



CARTEA ALBĂ A JUSTIȚIEI

Recomandări pentru o justiție independentă și integră



Elaborată de membrii Grupul de Experți în domeniul Justiției (GEJ):

Iulian Rusu, Veronica Mihailov-Moraru,

Svetlana Balmuș, Tatiana Ciaglic, Ion Guzun

Chișinău, august 2021

Considerațiuni

Această publicație este elaborată în cadrul proiectului „Grupul de Experți în domeniul Justiției”, susținut financiar de Fundația Soros Moldova. Autorii sunt recunoscători tuturor celor care au contribuit la definitivarea acestei Cărți Albe a Justiției, în special celor peste 50 de reprezentanți ai sistemului justiției Republicii Moldova, în special judecătorilor, procurorilor, avocaților, notarilor, mediatorilor, experților judiciari, profesorilor facultăților de drept din Universitățile din Republica Moldova și experților societății civile care au participat la interviurile și reuniunile de evaluare organizate în perioada lunilor aprilie – iulie 2021. Mulțumim participanților la interviurile organizate în procesul elaborării Cărții Albe a Justiției pentru contribuțiile valoroase la definitivarea concluziilor și recomandărilor.

Note de limitare a responsabilității:



Această publicație a fost elaborată în cadrul proiectului „Grupul de Experți în domeniul Justiției”, susținut financiar de Fundația Soros Moldova. Opiniile exprimate în lucrare aparțin autorilor și nu reflectă în mod necesar poziția Fundației Soros Moldova.

Publicat de:

Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE)

Str. București 90, of. 20 Chișinău,

MD-2001, Republica Moldova

T: + 373 22 788 989, E: info@ipre.md W: www.ipre.md

CUPRINS

LISTA ABREVIERILOR	4
SUMAR EXECUTIV.....	5
METODOLOGIE.....	7
DOMENIUL I – CONSOLIDAREA CAPACITĂȚILOR AUTORITĂȚILOR DIN SECTORUL JUSTIȚIEI..	8
1.1 CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII	8
1.1.1 COLEGIUL PENTRU SELECȚIA ȘI CARIERA JUDECĂTORILOR	9
1.1.2 COLEGIUL DE EVALUARE A PERFORMANȚELOR JUDECĂTORILOR	10
1.1.3 COLEGIUL DISCIPLINAR	11
1.1.4 INSPECȚIA JUDICIARĂ.....	13
1.2 CONSILIUL SUPERIOR AL PROCURORILOR	15
1.2.1 COLEGIUL PENTRU SELECȚIA ȘI CARIERA PROCURORILOR	16
1.2.2 COLEGIUL DE EVALUARE A PERFORMANȚELOR PROCURORILOR	17
1.2.3 COLEGIUL DE DISCIPLINĂ ȘI ETICĂ A PROCURORILOR.....	18
1.3 AGENȚIA DE ADMINISTRARE A INSTANȚELOR JUDECĂTOREȘTI	20
DOMENIUL II – PROMOVAREA INTEGRITĂȚII ÎN SECTORUL JUSTIȚIEI.....	21
2.1 CONTROLUL AVERII, INTERESELOR ȘI STILULUI DE VIAȚĂ AL ACTORILOR DIN SECTORUL JUSTIȚIEI.....	21
2.2 VERIFICAREA INTEGRITĂȚII LA ETAPA DE ACCEDERE ȘI PROMOVARE ÎN FUNCȚIE A ACTORILOR DIN SECTORUL JUSTIȚIEI.....	22
2.3 RĂSPUNDEREA DISCIPLINARĂ CIVILĂ ȘI PENALĂ A JUDECĂTORILOR ȘI PROCURORILOR ÎN ACTIVITATEA LOR PROFESIONALĂ.....	23
2.4 TRANSPARENȚA ACTIVITĂȚII AUTORITĂȚILOR DIN SECTORUL JUSTIȚIEI.....	24
DOMENIUL III –CONSOLIDAREA PROFESIILOR CONEXE SECTORULUI JUSTIȚIEI.....	25
3.1 AVOCATURA	25
3.2 EXECUTORII JUDECĂTOREȘTI	26
3.3 EXPERTII JUDICIARI	28
3.4 MEDIATORII	29
3.5 NOTARI.....	30
DOMENIUL IV – IMPLEMENTAREA TEHNOLOGIILOR INFORMAȚIONALE ÎN SECTORUL JUSTIȚIEI	31
4.1 CONSOLIDAREA PROCESELOR DE COLECTARE ȘI ANALIZĂ A DATELOR STATISTICE	31
4.2 ÎMBUNĂȚĂȚIREA CAPACITĂȚILOR DE UTILIZARE A SISTEMELOR INFORMAȚIONALE ÎN CADRUL AUTORITĂȚILOR IMPLICATE ÎN ÎNFĂPTUIREA JUSTIȚIEI	33
4.3 INTEGRAREA ȘI INTEROPERABILITATEA SISTEMELOR INFORMAȚIONALE DIN SISTEMUL JUSTIȚIEI CU ALTE SISTEME INFORMAȚIONALE NAȚIONALE	35
4.4 FACILITĂȚI PENTRU JUSTIȚIABILI ȘI STAKEHOLDERI (PROFESIONIȘTI, PĂRȚI INTERESATE).....	37
DESPRE AUTORI:.....	38

LISTA ABREVIERILOR

AAIJ	Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești
AGJ	Adunarea Generală a Judecătorilor
AGP	Adunarea Generală a Procurorilor
AI	Inteligență artificială
ANI	Autoritatea Națională de Integritate
ASP	Agenția Servicii Publice
ABRI	Agenția de Recuperare a Bunurilor Infractionale
BNM	Banca Națională a Moldovei
CCiv	Codul Civil
CDE	Colegiul de Disciplină și Etică al Procurorilor
CEPP	Colegiul de Evaluare a Performanțelor Procurorilor
CEPEJ	Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției
CEPJ	Colegiul pentru Evaluarea Performanțelor Judecătorilor
CIA	Centrul de Instruire al Avocaților
CNA	Centrul Național Anticorupție
CNAJGS	Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat
CNI	Comisia Națională de Integritate
CNEJ	Centrul Național de Expertize Judiciare
CP	Codul Penal
CPC	Codul de Procedură Civilă
CPP	Codul de Procedură Penală
CSJ	Curtea Supremă de Justiție
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
CSP	Consiliul Superior al Procuraturii
CSCJ	Colegiul pentru Selecția și Cariera Judecătorilor
CSCP	Colegiul pentru Selecția și Cariera Procurorilor
IGP	Inspectoratul General al Poliției
IGPF	Inspectoratul General al Poliției de Frontieră
INJ	Institutul Național al Justiției
IT	Tehnologii informaționale
MAI	Ministerul Afacerilor Interne
MSMPS	Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale
ODIHR	Oficiul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului al OSCE
PCCOCS	Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale
PIGD	Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor
SFS	Serviciul Fiscal de Stat
SIA	Sistemul Informațional Automatizat
SIS	Serviciul de Informație și Securitate
SPCSB	Serviciul de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor
UNEJ	Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești
UAM	Uniunea Avocaților din Republica Moldova
UNEJ	Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești
UI	User Interface
UX	User Experience

SUMAR EXECUTIV

Sectorul Justiției cunoaște mai multe eforturi legislative pe parcursul ultimilor ani pe partea ce ține de modul de organizare a autorităților de autoadministrare din sectorul justiției. Astfel, s-au inserat prevederi în Constituție ce țin de Consiliul Superior al Procurorilor și Procurorul General. Printre realizări se numără și reglementări noi în domeniul profesiilor conexe (experți judiciari, notari, avocați, mediatori), dar și s-au luat măsuri pentru a oferi o mai mare atractivitate funcției de judecător și procuror prin creșterea graduală a salariilor.

S-au atestat și unele îmbunătățiri ce țin de modul de funcționare a autorităților de auto-administrare din sectorul justiției precum CSM și CSP, precum și a autorităților responsabile de organizarea profesiilor conexe.

În 2016 a fost adoptat cadrul național actualizat de verificare a integrității și de evitare a conflictelor de interese.

Cu toate acestea, eforturile de îmbunătățire a justiției din Republica Moldova nu au oferit rezultatele așteptate. Activitatea instituțiilor din domeniul justiției nu se bucură de o încredere înaltă, existând suspiciuni de lipsă de integritate, corupție, control politic, dar și influența grupărilor criminale și a sistemului cleptocratic asupra sectorului justiției.

Deși activitatea autorităților de auto-administrare, precum CSM și CSP, dar și a profesiilor conexe a fost afectată pe parcursul anului 2020 și 2021 de pandemia generată de COVID-19, multe dintre omisiunile autorităților responsabile de sectorul justiției, dar și acțiunile criticate, inclusiv cele întreprinse de Parlament și Guvern, au depășit argumentările legate de limitările generate de pandemie. Lipsa finalității pe concursurilor organizate pentru poziții vacante în autoritățile de auto-administrare, lipsa de cooperare cu reprezentanții profesiilor conexe și tendințele de control politic asupra autorităților de auto-administrare au accentuat și mai mult modul de înfăptuire a justiției.

Gestionarea ineficientă a justiției la etapa prejudiciară, judiciară, dar și la etapa executării hotărârilor judecătorești, utilizarea modestă a tehnologiilor informaționale, raportarea statistică dublă, dar și nejustificarea hotărârilor emise de autoritățile de auto-administrare din justiție continuă să ridice semne de întrebare multiple asupra modului în care sectorul justiției este gestionat în Republica Moldova.

Cartea Albă a Justiției propune acțiuni direcționate spre îmbunătățirea stării de lucruri, cele mai importante fiind următoarele:

1. Modificarea Constituției în partea ce ține de modul de accesare în funcția de judecător și sarcina probei averii funcționarilor publici;
2. Consolidarea funcției de verificare a averilor, intereselor și stilului de viață al persoanelor care activează în sectorul justiției, în special a judecătorilor, procurorilor, membrilor organelor de auto-administrare din sectorul justiției și altor persoane implicate în înfăptuirea justiției;
3. Efectuarea evaluării externe (extraordinare) a actorilor din sectorul justiției, cu implicarea partenerilor de dezvoltare și a societății civile, cu asigurarea corespunderii mecanismului cu prevederile Constituției, a recomandărilor Comisiei de la Venetia;
4. Creșterea graduală a atractivității sectorului justiției pentru angajații antrenați în sector, prin asigurarea unor condiții de muncă adecvate, asigurarea unui volum de lucru echitabil, revizuirea competențelor instanțelor judecătorești și procuraturilor și asigurarea unei salarizări atractive;
5. Asigurarea funcționalității autorităților de auto-administrare din sectorul justiției, prin organizarea forurilor stabilite prin lege pentru alegerea membrilor în CSM, CSP, colegiile specializate ale acestora, precum și desemnarea prin concurs a membrilor în autoritățile de auto-reglementare a profesiilor conexe sectorului justiției;
6. Reformarea CSJ prin reducerea numărului de judecători și conferirea acestuia unui statut de instanță veritabilă de casație, responsabilă de uniformizarea practicii judiciare;

7. Revizuirea criteriilor de admisibilitate pentru examinarea recursurilor de către CSJ și evitarea rejudecării repetitive a cauzelor în instanțele de judecată;
8. Implementarea plenară a tehnologiilor informaționale atât la etapa pre-judiciară cât și judiciară și interconectarea sistemelor informaționale din sectorul justiției cu alte sisteme informaționale disponibile;
9. Promovarea medierii obligatorii extrajudiciare pentru anumite categorii de cauze civile și penale.

