, SRSJ, PASRSJ, SNA și PASNA nu au fost implementate, deși termenii limită, la data prezentării studiului, fie că s-au consumat, fie că vor fi consumate până la finele anului 2015.
- b) Unele acțiuni de reformare au avut loc în sistemul judecătoresc și în cadrul CNA, însă eficiența acestora, inclusiv modul în care sunt asigurate condițiile de independență, imparțialitate, transparență și eficacitate necesită îmbunătățiri
- c) Nu au fost înregistrate progrese majore în ceea ce privește restructurarea cadrului instituțional al organelor procuraturii, CNA și CNI, inclusiv delimitarea competențelor instituționale dintre instituțiile menționate, precum și în cadrul fiecărei instituții, pentru a asigura o implementare eficientă a angajamentelor ce reies din Acordul de Asociere, Agenda de Asociere și din documentele naționale de planificare
- d) Întrucât nu s-a progresat pe dimensiunea reformei instituționale a instanțelor judecătorești, organelor procuraturii, CNA și CNI, angajamentele de ordin material, precum sunt transpunerea de Directive UE și crearea de instrumente pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor și cooperarea cu instituții UE precum Comisia Europeană și OLAF au fost în mare parte neimplementate sau implementate parțial, cu încălcarea termenilor stabiliți în documentele naționale de planificare strategică.

În urma concluziilor menționate mai sus, dar și parte a analizei pe categorii de instituții implicate în domeniul justiției și de luptă contra corupției, propunem următoarele recomandări pentru considerare:

Sistemul instanțelor judecătorești

Procesul de modificare a Constituției și a legislației privind numirea judecătorilor în funcție necesită acțiune consolidată din partea Guvernului pentru a putea fi promovat cât mai rapid posibil în Parlament

Procesul de alocare a resurselor atribuit prin lege Consiliului Superior al Magistraturii urmează a fi condiționat de factori obiectivi precum volumul de lucru, numărul de angajați, edificiile și alte active în gestiune, numărul de cereri adresate de justițiabili, precum și alte criterii obiective care formează lista de cheltuieli ale instanțelor judecătorești.

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 6¹, 16¹ 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.

Organele Procuraturii

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.

CNA

Concentrarea în cadrul procuraturii specializate – Procuratura Anticorupție a competențelor de examinare a cazurilor de așa-zisă corupție mare, inițiate în privința oficialilor de rang înalt, sau în care a fost cauzat prejudiciul bugetului statului în sumă mai mare de 1 mln. de lei, sau în care mărimea mitei depășește suma de 500 mii lei, sau în care au fost atinse interesele Comunității Europene.

În acest sens, urmează fi analizată și luată ca bază experiența de activitatea / structura Direcției Naționale Anticorupție (România), instituție care conform sondajului efectuat în luna mai 2015, se bucură de încrederea a 63% din populația României, și ocupă primul loc din toate instituțiile de stat existente la compartimentul încrederii oamenilor în activitatea acestui organ. Recomandările menționate sunt orientate pentru a scoate presiunea politică de pe CNA, dar și va înlătura dualitatea de puteri existente în prezent la CNA și Procuratura Anticorupție.

Competențele CNA și CNI necesită a fi clarificate și eficient separate, după cum o prevăd documentele naționale de planificare. Acest lucru la moment nu este disponibil.

CNI

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.

Anexă. Lista surselor consultate

Tratate Internaționale

1. Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte din 27.06.2014, ratificat prin Legea nr. 112 din 02.07.2014

Angajamente Internaționale

2. Agenda de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova din 26.06.2014

Acte legislative:

3. Constituția Republicii Moldova
4. Legea nr. 231 din 25.11.2011 privind aprobarea Strategiei de Reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016
5. Legea nr. 514-XIII din 06.07.1995 privind organizarea judecătorească
6. legea nr. 153 din 05.07.2012 privind modificarea și completarea unor acte legislative (legea privind organizarea judecătorească, legea privind statutul judecătorului)
7. Legea nr. 122 din 03.07.2014 pentru aprobarea Concepției de Reformă a Procuraturii
8. Legea nr. 1104-XV din 06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție
9. Legea nr. 180 din 22.10.2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție etc.)
10. Legea nr. 180 din 19.12.2011 cu privire la Comisia Națională de Integritate
11. Legea nr. 16-XVI din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese
12. Legea nr. 1264-XV din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere
13. Hotărârea Parlamentului nr. 154 din 21.07.2011 pentru aprobarea Strategiei Naționale Anticorupție pentru anii 2011-2015
14. Hotărârea Parlamentului nr. 6 din 16.02.2012 privind aprobarea Planului de Acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016
15. Hotărârea Parlamentului nr. 76 din 16.05.2014 pentru aprobarea Planului de Acțiuni pe anii 2014-2015 privind implementarea Strategie Naționale Anticorupție pe anii 2011-2015

Acte normative:

16. Hotărârea Guvernului nr. 808 din 07.10.2014 cu privire la aprobarea Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016

Proiecte de acte legislative:

17. Proiectul de lege cu privire la procuratură (aprobat în prima lectură de Parlament la data de 18.05.2015):
<http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2706/language/ro-RO/Default.aspx>
18. Proiectul de lege cu privire la Centrul Național de Integritate, accesibil la:
http://justice.gov.md/public/files/transparenta_in_procesul_decizional/consultatii_publice/Proiect_de_Lege_a_Centrului_National_de_Integritate-1.pdf
19. Proiectul de lege cu privire la declararea averii, intereselor personale, conflictelor de interese și cadourilor disponibil la:
http://justice.gov.md/public/files/transparenta_in_procesul_decizional/coordonare/2015/Proiect_Legii_privind_declararea_averii_intereselor_personale_conflictele_de_interese_si_cadourile_si_nota.pdf

Studii:

20. Studiul privind optimizarea hărții judiciare din Republica Moldova, CRJM 2014, disponibil la:
file:///C:/Users/Iulian/Downloads/2014-Studiu-Optimiz-HartaJud-MD_ro-web.pdf
21. Studiul de fezabilitate privind optimizarea hărții instanțelor judecătorești din Republica Moldova, CRJM 2015, disponibil la: <file:///C:/Users/Iulian/Downloads/Moldova-Optimiz-instatelor.pdf>

Rapoarte:

22. 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 (accesat la 16 Decembrie 2015)
23. Raportul privind implementarea Pilonului II din SRSJ, accesibil la:
http://justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/rapoarte/2015/Raport_Pilon_II_01_06_15.pdf