METODOLOGIE

Cartea Albă a Justiției a fost elaborată de Grupul de Experți în domeniul Justiției (GEJ), având experiență în sectorul justiției, inclusiv ce ține de modul de funcționare a autorităților de autoadministrare (CSM, CSP, Camera Notarială, Uniunea Avocaților, CNEJ, UNEJ, Consiliul de Mediere), modului de organizare a organelor din sistemul justiției, promovarea integrității, transparenței și profesionalismului, asigurarea calității procesului de formare inițială și continuă, stagiul profesional și admiterea și cariera în profesiile juridice, precum și aplicarea tehnologiilor informaționale.

Constatările Cărții Albe a Justiției sunt bazate pe o analiză prealabilă a documentelor de politici publice, a rapoartelor și analizelor disponibile publicului larg, precum și a datelor statistice oferite prin intermediul sistemelor informaționale precum Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor.

Componentele Cărții Albe a Justiției au fost elaborate și în urma unui proces complex de consultări și interviuri organizate cu peste 50 de participanți din diverse sectoare ale justiției dar și a autorităților responsabile de implementarea tehnologiilor informaționale, în perioada iunie-iulie 2021.

Realizările, constrângerile și recomandările prezentate pentru fiecare subdomeniu analizat în cadrul Cărții Albe a Justiției au fost formulate în calitate de sumare ale constatărilor experților din cadrul Grupului de Experți în domeniul Justiției.

Recomandările prezentate în cadrul Cărții Albe a Justiției sunt formulate pentru a fi implementate pe termen scurt și mediu, fără de care alte activități și îmbunătățiri din sector nu sunt posibile.

DOMENIUL I – CONSOLIDAREA CAPACITĂȚILOR AUTORITĂȚILOR DIN SECTORUL JUSTIȚIEI

1.1 CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

REALIZĂRI

Din anul 2017, au fost trei inițiative ale Guvernului de a modifica Constituția în partea ce ține de sistemul judecătoresc. Acestea prevedeau numirea în funcție a judecătorilor până la atingerea plafonului de vârstă, excluzându-se reconfirmarea în funcție de către Președintele țării, după un termen inițial de cinci ani; consolidarea independenței CSM, prin stabilirea posibilității deținerii unui singur mandat de șase ani de membru al CSM și clarificarea condițiilor de alegere sau numire a membrilor săi. Proiectul excludea cerința ca judecătorii CSJ să fie numiți de Parlament și ca aceștia să dețină cel puțin 10 ani de experiență în calitate de judecător. Până la moment, proiectul de modificare a Constituției nu a fost adoptat.

La 27 septembrie 2018, Parlamentul a adoptat mai multe modificări legislative care îmbunătățesc procedurile de selecție și promovare a judecătorilor. Noile reguli prevăd că toate funcțiile vacante din sistem sunt anunțate la același concurs, candidații își aleg funcțiile vacante în ordinea descrescătoare a punctajului obținut. În baza acestor proceduri noi, în perioada 2018-2019, Președintele Republicii Moldova a numit în funcție pe un termen de cinci ani 51 de judecători în judecătoria și șapte judecători în curțile de apel. În anul 2021, Parlamentul a numit în funcție doi judecători la CSJ, iar în privința celorlalți patru judecători nu s-a întrunit numărul necesar de voturi. CSM nu a propus repetat Parlamentului numirea în funcție a judecătorilor la CSJ.

În 2019, a fost lansată propunerea de evaluare externă a profesionalismului și a integrității judecătorilor și procurorilor. Această inițiativă a fost relansată recent. Conform unui sondaj realizat în perioada octombrie – decembrie 2020, jumătate din procurori și judecători susțin sau au o atitudine neutră față de evaluarea externă. Comisia de la Veneția și ODIHR au recunoscut justificarea unei asemenea măsuri neordinare pentru a asigura integritatea și independența sectorului justiției.

CONSTRÂNGERI

În septembrie 2019, un grup de judecători a solicitat Curții de Apel Chișinău obligarea CSM de a convoca Adunarea Generală a Judecătorilor (AGJ) la care urma să se decidă revocarea mandatelor membrilor permanenți și membrilor supleanți ai CSM din rândul judecătorilor aleși în funcție în octombrie 2017. Modul de organizare a Adunării Generale a Judecătorilor (AGJ) la 27 septembrie 2019 ridică mare semne de întrebare cu privire la starea din interiorul sistemului judecătoresc și legalitatea hotărârilor adoptate. Refuzul CSM de a convoca o adunare generală pentru a oferi posibilitatea judecătorilor să discute problemele din sistem nu a fost justificat. Pe de altă parte, nu este legală revocarea membrilor judecători ai CSM. Comisia de la Veneția s-a expus în opinia din 14 octombrie 2019 cu privire la proiectul de lege cu privire la reforma CSJ cu privire la caracterul ilegal al revocării membrilor CSM de către AGJ.

În anul 2020, au fost contestate mai mult de 10 hotărâri ale CSM în materie de carieră a judecătorilor. În trei cauze, instanțele de judecată au obligat CSM să propună Președintelui Republicii Moldova confirmarea și promovarea în funcție a reclamanților. Aceste hotărâri nu sunt definitive. În anul 2019, CSM a executat o hotărâre a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost obligat să numească în funcție un judecător. La 18 mai 2021, CSM a suspendat toate concursurile pendinte pentru promovarea judecătorilor în instanțele superioare sau funcții de președinte și vicepreședinte de instanță judecătorească. Suspendarea concursurilor s-a făcut după ce CSM a fost obligat să propună Parlamentului Republicii Moldova numirea la CSJ a unor candidați anterior refuzați de către CSM.

În perioada 2018 – 2020, CSM a examinat 17 sesizări ale Procurorului General privind eliberarea acordului pentru pornirea urmăririi penale împotriva judecătorilor. CSM a publicat doar dispozitivul hotărârilor sale. Art. 19 alin. (4¹) al Legii cu privire la statutul judecătorului

prevede că aceste hotărâri trebuie motivate și publicate pe pagina web a Consiliului, cu anonimizarea datelor cu privire la identitatea judecătorului. Deși CSM a dat acordul, investigațiile procurorilor trenează sau au un probatoriu insuficient pentru tragerea la răspundere penală a celor vizați.

În toamna anului 2020, mandatul mai multor membri ai Colegiului de evaluare a performanțelor (CEPJ) și Colegiului de selecție și carieră a judecătorilor (CSCJ) a expirat. Din lipsa de cvorum, ședințele ambelor colegii nu au avut loc aproape un an. În același timp, mandatul membrilor colegiilor de selecție și carieră a procurorilor a fost prelungit printr-o modificare legislativă.

RECOMANDĂRI

1. Adoptarea de către Parlament a proiectului de modificare a Constituției pentru a consolida independența CSM și statutul judecătorului;
2. Adoptarea mecanismului de evaluare extraordinară (externă) a profesionalismului și a integrității judecătorilor și procurorilor conform opiniilor Comisia de la Venetia, ODIHR și jurisprudenței CtEDO;
3. Asigurarea unui proces veritabil de selecție și promovare a judecătorilor, prin adoptarea unui ghid de interviu și de motivare a hotărârilor CSM care se referă la cariera judecătorilor;
4. Excluderea impedimentelor de convocare a AGJ, inclusiv atunci când judecătorii doresc să discute despre starea în justiție;
5. Asigurarea unei practici unitare și excluderea cazurilor de obligare a CSM de a propune președintelui țării sau Parlamentului numirea sau promovarea în funcție a judecătorilor;
6. Asigurarea activității colegiilor CSM, până la alegerea noilor membri;
7. Organizarea AGJ cu asigurarea oportunității pentru candidații la funcții de membru al CSM din rândul judecătorilor să-și promoveze candidaturile în fața colegilor judecători.

1.1.1 COLEGIUL PENTRU SELECȚIA ȘI CARIERA JUDECĂTORILOR

REALIZĂRI

În perioada 2017 – 2020, Colegiul pentru Selecția și Cariera Judecătorilor (CSCJ) a evaluat 310 candidați la funcția de judecător, 147 judecători care intenționau să participe la concursurile privind promovarea la o instanță judecătorească ierarhic superioară și 71 candidați în funcția de președinte sau vicepreședinte al instanței judecătorești.

CONSTRÂNGERI

Mandatul mai multor membri ai CSCJ a expirat în octombrie 2020, iar legea nu prevede prelungirea mandatului membrilor până la alegerea următorilor membri din rândul judecătorilor de la același nivel de instanță. Aceasta a afectat semnificativ procesul de evaluare a candidaților și a creat deja un volum mai mare de lucru la CSCJ.

În anul 2018, Legea nr. 154 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor din 5 iulie 2012 a fost modificată. Printre altele, modificările ofereau CSM un rol important pentru evaluarea candidaților. CSM putea oferi un punctaj de cel mult 20% din punctajul candidatului și confirma punctajul final, însă în lipsa unei metodologii de evaluare, a unui ghid de interviu și în lipsa unei motivări a punctajului oferit, o parte importată dintre candidații care aveau un punctaj maxim la CSCJ, în final au obținut punctaje mai mici oferite de CSM. Astfel, procesul de evaluare și punctajele CSCJ sunt ignorate, rolul CSCJ diminuat, iar hotărârile CSM (în partea ce ține de 20% din punctajul final) sunt nemotivate. Conform unui studiu, în perioada 2013 – 2018, CSM a propus mai mulți judecători pentru a fi numiți în funcție sau promovați, deși aveau un punctaj mai mic decât contracandidații - 110 (69%) erau din rândul candidaților pentru numirea în funcție în judecătorii, 20 (43%) - promovați la curțile de apel și 6 (43%) – promovați la CSJ.

Concursurile cu un singur candidat pentru funcțiile administrative în cadrul instanțelor sunt frecvente, la fel și concursurile în care candidații nu acumulează numărul necesar de voturi pentru numirea, transferul sau promovarea în funcție. Judecătorii pot fi încurajați să candideze

pentru funcțiile administrative, dacă nu sunt descurajați de colegii lor sau prin hotărârile nemotivate și imprevizibile ale CSM. Astfel, CSM trebuie să își motiveze votul pentru a reduce din discreția opțiunii pentru soluția finală, care ar putea fi abuzivă sau influențată de elemente de corupție. Conform unui studiu, în perioada 2013 – 2018, din cei 78 de candidați propuși de CSM în funcții administrative în judecătoria, 25 (32%) au fost selectați în urma concursurilor la care a participat mai mult de un candidat și 53 (68%) au fost selectați în concursuri cu un singur candidat. În aceeași perioadă, în 20 (57%) din 35 concursuri anunțate nu s-au depus cereri de participare sau candidații s-au retras din concurs. Pentru funcțiile administrative în cadrul CSJ, s-au organizat 16 concursuri. După mai multe amânări, retrageri din concurs sau concursuri eșuate, CSM a desemnat în funcție unicul candidat.

Candidații la funcția de judecător și candidații care solicită promovarea, transferarea sau numirea în funcții administrative, sunt evaluați prin proceduri și criterii diferite de către CSCJ și CSM. Aceasta indică că procedurile existente trebuie îmbunătățite, iar criteriile de evaluare - revizuite. Multitudinea concursurilor în care participă doar un singur candidat indică că judecătorii nu sunt motivați să concureze. Aceasta poate fi explicat prin efectul hotărârilor nemotivate ale CSM (care nu explică neîntrunirea numărului de voturi sau punctajul oferit), lipsa unor criterii obiective de evaluare a activității sau existența certitudinii candidatului favorit.

RECOMANDĂRI

1. Revizuirea sistemului de selecție și carieră a judecătorilor pentru a promova transparența, gestionarea eficientă a resurselor umane și evaluare competențelor profesionale;
2. Excluderea mimării evaluării integrității profesionale la toate etapele de activitate a candidaților;
3. Revizuirea criteriilor de evaluare a integrității, includerea și descrierea unor criterii de evaluare a reputației ireproșabile a candidaților la funcția de judecător (etapa de accedere în funcție) și a judecătorilor (reconfirmarea în funcție, promovare sau transfer);
4. Analiza sarcinii de lucru a membrilor CSCJ și reducerea corespunzătoare a volumului de lucru pe durata mandatului.

1.1.2 COLEGIUL DE EVALUARE A PERFORMANTELOR JUDECĂTORILOR

REALIZĂRI

Judecătorii sunt evaluați de către Colegiul de Evaluare a Performanțelor Judecătorilor (CEPJ) pentru activitatea lor conform eficienței și calității activității și integrității profesionale, iar președinții și vicepreședinții instanțelor la orice nivel, sunt evaluați atât pentru activitatea desfășurată în calitate de judecător, cât și pentru activitatea în funcția de conducere. Evaluarea periodică a performanțelor judecătorilor are loc odată la trei ani (ordinară), iar evaluarea extraordinară se face în cazul unei eventuale promovări sau transfer.

În anul 2020, CEPJ a evaluat 151 de judecători. Astfel, au fost acordate următoarele calificative: „excelent” la 29 (19%) de judecători, „foarte bine” la 121 (80%) judecători, „bine” unui judecător, iar calificativul „insuficient” nu a fost acordat. În 2019, au fost evaluați 134 de candidați, în anul 2018 – 117 candidați, iar anul 2017 – 131 candidați. Marea majoritate a calificativelor sunt „foarte bine”, iar calificativul „excelent” este acordat mult mai frecvent decât calificativul „bine”. În anul 2020 au fost evaluați 43 de judecători pentru numirea în funcția de judecători până la atingerea plafonului de vârstă, 22 - în 2019, 11 - în 2018 și 16 - în anul 2017. În anul 2020 au fost evaluați 12 judecători pentru promovarea la o instanță ierarhic superioară, 17 - în 2019, 10 - în 2018 și 17 judecători - în anul 2017.

CONSTRÂNGERI

Mandatul mai multor membri ai CEPJ a expirat în octombrie 2020, iar legea nu prevede prelungirea mandatului membrilor până la alegerea următorilor membri din rândul judecătorilor de la același nivel de instanță. Aceasta a afectat semnificativ procesul de evaluare a candidaților și a creat deja un volum mai mare de lucru pentru CEPJ.

Lipsa unei practici unitare și motivarea insuficientă a hotărârilor judecătorești este o problemă sistemică, în special în anumite tipuri de cauze (de ex. corupție, aresturi). Cu toate acestea, peste 99% dintre judecători au fost evaluați cu calificativul „excelent” sau „foarte bine”, ceea ce este disproporționat cu încrederea scăzută în sectorul justiției. În anul 2021, conform Barometrului Opiniei Publice doar 19% din respondenți au răspuns că au o foarte mare sau o oarece încredere în justiție. În anul 2019, încrederea în justiție era de 26%, în 2018 – 16%, iar în 2017 – 14%. Astfel, este necesar de regândit mecanismul de evaluare a performanțelor judecătorilor, de revizuit criteriile de evaluare, precum și limitele maxime și minime pentru fiecare calificativ.

Fiind întrebați dacă sunt de acord cu afirmația că sistemul de evaluare a performanțelor judecătorilor ajută judecătorii să-și îmbunătățească performanța, jumătate din judecătorii respondenți au răspuns afirmativ. Cealaltă jumătate dintre judecători nu au încredere în mecanismul de evaluare a judecătorilor. CEPJ trebuie să se asigure că rezultatele evaluării performanțelor au pondere la promovarea în funcție, hotărârile să includă recomandări specifice pentru cei evaluați, iar punctajul și/sau calificativul acordat să fie însoțit de o motivare. CEPJ trebuie să excludă acordarea diferitor punctaje pentru situații similare.

RECOMANDĂRI

1. Elaborarea unor criterii de evaluare a integrității și a reputației ireproșabile a candidaților la funcția de judecător și a judecătorilor în funcție;
2. Regândirea mecanismului și revizuirea criteriilor de evaluare a performanțelor judecătorilor.
3. Analiza sarcinii de lucru a membrilor CEPJ din rândul judecătorilor și reducerea corespunzătoare a volumului de lucru pe durata mandatului.

1.1.3 COLEGIUL DISCIPLINAR

REALIZĂRI

În perioada 2015 – 2020, CSM a înregistrat peste 8,800 de sesizări cu privire la judecători, iar Colegiul disciplinar a examinat peste 310 de cauze și a aplicat 62 de sancțiuni disciplinare. Marea majoritate a sancțiunilor aplicate au fost „avertisment”, iar încălcările cele mai frecvente se referă la încălcarea, din motive imputabile judecătorului, a termenelor de îndeplinire a acțiunilor de procedură, inclusiv a termenelor de redactare a hotărârilor judecătorești și de transmitere a copiilor acestora participanților la proces, dacă aceasta a afectat în mod direct drepturile participanților la proces sau ale altor persoane.

Din cele 67 de cauze disciplinare examinate de Plenul Colegiului disciplinar, cele mai multe proceduri disciplinare (27) au fost intentate în privința judecătorilor din instanțele de fond în special din judecătoria Chișinău, sediul Ciocana (instanță specializată în examinarea cauzelor contravenționale și cele din competența judecătorului de instrucție), 10 – în privința judecătorilor de la Judecătoria Chișinău, sediul Buiucani (instanță specializată în cauze penale). În anul 2020 Colegiul disciplinar a sancționat patru judecători cu avertisment, cinci judecători cu mustrare, iar doi judecători au fost sancționați disciplinar cu eliberare din funcție.

CONSTRÂNGERI

Pentru fiecare caz în parte care parcurge toate etapele unei proceduri disciplinare trebuie implicate cinci instituții și între 30 și 38 de persoane, durata fiecărui caz fiind estimată, în medie, la 400 de zile. Un asemenea sistem disciplinar este ineficient.

Legea nr. 178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor din 25 iulie 2014, stabilește 15 abateri disciplinare potențiale aplicabile judecătorului. În anul 2018, mai multe abateri disciplinare au fost revizuite. Totuși, mai multe prevederi urmează să fie clarificate, iar unele excluse deoarece se referă la etica și nu la disciplina judecătorului. Mai mult, lipsesc careva temeieri sau proceduri referitor la abaterile disciplinare comise de inspectorii-judecători, membri ai CSM sau ale celorlalte organe specializate. Aceste abateri trebuie reglementate, iar în caz de aplicare a sancțiunii disciplinare, judecătorul trebuie revocat automat din funcția în care a fost detașat sau ales. De asemenea, președinții și vicepreședinții instanțelor judecătorești

În privința cărora CSM a constatat un management defectuos al instanței (de ex. repartizarea inechitabilă a cauzelor, tolerarea concediilor medicale prelungite și camuflarea judecătorilor), trebuie revocați din funcția de conducere pe care o ocupă, fără să fie necesară o procedură disciplinară.

La moment sunt șase etape de examinare a unei pretinse abateri disciplinare comise de un judecător - inspecția judiciară, completele de admisibilitate, Plenul Colegiului disciplinar, CSM, Curtea de Apel Chișinău și CSJ. Până la intrarea în vigoare a Codului administrativ (la 1 aprilie 2019), hotărârile CSM se contestau direct la CSJ, într-un complet specializat.

Într-un sondaj privind percepția judecătorilor, procurorilor și avocaților privind reforma în justiție și combaterea corupției, 31% dintre judecători au declarat că mecanismul răspunderii disciplinare este adecvat. Judecătorii au deplâns cel mai mult participarea în procedura disciplinară a persoanei care a depus plângerea, numărul mare al abaterilor disciplinare și formularea prea generală a acestora.

Activitatea Inspecției judiciare este sumar descrisă în art. 7¹ al Legii nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii. Odată ce se va consolida activitatea CSM și independența judecătorilor, este inevitabil ca în lege să fie descrisă mai detaliat activitatea inspecției și a inspectorilor. Este inevitabilă elaborarea unor criterii de numire și sancționare a inspectorilor judiciari, precum și elaborarea unui sistem de evaluare a activității inspecției.

Odată ce componența Colegiului disciplinar este diversă, este necesar de a clarifica incompatibilitățile pentru avocații care pledează în instanța de judecată sau judecătorii care examinează cauzele.

RECOMANDĂRI

1. Revizuirea temeiurilor de tragere la răspundere disciplinară și simplificarea procedurii de examinare și contestare în materie disciplinară a judecătorilor, membrilor CSM și inspectorilor judecători;
2. Elaborarea unor criterii de aplicare a măsurilor disciplinare de către Colegiul disciplinar și CSM, pentru a exclude adoptarea unor soluții diferite în situații similare;
3. Consolidarea rolului și mandatului Inspecției judiciare prin asigurarea unei autonomii față de CSM;
4. Elaborarea unor criterii de selecție și evaluare a performanțelor judecătorilor-inspectorii;
5. Excluderea etapei de examinare a sesizărilor de către completele de admisibilitate și contestarea hotărârilor CSM la Curtea de Apel cu contestarea directă la CSJ.

1.1.4 INSPECȚIA JUDICIARĂ

REALIZĂRI

Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii stabilește următoarele competențe ale Inspecției judiciare: verifică activitatea organizatorică a instanțelor judecătorești și corectitudinea repartizării aleatorii a dosarelor; examinează petițiile referitoare la etica judiciară și sesizările privind faptele care pot constitui abateri disciplinare; verifică demersurile Procurorului General, care solicită eliberarea acordului de pornire a urmăririi penale împotriva judecătorului; studiază temeiurile respingerii candidaturilor pentru numirea în funcția de judecător sau pentru numirea în funcția de conducere al instanței judecătorești. Organizarea, competența și modul de funcționare a inspecției judiciare sunt stabilite în aceeași lege și prin Regulamentul aprobat de CSM.

CONSTRÂNGERI

În perioada 2017 – 2019 s-au făcut câteva modificări legislative importante referitoare la Inspecția judiciară - numărul inspectorilor-judecători a fost majorat de la cinci la șapte, durata mandatului de inspector-judecător s-a majorat de la patru la șase ani (cu posibilitatea executării unui singur mandat). Cu toate acestea, s-a exclus posibilitatea candidării judecătorilor în funcția de inspector-judecător. Această limitare este nejustificată și contrară spiritului principiului independenței justiției, conform căruia verificările și sancțiunile trebuie să fie aplicate de un organ în care majoritatea sunt judecători. Legea nu prevede criterii clare de selectare și revocare din funcția de inspector-judecător. Organizarea și desfășurarea concursului, statutul și obligațiile inspectorilor-judecători, precum și răspunderea lor disciplinară trebuie reglementate prin lege.

În anul 2019 și 2020, Inspecția Judiciară a efectuat controale complexe la judecătoriile Drochia, Ungheni, Chișinău, Curțile de Apel Chișinău și Cahul, precum și Curtea Supremă de Justiție. Pe pagina web a CSM sunt disponibile doar hotărârile CSM referitor la controlul Curții de Apel Chișinău și Cahul, precum și judecătoriile Ungheni și Drochia. Inspecția judiciară nu a constatat probleme sistematice ce țin de încălcarea regulilor de repartizare aleatorie a dosarelor, managementul defectuos al instanțelor, examinarea îndelungată a cauzelor. Inspecția Judiciară nu a examinat și nu a publicat vreun raport tematic pentru a exclude suspiciunile de încălcare a distribuirii aleatorii a dosarelor, depersonalizarea nejustificată a hotărârilor judecătorești, intimidarea și imixtiunea în activitatea sistemului judecătoresc de către procurori, ș.a.

Inspectorii-judiciari, nu beneficiază de instruire specializată (de ex. managementul dosarelor, managementul instanței, jurisprudența instanțelor și a inspecției în materie disciplinară). Aceasta constituie o constrângere în special în contextul modificărilor care exclud participarea judecătorilor în funcție în inspecția judiciară.

RECOMANDĂRI

1. Stabilirea în lege a organizării și desfășurării concursului, statutul și obligațiile inspectorilor-judecători, precum și răspunderea lor disciplinară;
2. Stabilirea unor proceduri clare de activitate a Inspecției judiciare și asigurarea cu personal (separat de aparatul CSM), pentru investigarea faptelor ce pot constitui abateri disciplinare comise de judecători și verificarea activității organizatorice a instanțelor judecătorești;
3. Asigurarea autonomiei Inspecției Judiciare, prin alocarea unui spațiu de activitate distinct de sediul CSM, alocarea resurselor financiare necesare și stabilirea salariilor inspectorilor-judecători la nivelul judecătorilor CSJ;
4. Alocarea unui personal suficient care să asigure activitatea Inspecției Judiciare, distinct de angajații aparatului CSM;
5. Excluderea impedimentelor de accesare în funcția de inspector-judiciar din rândul judecătorilor în funcție;
6. Stabilirea criteriilor pentru desemnarea inspectorului-șef și a procedurii de revocare din funcție;
7. Introducerea unui sistem de evaluare a activității și de revocare din funcție al inspectorilor judiciari și posibilitatea revocării din funcție (nu ca o sancțiune disciplinară);

8. Elaborarea unor criterii și proceduri obligatorii de efectuare a verificării activității instanțelor judecătorești și asigurarea indicării în actul final al Inspecției Judiciare și a CSM a constatărilor;
9. Evaluarea instituțională a Inspecției Judiciare, în special a procedurilor interne de executare a competențelor.

1.2 CONSILIUL SUPERIOR AL PROCURORILOR

REALIZĂRI

În ie 2020, mai multe modificări la Legea cu privire la Procuratură au prelungit din timp mandatele membrilor colegiilor Consiliului Superior al Procurorilor (CSP), asigurând astfel neîntreruptă activitatea lor. Totodată, s-a oferit dreptul Procurorului General de a propune CSP transferul procurorilor fără organizarea unui concurs.

CONSTRÂNGERI

Practica CSP de transfer al procurorilor la solicitarea Procurorului General a devenit mai frecventă și este contestabilă. Acordarea rolului determinant al Procurorului General de transfer al procurorilor subminează independența procurorilor și afectează transparența transferului.

CSP nu motivează detaliat hotărârile sale, făcând trimitere la ordinul Procurorului General, care nu este un document public. Delegările procurorilor, inclusiv în/din procuraturile specializate constituie o altă formă de transfer (îndelungat) camuflat. Deseori, procurorii transferați sau delegați temporar sunt numiți în funcția permanentă.

Activitatea CSP trebuie să fie transparentă. Discuțiile din cadrul ședințelor deseori nu sunt publice, invocându-se discuțiile în „deliberare”. Aceasta afectează semnificativ transparența activității CSP. Mai mult, hotărârile CSP se publică cu mari întârzieri, din care lipsesc circumstanțele importante referitoare la subiectul soluționat. Din componența CSP fac parte de drept Procurorul General și alți membri, care pot afecta independența membrilor CSP, în special a procurorilor aleși la Adunarea Generală a Procurorilor (AGP). Trebuie examinată oportunitatea excluderii unor membri de drept din componența CSP.

În ie 2021, Procurorul General a numit un membru al CSP în funcția de procuror șef interimar al Procuraturii Anticorupție. Această numire a avut loc cu evitarea restricțiilor membrilor CSP de a participa la concursuri pentru numire sau promovare pe perioada mandatului lor.

Legea cu privire la Procuratură din 2016 a limitat atribuțiile Procuraturii Generale, însă numărul de procurori din această entitate nu a suferit schimbări esențiale. Fiecare al optulea procuror din țară activează în această structură (81), număr aproape similar cu cei din procuraturile specializate (86). În anul 2020 au fost delegați 104 procurori (sau fiecare al șaselea din numărul total), jumătate dintre aceștia au fost delegați în procuraturile specializate.

În perioada septembrie 2019 – iunie 2021, CSP a dat acordul la 9 demersuri ale Procurorului General la modificarea structurii sistemului Procuraturii. Niciuna nu a redus numărul de procurori din țară, deși numărul acestora este de aproape două ori mai mare decât media statelor membre ale Consiliului European. Reducerea numărului din unele structuri poate contribui la reorganizarea teritorială a procuraturilor, conform reorganizării instanțelor judecătorești și oportunitatea majorării numărului de personal care să asiste procurorii în activitatea lor, cu atribuirea acestora a unor competențe procesuale.

Anual, CSP analizează și aprobă rapoartele de activitate ale colegiilor sale. În lipsa unei proceduri și indicatori de evaluare, hotărârea CSP este una formală și fără vreo analiză calitativă.

RECOMANDĂRI

1. Asigurarea unei transparențe veritabile a activității CSP, motivarea soluțiilor adoptate și publicarea în termen a soluțiilor adoptate;
2. Modificarea componenței CSP, prin excluderea Procurorului General și re-examinarea necesității de excludere a ministrului justiției. Trebuie modificată procedura de desemnare a reprezentanților avocaților și Procuraturii UTA Găgăuzia în componența CSP;
3. Inițierea procesului de reamplasare a sediilor procuraturilor și analiza oportunității de reducere a numărului de procurori, inclusiv din Procuratura Generală;
4. Excluderea practicilor de transfer camuflat al procurorilor (inclusiv prin delegări) și revenirea la practica de transfer a procurorilor prin concurs;

5. Aprobarea indicatorilor calitativi de evaluare a activității colegiilor din subordinea CSP.

1.2.1 COLEGIUL PENTRU SELECȚIA ȘI CARIERA PROCURORILOR

REALIZĂRI

Colegiul pentru selecția și cariera procurorilor (CSCP) examinează candidații în cadrul procedurilor de recrutare și promovare, interviuează candidații, notarea acestora și adoptarea de decizii motivate cu privire la rezultatele concursului. CSP propune Procurorului General numirea în funcție a candidaților desemnați în urma concursului. CSP poate refuza propunerea de numire în cazul în care constată că candidatul respectiv este incompatibil cu funcția de procuror. CSCP este format din 7 membri: 5 procurori aleși de Adunarea Generală a Procurorilor și 2 reprezentanți ai societății civile selectați de CSP.

Concursul pentru ocuparea funcției de procuror a fost modificat astfel încât toate funcțiile vacante din sistem sunt scoase la concurs. Aceasta a asigurat organizarea periodică a concursurilor și a unei previzibilități pentru candidați despre funcțiile vacante din sistem. Totuși, CSP a revenit la practica anterioară prin care se organizează concursuri doar pentru anumite funcții vacante, astfel încât concursurile sunt anunțate sau desfășurate mult mai des. În perioada august 2019 – iunie 2021, au fost anunțate cel puțin 12 concursuri pentru mai multe funcții. Anunțarea frecventă a concursurilor crește volumul de lucru al CSCP care nu poate evalua din timp volumul de lucru și perioada de organizare a evaluărilor din competența sa. Aceasta afectează și activitatea CEPP.

CONSTRÂNGERI

Legea cu privire la Procuratură nu prevede dacă CSP trebuie să urmeze rezultatul evaluării candidaților de către comisia de selecție. GRECO a recomandat ca, în cazul în care CSP se abate de la aceste rezultate, hotărârea trebuie motivată. În anul 2021, CSP a numit în funcție 14 procurori-șefi ai procuraturilor teritoriale în baza evaluărilor CEPP și CSCP. La nouă concursuri au participat câte un singur candidat, care la data concursului a exercitat interimatul funcției de procuror-șef al procuraturii în care a fost numit în funcție. În anul 2020, CSP a numit în funcție șase procurori-șefi ai procuraturilor teritoriale. La patru concursuri au participat câte un singur candidat, care la data concursului a exercitat interimatul funcției de procuror-șef al procuraturii în care a fost numit în funcție. Tot în 2020, la funcția de procuror-șef al Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale (PCCOCS) a participat doar un singur candidat. Pentru a asigura participarea mai multor candidați la funcțiile de procuror sau funcții de conducere din procuratură, CSCP trebuie să asigure că mecanismul de selecție și carieră este unul veritabil, bazat pe merit, iar concursurile nu sunt anunțate pentru un anumit candidat.

În perioada august 2019 – iunie 2021, CSP a acceptat cel puțin 36 de solicitări ale Procurorului General de transfer ale procurorilor în alte procuraturi. Toate solicitările au fost acceptate, fiind coordonate din timp cu procuror-șef al procuraturii unde au fost transferați procurorii. Aceste transferuri nu au implicat vreo evaluare a CSCP. Această practică trebuie exclusă. Transferul într-o funcție permanentă într-o procuratură de același nivel, trebuie efectuată în baza unui concurs, similar celui organizat de către CSM. Această modificare va consolida rolul CSCP și va asigura că transferul în funcția de procuror este bazat pe merit și oferă oportunitate pentru toți procurorii să decidă asupra carierii sale. Transferul trebuie să excludă favorizarea oricărui candidat și va reduce discreția procurorului-șef de a-și alege un procuror anume într-o procuratură teritorială.

Conform unui sondaj realizat recent, procurorii au opinat că INJ și CSCP sunt cele mai corupte instituții autonome. CSCP nu a discutat în public această opinie a procurorilor.

RECOMANDĂRI

1. Modificarea mecanismului de selecție și carieră a procurorilor pentru a asigura organizarea veritabilă a concursurilor și încurajarea participării mai multor candidați;

2. Stabilirea unui mecanism de transfer în funcția de procuror în bază de merit;
3. Membrii CSCP trebuie selectați astfel încât să dețină o experiență relevantă pentru interviewarea și evaluarea procurorilor, inclusiv în domeniul managementului;
4. Revizuirea punctajelor de către CSP oferite de CSCP, trebuie motivată. Aceasta va asigura temeinicia solicitării CSP, va duce la modificarea practicilor CSCP de evaluare a candidaților și va contribui la o mai bună înțelegere a evaluărilor de către candidați;
5. Elaborarea unui set de indicatori calitativi de evaluare a activității CSCP;
6. Evaluarea periodică a riscurilor de coruptibilitate a mecanismelor din cadrul CSCP, inclusiv în baza sondajelor în rândul procurorilor.

1.2.2 COLEGIUL DE EVALUARE A PERFORMANTELOR PROCURORILOR

REALIZĂRI

Colegiul de evaluare a performanțelor procurorilor (CEPP) evaluează activitatea, nivelul cunoștințelor și aptitudinile profesionale ale procurorilor, corespunderea acestora cu funcțiile deținute, precum și este direcționat spre îmbunătățirea abilităților profesionale și sporirea eficienței activității procurorilor. CEPP stabilește programul de evaluare a activității procurorilor, examinează dosarele candidaților, organizează și desfășoară interviuri și adoptă hotărâri celor evaluați. CEPP este format din 7 membri: 5 procurori aleși de Adunarea Generală a Procurorilor și 2 reprezentanți ai societății civile selectați de CSP.

CONSTRÂNGERI

Articolul 85 alin. (1) a Legii cu privire la Procuratură, prevede că hotărârile privind evaluarea procurorilor nu se publică, însă rezultatele evaluării sunt date publicității. Pagina web a CEPP nu conține nicio hotărâre sau evaluare.

Membrii CEPP consideră că avizele procurorilor-șef nu sunt obiective. CEPP și CSP pot elabora ghiduri și criterii pentru evaluarea performanțelor procurorilor. Aceasta va contribui la reducerea timpului de evaluare a performanțelor procurorilor și responsabilizarea procurorilor-șefi.

În perioada 2017 – 2020, au fost evaluați 412 (64%), din cei peste 640 procurori în funcție (91 de procurori în 2020, 38 în 2019, 159 în 2018 și 133 în 2017). Evaluarea lentă este determinată de procedura detaliată de evaluare a performanțelor și lipsa unui aparat care să asiste în activitatea lor membrii CEPP.

În anul 2020, 89 de procurori au fost evaluați cu calificativul „foarte bine” și 2 cu „excelent”, iar în anul 2019, 36 de procurori au fost evaluați cu calificativul „foarte bine”, și câte un procuror cu calificativele „excelent” și „bine”. Se pare că aceste evaluări nu corespund îngrijorărilor Procurorului General, care a pus la îndoială calitatea activității mai multor procurori, ai procuraturilor specializate și a Procuraturii în general. Criteriile de evaluare a performanțelor trebuie modificate. Calificativele acordate anterior pot fi subiectul revizuirii (în cadrul unei re-evaluări ai activității), dacă s-au aflat circumstanțe noi care pot modifica punctajul acordat.

Este necesară evaluarea oportunității de majorare a numărului de membri sau detașarea procurorilor pentru exercitarea atribuțiilor în cadrul CEPP. Referitor la oportunitatea de fuzionare a CEPP și CSCP, trebuie de analizat dacă se acceptată concertarea tuturor evaluărilor de către un singur colegiu specializat al CSP. Astfel, sistemul de evaluare a carierei procurorilor și candidaților la funcțiile din procuratură trebuie revizuit în substanță, la fel și rolul CSP. Indiferent de mecanismul ales, membrii CEPP din rândul procurorilor trebuie detașați, iar reprezentanții societății civile motivați la o implicare plenară în procesul de evaluare a performanțelor procurorilor.

RECOMANDĂRI

1. Publicarea rezultatelor evaluării procurorilor, după aprobarea acestora de CEPP;
2. Modificarea criteriilor de evaluare a procurorilor și limitele punctajelor pentru fiecare criteriu;

3. Revizuirea sau re-evaluarea performanțelor procurorilor, în baza rapoartelor de evaluare instituțională sau tematică;
4. Analizarea volumului de lucru a membrilor CEPP din rândul procurorilor și examinarea oportunității detașării din funcțiile pe care aceștia le dețin. Concomitent, este necesară motivarea reprezentărilor societății civile în procesul de evaluare a performanțelor procurorilor;
5. Examinarea oportunității de fuzionare a CEPP și CSCP și luarea unei decizii finale în acest sens;
6. Elaborarea unui set de indicatori calitativi de evaluare a activității CEPP;
7. Evaluarea periodică a mecanismelor de coruptibilitate a membrilor și procedurilor din cadrul CEPP, inclusiv în baza sondajelor din rândul procurorilor.

1.2.3 COLEGIUL DE DISCIPLINĂ ȘI ETICĂ A PROCURORILOR

CONSTRÂNGERI

Articolul 85 alin. (1) a Legii cu privire la Procuratură, prevede că hotărârile CDE se publică. Pagina web a CDE nu conține vreo hotărâre în materie de disciplină și etică. În cazul în care se constată că publicarea anumitor informații pot prejudicia cauza instrumentată sau un anumit comportament, aceste circumstanțe pot fi indicate printr-o modificare a regulamentului CDE de către CSP. Invocarea datelor personale ale procurorului sau ale altor persoane vizate în dosarul instrumentat nu poate fi reținut ca temei plauzibil. Aceste date pot fi anonimizate, iar unele informații sau părți pot fi excluse din textul hotărârii CDE, în baza unui Regulament aprobat de CSP, la solicitarea procurorului sau de organul care examinează sesizarea.

Examinarea sesizărilor privind răspunderea disciplină și etică a procurorilor este în competența unui colegiu, deși activitatea este distinctă – aplicarea sancțiunii disciplinare, elaborarea și oferirea recomandărilor în materie de etică a procurorilor. Separarea colegiului va asigura, inclusiv componența similară celei pentru judecători.

Legea cu privire la Procuratură prevede șapte tipuri de abateri disciplinare. Unele din ele sunt vagi sau pot afecta respectarea vieții private și libertatea de exprimare.

Procesul disciplinar este complex și implică mai multe etape eventuale de examinare a unei pretinse abateri disciplinare și trei etape de contestare: depunerea unei sesizări privind faptele care pot reprezenta o abatere disciplinară și examinarea de către Inspekția Procurorilor; examinarea cazului de către CDE și adoptarea unei hotărâri; contestarea și examinarea cauzei de către CSP; contestarea și examinarea cauzei de către curtea de apel și ulterior de către CSJ. Această procedură este complexă, implică prea multe persoane, iar durata de examinare poate fi foarte mare. Astfel, numărul de etape pot fi reduse, încât contestația împotriva hotărârii CDE să fie în competența CSJ. Mai mult, simplificarea sistemului va consolida autonomia Inspekției Procurorilor și CDE. În final, simplificarea mecanismului de răspundere disciplinară va contribui la tragerea la răspundere disciplinară a procurorului în termen de un an de la data comiterii abaterii disciplinare sau de trei ani de la data comiterii abaterii disciplinare în activitatea procesuală.

CSP este în proces de elaborare a Codului de conduită. Aceasta trebuie să fie o prioritate pentru CSP, fapt recomandat și de GRECO.

Inspekția procurorilor este o subdiviziune a Procuraturii Generale care nu asigură independența procurorilor. Inspekția Procurorilor trebuie să beneficieze de independență funcțională și asigurată financiar cu un buget distinct. Aceasta trebuie să fie transferată în cadrul CSP și oferit un statut similar inspekției judiciare din cadrul CSM. Trecerea Inspekției Procurorilor în cadrul CSP va contribui la consolidarea mecanismului disciplinar în privința procurorilor și va eficientiza procedurile disciplinare.

RECOMANDĂRI

1. Examinarea oportunității de separare a Colegiului de etică și disciplină în două structuri cu competențe distincte;
2. Publicarea tuturor hotărârilor în materie de disciplină și etică imediat după publicare, cu excepțiile stabilite prin Regulamentul aprobat de CSP;
3. Simplificarea etapelor de examinare și contestare în materie disciplinară a procurorilor;
4. Aprobarea și informarea procurorilor despre Codul de conduită aprobat de CSP, în perioada imediat următoare;
5. Transferarea inspecției procurorilor în subordinea CSP, introducerea unei proceduri transparente și asigurarea unei autonomii funcționale a acesteia.

1.3 AGENȚIA DE ADMINISTRARE A INSTANȚELOR JUDECĂTOREȘTI

REALIZĂRI

În ultimii patru ani, sistemul informațional al instanțelor judecătorești s-a dezvoltat considerabil: s-a implementat noua versiune a Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD), s-a dezvoltat aplicația e-Dosar și implementat platforma Media Server, dotarea tuturor sediilor instanțelor cu echipamente de videoconferință. Din 2017, PIGD este conectat la mai multe servicii guvernamentale electronice – MSign, MConnect, MPay și la alte servicii guvernamentale electronice, precum și registre de stat (al populației, al persoanelor juridice), ș.a. Deși modulul de Raportare Statistică Electronică s-a lansat de doi ani în câteva instanțe judecătorești, implementarea la nivel național trenează.

CONSTRÂNGERI

Competențele secretariatului CSM și AAIJ se suprapun pe unele domenii, în special domeniul asigurării activității organizatorice a instanțelor judecătorești, statisticii judiciare și sistemului informațional judiciar. Activitatea unui număr de persoane în două instituții cu responsabilități similare nu este justificată.

Prin Legea nr. 76 cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești din 21 aprilie 2016, s-a decis că unificarea sediilor judecătoriilor se va efectua treptat până la 31 decembrie 2027. În acest sens a fost aprobată Hotărârea Parlamentului nr. 21/2017. Până la moment doar două sedii au fost reorganizate. Conform raportului ministerului justiției pentru anii 2020, 2019, 2018 și 2017 alocările din bugetul de stat nu au fost valorificate sau au fost retrase. Elaborarea proiectului tehnic, alocarea terenurilor pentru construcția sediilor și elaborarea caietelor de sarcini și achiziționarea lucrărilor de proiectare/construcție sunt cele mai majore dificultăți, care nu au fost soluționate. Guvernul trebuie să consolideze cooperarea cu partenerii de dezvoltare pentru elaborarea caietului de sarcini pentru construcția clădirilor instanțelor judecătorești.

Prin hotărârea CSM nr. 330/19 din 6 august 2019, s-a aprobat proiectul bugetelor instanțelor judecătorești pentru anul 2020 și estimărilor pentru anii 2021-2022. Aproximativ MDL 19 milioane constituie cheltuieli pentru reparații și investiții capitale. Aproape toate serviciile și bunurile nu sunt procurate prin achiziții centralizate, ceea ce contribuie la cheltuieli majorate la unele categorii.

Fraudarea distribuirii aleatorii a dosarelor au fost subiectele mai multor materiale din mass-media, iar CSM și AAIJ nu au investigat suspiciunile.

RECOMANDĂRI

1. Efectuarea unei evaluări a activității instituționale a personalului din cadrul secretariatului CSM și AAIJ; Este necesară clarificarea competențelor instituționale și revizuirea numărului de personal din ambele entități;
2. Asigurarea introducerii graduale în următorii trei ani ai programului e-dosar, care să fie aplicabil în toate judecătoriile și procuraturile, precum și accesibil avocaților;
3. Efectuarea unui audit extern, inclusiv vulnerabilitatea PIGD, pentru asigurarea eficienței și a distribuirii aleatorii a dosarelor fără manipulări;
4. Guvernul trebuie să consolideze cooperarea cu partenerii de dezvoltare pentru elaborarea caietului de sarcini pentru construcția clădirilor instanțelor judecătorești;
5. Instituțiile relevante din domeniul justiției (instanțele judecătorești, CSM, Procuratura Generală, MAI, CNA, Administrația Națională a Penitenciarelor, ș.a.) trebuie să adopte o metodologie unică de elaborare și colectare a datelor, cu disponibilitatea în format online.

DOMENIUL II – PROMOVAREA INTEGRITĂȚII ÎN SECTORUL JUSTIȚIEI

2.1 CONTROLUL AVERII, INTERESELE ȘI STILULUI DE VIAȚĂ AL ACTORILOR DIN SECTORUL JUSTIȚIEI

REALIZĂRI

Salariile judecătorilor au fost majorate substanțial în perioada 2011 – 2016 și erau aproape cele mai mari din sistemul public. Începând cu anul 2019, salariile judecătorilor s-au micșorat în comparație cu alte profesii din domeniul justiției, inclusiv în comparație cu unii funcționari din cadrul instanțelor judecătorești. Fără schimbări care ar asigura o practică judiciară unitară și creșterea încrederii în justiție, o asemenea intervenție bugetară ar putea întâmpina critici din partea societății.

CONSTRÂNGERI

Procuratura Anticorupție ar trebui să investigheze doar corupția mare. Limitarea competențelor Procuraturii Anticorupție la cauzele de mare corupție justifică menținerea unui organ specializat, cu statut special, dar va necesita reformarea CNA.

În anul 2020, inspectorilor de integritate li s-au distribuit pentru efectuarea controlului declarațiile de avere și interese personale a 413 de judecători și 642 de procurori. Verificarea doar a conținutului și faptul depunerii în termen, nu asigură o examinare complexă a averii dobândite în perioada mandatului. La moment, nu există nicio cauză penală sau civilă definitivă referitor la confiscarea averii nejustificate sau îmbogățirii fără justă cauză din rândul judecătorilor sau procurorilor. Examinarea nejustificat de îndelungată a cauzelor penale la faza urmăririi penale sau în instanța de judecată în privința mai multor judecători și procurori, sau existența unei practici judiciare neuniforme în cazurile de corupție și conexe, trebuie încetată.

În declarațiile de avere și interese a judecătorilor/procurorilor frecvent sunt indicate împrumuturi (inclusiv fără dobândă), contracte de comodat a automobilelor sau donații. Pentru anul 2020, nu mai puțin de 170 de procurori au indicat în declarațiile de avere că au primit cadouri/donații case de locuit, apartamente, terenuri sau zeci de mii de euro. Astfel, controalele ANI trebuie direcționate pe donațiile subiecților declarării, iar în cazul în care donatorii nu pot fi verificați de ANI, este necesară implicarea și sesizarea Serviciului Fiscal de Stat pentru verificări extinse sau a Procuraturii pentru dispunerea urmăririi penale. Contestarea actelor de constatare de către subiecții de control în instanța de contencios administrativ nu constituie un temei legal pentru a nu dispune urmărirea penală. CSM și CSP reacționează limitat la investigațiile jurnalistice și nu solicită verificarea stilului de viață al judecătorilor și, respectiv al procurorilor. Mai mult, nu se reacționează la actele procedurale de refuz sau a celor de suspendare a examinării cauzelor penale de procurori.

RECOMANDĂRI

1. Excluderea din art.46 din Constituție a prezumției caracterului licit al bunurilor funcționarilor publici;
2. Revizuirea mecanismului de salarizare a judecătorilor și procurorilor, prin majorarea graduală a acestora;
3. Asigurarea unei cooperări efective dintre instituțiile de prevenire și combatere a corupției, pentru colectarea, analiza și asigurarea verificărilor eficiente a declarațiilor de avere și interese pentru candidați și cei care dețin funcția de judecător sau procuror, inclusiv pentru aplicarea eficientă a confiscării extinse pentru bunurile a căror proveniență nu poate fi justificată;
4. Limitarea competenței Procuraturii Anticorupție la corupția mare și transferarea sarcinii de conducere a urmăririi penale exercitate de CNA către procurorii din procuraturile teritoriale;
5. Stabilirea examinării prioritare a cauzelor penale în materie de corupție, asigurând o practică unitară indiferent de nivelul instanței.

2.2 VERIFICAREA INTEGRITĂȚII LA ETAPA DE ACCEDERE ȘI PROMOVARE ÎN FUNCȚIE A ACTORILOR DIN SECTORUL JUSTIȚIEI

REALIZĂRI

Prin adoptarea Legilor nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și nr. 133/2016 privind declararea averii și intereselor personale, au fost stabilite cerințele de verificare a averilor și intereselor mai multor actori din justiție, inclusiv judecători, procurori, membri CSM, CSP, a colegiilor specializate, a inspecției judecătorilor și a inspecției procurilor, dar și a altui personal angajat în cadrul acestor autorități. Declarațiile de avere și interese sunt depuse odată în an sau mai des, dacă persoana este promovată sau transferată în altă funcție.

ANI deține competența de a verifica corectitudinea și respectarea termenilor de depunere a declarațiilor de avere, precum și în caz de constatare a aparenței unei diferențe dintre averea declarată și cea existentă, să inițieze controlul declarației de avere. Din 2016 și până în prezent, ANI a reușit să devină operațională, a examinat dosarele preluate de la CNI și a trecut la examinarea în mod prioritar a declarațiilor depuse de persoane cu funcții importante.

CONSTRÂNGERI

Multiple investigații jurnalistice demonstrează că verificarea integrității nu are loc în mod eficient. Legea nr. 133/2016 prevede că declarantii indică valoarea contractuală și nu de piață a bunurilor deținute.

ANI nu și-a completat statele de personal nici la nivel de jumătate din numărul de inspecitori de integritate. Autoritatea se confruntă și cu neînțelegeri interne legate de modul de gestionare al ANI. Auditul sistemului informațional automatizat, necesar pentru a stabili eficiența de lucru dar și modalitate de funcționare a mecanismului de distribuție aleatorie a declarațiilor nu a avut loc. CSM și CSP nu efectuează la modul practic evaluarea integrității judecătorilor la etapa de accedere și promovare în funcție. Regulamentele interne ale CSM și CSP indică asupra evaluării reputației ireproșabile, care se punctează cu un punctaj foarte mic din numărul total de puncte, iar integritatea nu este privită drept un criteriu de admisibilitate, ci un criteriu de evaluare a calității candidatului. INJ nu efectuează verificarea integrității candidaților la poziții de audienți, fiind doar stabilită condiția de promovare a integrității instituționale, în cazul candidaților care dispun de vechime în muncă.

RECOMANDĂRI

Modificarea Legii nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și a Legii nr. 133/2016 privind declararea de avere și interese personale, precum și a cadrului normativ conex pentru a:

1. Stabili obligația de declarare a bunurilor la valoarea de piață, cu devierile maxim admisibile de (+)(-)15% de la valoarea medie de piață, în baza unei metodologii simple de analiză a pieței;
2. Clarifica temeiul de obținere a bunurilor anterior deținerii funcțiilor publice (donație, moștenire, schimb, vânzare-cumpărare, privatizare, inclusiv pentru terenurile obținute prin desființarea cooperativelor de producție etc.);
3. Prevedea controlul prioritar al candidaților la funcții de judecător și procuror la toate etapele carierei (admitere la INJ, inclusiv în baza vechimii în muncă, numire, promovare, transfer, inclusiv numirea în funcții de conducere în sistemul instanțelor judecătorești sau organelor procuraturii);
4. Înzestrarea CSM și CSP cu dreptul de a solicita și obligația autorităților publice de a oferi informații cu privire la candidați la toate etapele carierei (ASP, SFS, SIS, IGPF, IGP, BNM, SPCSB, CNA, ARBI);
5. Extinderea controlului de avere și interese față de membrii apropiați de familie a candidaților, inclusiv asupra structurii de cheltuieli a candidaților.

2.3 RĂSPUNDEREA DISCIPLINARĂ, CIVILĂ ȘI PENALĂ A JUDECĂTORILOR ȘI PROCURORILOR ÎN ACTIVITATEA LOR PROFESIONALĂ

REALIZĂRI

Prin modificările operate la Legea nr. 544/1995 la 26 noiembrie 2020, și anume la articolul 19, alin (3) din Legea s-a stabilit că” judecătorul nu poate fi tras la răspundere pentru opinia sa exprimată în înfăptuirea justiției și pentru hotărârea pronunțată, cu excepția cazului când vinovăția lui a fost stabilită prin sentință definitivă sau în cadrul unei proceduri disciplinare s-a constatat intenția ori neglijența gravă în acțiunile sau inacțiunile sale care au dus la una dintre consecințele prevăzute la art. 2007 alin. (1) lit. c) din Codul Civil al Republicii Moldova (CCiv)”. Totodată, art. 2007 alin. (1) lit. c) CCiv stabilește, acțiuni sau inacțiuni ale magistraților care au atras, după caz:

- constatarea de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, printr-o hotărâre, a încălcării drepturilor sau libertăților fundamentale ale unei persoane și dispunerea încasării unor sume în beneficiul acestora;
- pronunțarea unei hotărâri de către o instanță judecătorească națională, ca urmare a condamnării statului de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, prin care s-a dispus acordarea mijloacelor financiare din bugetul de stat.

La art. 2024 din CCiv, au fost introduse modificări, la alin. 2 care stabilește că, în cazul reparării prejudiciului în temeiul art. 2007, statul are drept de regres față de persoana responsabilă din cadrul organelor de urmărire penală, al procuraturii sau al instanței judecătorești, dacă vinovăția acesteia este constatată prin sentință definitivă sau dacă, în cadrul unei proceduri disciplinare, s-a constatat intenția ori neglijența gravă în acțiunile sau inacțiunile acesteia. Astfel, au fost introduse prevederi noi la art. 4¹ prin Legea 205/2020 care definește noțiunea de intenție și neglijență gravă.

CONSTRÂNGERI

Reglementările internaționale, dar și constatările anterioare ale Curții Constituționale a Republicii Moldova, stabilesc expres posibilitatea constatării vinovăției în încălcarea legii de către un judecător cu scopul tragerii la răspundere materială doar în cadrul unui proces judiciar echitabil. Astfel, stabilirea vinovăției poate avea loc doar în cadrul unui proces judiciar prin intermediul unei hotărâri judecătorești. Cerințele de asigurare a unui proces echitabil pentru stabilirea răspunderii materiale nu exclude aplicarea răspunderii penale sau celei disciplinare, pentru care există alte cerințe, altă procedură dar și alte consecințe pentru judecătorul sau procurorul supus respectivelor tipuri de răspundere.

Reieșind din aceste motive, constatarea vinovăției judecătorului nu poate avea loc decât printr-o procedură judiciară separată, fie prin sentință penală, fie prin hotărâre judecătorească, care ulterior vor fi puse la baza răspunderii materiale și/sau disciplinare.

RECOMANDĂRI

1. Modificarea legislației naționale: a Codului civil, a Legii cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, în vederea reglementării unui mecanism cert, clar și previzibil în caz de răspundere materială a judecătorilor, prin stabilirea termenului de prescripție, prin elaborarea unei metodologii/criterii de apreciere pentru determinarea proporțională a cuantumului răspunderii materiale a judecătorului potrivit gradului de vinovăție a acestuia și a unei limite privind potențiala răspundere materială a judecătorului ca rezultat al acțiunii de regres.
2. Introducerea mecanismului de asigurare de răspundere civilă obligatorie profesională pentru actorii din sectorul justiției pentru a putea compensa efectiv cazurile unde este stabilită vinovăția profesioniștilor din sectorul justiției, dar și pentru cazurile când vinovăția nu poate fi stabilită însă prejudiciul a fost cauzat.

2.4 TRANSPARENȚA ACTIVITĂȚII AUTORITĂȚILOR DIN SECTORUL JUSTIȚIEI

REALIZĂRI

Autoritățile din sectorul Justiției și-au îmbunătățit semnificativ procesul de informare a cetățenilor cu privire la acțiunile pe care le întreprind în domeniile lor de competență. Astfel, CSP și-a creat și dezvoltat propriul website, CSM și-a îmbunătățit unele aspecte de căutare, autoritățile din domeniu, inclusiv Procuratura Generală, Ministerul Justiției, AAIJ, UAM, INJ, CNAJGS publică cu regularitate informații de interes public pe paginile lor dedicate.

Prin intermediul portalului instanțelor judecătorești, pot fi consultate date cu privire la ședințele stabilite, actele adoptate de judecători sau completele de judecată, precum și căutarea dosarelor după categorii și numărul acestora.

Autoritățile menționate publică anunțurile cu privire la organizarea concursurilor publice, inclusiv de ocupare a posturilor vacante de judecător și procuror, dar și a pozițiilor în funcții administrative și de funcționar public.

Ședințele organelor de autoadministrare sunt transmise în direct și pot fi vizualizate pe resurse informaționale deschise.

CONSTRÂNGERI

Se atestă o serie de dificultăți legate de fundamentarea hotărârilor adoptate de CSM și CSP. Deși Legea nr. 947/1996 stabilește că CSM urmează să adopte hotărâri motivate cu privire la cariera judecătorilor prin vot deschis, hotărârile CSM se rezumă la constatarea că candidatul nu a întrunit numărul necesar de voturi. Motivarea astfel se rezumă doar la constatarea neîntrunirii numărului de voturi necesar pentru a admite cererea de numire sau promovare a judecătorului, fără a fi aduse argumente care să indice asupra necorespunderii cerințelor stabilite pentru judecător sau neîntrunirea altor condiții stabilite prin lege.

Actele adoptate de CSP sunt bazate pe solicitările emise de Procurorul General în baza unui ordin, care nu poate fi el însuși consultat. Astfel, actele emise de CSP nu dispun de fundamentarea necesară și deseori doar fac referire la ordine ale Procurorului General, ceea ce nu permite urmărirea întregului subiect și analiza minuțioasă a acestuia.

Activitatea judecătorilor și procuraturilor nu este disponibilă publicului, cu excepția unor comunicate emise de autoritățile centrale de auto-administrare. Pe cauze importante nu sunt prezentate comunicate de presă pentru public, atât înainte de ședințele stabilite, precum și după ce au fost întreprinse acțiuni procesuale în cadrul ședințelor. Nu există personal specializat dedicat activității de comunicare cu publicul, în special fiind necesare aceste poziții în cadrul procuraturilor specializate și celor mai mari instanțe judecătorești.

RECOMANDĂRI

1. Implementarea unei politici unice de comunicare cu publicul pe subiecte de actualitate de către instanțele judecătorești, procuraturile specializate și teritoriale pe cauze pendinte de importanță majoră pentru societate, inclusiv modul de prezentare a informației, gestionarea conturilor pe rețelele de socializare și a sub-paginilor acestor autorități;
2. Implementarea practicii de motivare detaliată de către CSM și CSP a actelor adoptate, inclusiv ce țin de cariera judecătorilor și procurorilor;
3. Stocarea pe resurse publice a înregistrărilor ședințelor autorităților de autoadministrare în sectorul justiției pentru a putea fi consultate în viitor;
4. Prezentarea sumarului ședințelor autorităților de autoadministrare, ușor accesibile publicului cu privire la deciziile luate, inclusiv în cadrul adunării generale a judecătorilor și procurorilor, a ședințelor CSM și CSP și a colegiilor specializate.

DOMENIUL III –CONSOLIDAREA PROFESIILOR CONEXE SECTORULUI JUSTIȚIEI

3.1 AVOCATURA

REALIZĂRI

Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură a pus bazele activității de avocat și de organizare a avocaturii, stabilind că avocații sunt liberi profesioniști.

Actualmente sectorul avocaturii este gestionat de Uniunea Avocaților a Republicii Moldova (UAM) ca organ de autoadministrare al avocaților, fiind compusă din patru barouri distribuite teritorial. La moment sunt înregistrați aproximativ 2 800 de avocați, însă au drept de exercitare în jur de 1 600-1 700 de persoane, lista fiind modificată lunar. Alarmant este numărul avocaților care solicită suspendarea exercitării profesiei, din cauza dificultăților de ordin financiar, în special legate de numărul mare de taxe care necesită a fi achitate în mod obligatoriu, și mai ales din cauza majorării esențiale a primelor de asigurare pentru fondul social.

Din anul 2002-2003, UAM a obținut organizare instituțională independentă, iar comisiile au obținut independență totală în mandatul ce ține de admiterea în profesii sau ce ține de etica și disciplina avocaților. Prin urmare, profesiile liberale se auto-reglementează, statul având o prezență redusă. Prin crearea Comisiei de Licențiere a profesiei de avocat și modernizarea cadrului legal s-au diversificat modalitățile de acces a candidaților în profesie. Totuși de câțiva ani, concursurile pentru selectarea membrilor pentru Comisia de Licențiere sunt contestate în instanțele de judecată, fapt care a generat multiple blocaje. Mecanismul asistenței juridice garantate de stat, s-a îmbunătățit considerabil sub aspectul cadrului legal și al funcționalității mecanismului de desemnare al avocaților, la fel a crescut și calitatea asistenței juridice garantate de stat.

S-a extins accesul avocaților la diverse instruirii, organizate de partenerii externi, asociații, ONG-uri de profil. În cadrul UAM a fost creat un Centru de instruire al Avocaților (CIA), care însă nu are capacitate de a asigura instruirea tuturor avocaților și de a acoperi toate necesitățile de formare. Cei 50 de avocați formatori prestează în mod gratuit cursurile de formare. La fel sunt prezente anumite divergențe la nivelul organelor de conducere a UAM privind modul de funcționare și de reglementare a activității CIA.

Recentele modificări la Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură, vor facilita organizarea Congresului și a Adunărilor Generale a barourilor, inclusiv va permite introducerea și utilizarea votului electronic. Totodată, mandatul decanilor barourilor s-a prelungit la patru ani față de doi ani, fapt ce va asigura o stabilitate mai mare în activitatea acestora. De asemenea au fost soluționate mai multe probleme ce țin de activitatea/ impozitarea birourilor asociate de avocați, statutul avocatului stagiar etc.

CONSTRÂNGERI

Lipsa unei viziuni strategice și consolidate asupra pregătirii avocaților, polemici și neîncredere în procesul de accedare în profesia de avocat, neclaritatea procedurilor de evaluare la admiterea în profesie, lipsa de punctaj la evaluarea candidaților pentru examene generează neîncredere în voturile/deciziile membrilor Comisiei de Licențiere. La fel poate fi remarcată o pasivitate din partea breslei avocaturii la capitolul implicării și soluționării problemelor profesiei. Se atestă, o lipsă de comunicare între organele de autoadministrare și avocații din sector cu privire la problemele existente.

O problemă o constituie vulnerabilitatea avocaților, care sunt asociați deseori cu clienții pe care îi reprezintă, fiind afectată independența și libertatea acestora de acțiune (intentarea de dosare penale, comportamentele ostile din partea unor judecători sau procurori).

Este atestată o lipsă a unei consolidări profesionale din cauza petrecerii adunărilor generale în condiții tot mai criticate sub aspectul legalității, inclusiv contestate în instanțele de judecată, examinarea neuniformă a problemelor de etică și disciplină, inclusiv asupra celor depuse de

avocați cu privire la colegii avocați, lipsa de responsabilitate a membrilor comisiilor, care ar trebui reglementată, inclusiv sub aspectul măsurilor aplicate în cazul neîndeplinirii atribuțiilor de serviciu sau a activității ineficiente a unei comisii.

Multiplele litigii legate de profesia de avocat împotriva UAM în instanța de judecată afectează semnificativ modul de operare al organelor de autoadministrare. Instanțele de judecată anulează în majoritatea cazurilor deciziile UAM legate de refuzul de eliberare a licenței de avocat pentru foștii judecători sau procurori sau în cazul invocării neîntrunirii criteriului de reputație ireproșabilă, deși la caz, nivelul de moralitate (reputație ireproșabilă) ar trebui să fie unul decisiv. Deseori, la solicitarea obținerii licenței de avocat de către ex- judecători sau procurori, persistă ca impediment de a utiliza criteriul necorespunderii cu reputația ireproșabilă a judecătorilor și procurorilor, faptul acceptării demisiilor onorabile de către CSM/ CSP.

Modificările recente la Legea cu privire la avocatură, art. 10 alin.2) sunt îngrijorătoare, deoarece au fost respinse propunerile de a introduce un filtru la accesare în profesia de avocat a judecătorilor și procurorilor cu vechime în muncă în urma demisiei acestora sub forma unui examen de calificare. Mai mult decât atât ca inovație prin introducerea lit. d) la același articol, s-a introdus o nouă categorie de subiecți ce ar beneficia de obținerea licenței de avocat și anume cei ce au absolvit cursurile de formare ale Institutului Național de Justiție după doar șase ani de vechime în muncă, fără careva condiții suplimentare.

O altă constrângere ține de asigurarea transparenței procesului decizional în cadrul organelor de autoadministrare. Actualmente ședințele organelor de auto-administrare nu se petrec online, iar reprezentanții profesiei au acces limitat la lucrările acestora.

RECOMANDĂRI

1. Asigurarea unui proces transparent în baza unor condiții clare de selectare a membrilor Comisiei de Licențiere, cu accentual pe profesionalism și integritate;
2. Se impune necesitatea elaborării unor regulamente interne cu reguli clare ce țin de activitatea membrilor Comisiilor de activitate din cadrul UAM;
3. Revizuirea și reformarea procesului de examinare pentru admiterea în profesia de avocat prin introducerea unui program electronic de atestare și de selectare a spețelor; precum și de elaborare a unor criterii clare pentru întocmirea spețelor cât și pentru evaluarea cu punctaj a prestației candidaților;
4. Remunerarea membrilor Comisiei de Licențiere pentru activitățile legate de examinare;
5. Excluderea competenței instanțelor de judecată de a decide admiterea în profesia de avocat în baza unei hotărâri judecătorești;
6. Acordarea unei atenții sporite sectorului avocaturii din partea autorităților inclusiv sub aspectul investițiilor, care a fost neglijat spre deosebire de cel al procuraturii și instanțelor de judecată;
7. Verificarea prealabilă a integrității în special, a membrilor comisiilor și funcționarilor din cadrul UAM, printr-un mecanism bine gândit pentru a nu periclita independența profesiei;
8. Definirea termenului de reputație ireproșabilă și soluționarea problemelor practice prin introducerea unor condițiile mai clare ce ar justifica necorespunderea cu acest criteriu;
9. Modificarea art. 10 al Legii cu privire la avocatură pentru a introduce criterii suplimentare persoanelor ce solicită obținerea licenței de avocat, și anume obligativitatea examenului de admitere pentru magistrați și procurori, inclusiv eliminarea prevederile de la lit. d) art. 10 alin.2) al Legii;
10. Modificarea statutul profesiei de avocat și codului de etică și disciplină pentru reglementarea mai multor situații problematice ce țin de activitatea organelor interne ale UAM;
11. Întocmirea Acordurilor de colaborare între instituții și profesii juridice, cu organizarea de consultări periodice cu privire la dezbaterea și analiza problemelor existente, pentru a uniformiza practicile.

3.2 EXECUTORII JUDECĂTOREȘTI

REALIZĂRI

La moment executorii judecătorești activează în baza cadrului legal stabilit prin Codul de Executare, precum și sub gestiunea asociației profesionale – Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești din Moldova (UNEJ). Până în anul 2013, rata de executare a procedurilor de executare au înregistrat recorduri pozitive ajungând la 50-60 %. De asemenea, au fost înregistrate progrese sub aspectul operativității executării procedurilor. Colegiul Disciplinar al UNEJ are o componență diversă, reprezentând în cea mai mare parte mediul academic.

A fost elaborat un proiect de aprobare a standardelor profesionale cu participarea partenerilor externi, inclusiv cu componența de evaluare periodică a activității birourilor executorilor. La fel a fost elaborat un proiect de modificare a Codului Penal pentru sancționarea persoanelor pentru infracțiunile de ultraj față de executorii judecătorești.

Pe lângă Uniunea Executorilor, recent a fost instituit un grup de lucru privind revizuirea fundamentală a procedurilor din Codul de Executare, în special ce ține de diversificarea tipologiilor de proceduri în funcție de obiectul supus executării, specializarea în modalitățile de lucru, competența teritorială a executorilor etc.

CONSTRÂNGERI

Mai multe cazuri privind contestarea acțiunilor executorilor și a procedurilor de executare în instanțele de judecată a creat o practică judiciară neuniformă și instabilitate în aplicarea normelor ce țin de executare. După anul 2013, rata de executare a procedurilor de executare a scăzut până sub 30%, procedurile devenind anevoioase și îndelungate în timp.

Legislația cu privire la executare a devenit mult prea permisivă față de debitor. Drept urmare a sporit vulnerabilitatea executorilor prin expunerea față de riscurile profesionale cauzate de nemulțumirile agresive ale debitorilor, de lipsa de acțiuni din partea organelor sesizate în vederea apărării executorilor și sancționării persoanelor responsabile.

Lipsa de comunicare instituțională și neimplementarea registrului electronic al dosarelor de executare duce la stagnarea realizării procedurilor de executare și împiedică reformarea sistemului de executare.

RECOMANDĂRI

1. Organizarea cursurilor de instruire comune pentru executori, judecători și alte profesii juridice, axate pe o metodologie corespunzătoare cu obiectivele clare în înțelegerea de către audienți a aplicării corecte a normelor privind executarea și soluționarea problemelor practice;
2. Îmbunătățirea modalităților de comunicare a executorului cu părțile în special în cazul conflictelor;
3. Încurajarea utilizării procedurilor de conciliere la faza inițială a procedurii de executare, precum și îmbunătățirea modalităților de organizare a lucrului;
4. Elaborarea unui set de recomandări în comun de către organul profesional (UNEJ) și CSJ care să contribuie la activitatea și practica judiciară uniformă a executorilor cu respectarea drepturilor părților implicate;
5. Adoptarea prin acte normative a măsurilor de responsabilizare a persoanelor pentru acțiunile de agresare/ ultraj față de executori;
6. Revizuirea criteriilor elaborate în proiectul standardelor profesionale și înaintarea spre aprobare autorităților competente;
7. Revizuirea procedurilor disciplinare în vederea consolidării mecanismului de executare, inclusiv revederea componenței colegiului disciplinar în vederea diversificării categoriilor de membri, în special prin includerea unui membru judecător;
8. Implementarea și utilizarea registrului electronic în beneficiul sistemului de executare;
9. Implementarea sistemului de executare prin licitațiile în format online, fapt ce ar contribui la asigurarea transparenței procedurilor de executare;
10. Facilitarea ocupării funcțiilor de executor în localitățile și regiunile cu un număr insuficient de executori raportat la numărul de locuitori.

3.3 EXPERTII JUDICIARI

REALIZĂRI

Prin Legea nr. 68/2016 a fost uniformizat procesul de oferire a expertizei judiciare și au fost stabilite autoritățile care au competențe de efectuare a expertizei judiciare. De asemenea, prin Legea nr. 68/2016 au fost stabilite și criteriile de accedere în funcția de expert judiciar, precum și cerințele de exercitare a profesiei de expert judiciar.

În ultimii 4 ani a fost oferit suport financiar și instituțional pentru a completa cu echipament CNEJ, CNA, subdiviziunile MAI și MSMPs, inclusiv cu suportul financiar al UE și al altor parteneri de dezvoltare.

Instituțiile superioare de învățământ, precum și INJ oferă cursuri de instruire pentru experții judiciari din cadrul CNEJ, CNA, subdiviziunile MAI și MSMPs pentru a asigura perfecționarea continuă a experților judiciari.

CONSTRÂNGERI

Instituțiile naționale care oferă expertiză judiciară se confruntă cu o lipsă acută de personal dar și cu îmbătrânirea personalului implicat în pregătirea expertizelor judiciare. Domeniul suferă de lipsă de atractivitate, inclusiv datorită salarizării necompetitive, care nu este racordată la condițiile de salarizare din sectoarele economiei naționale, pentru care ar fi necesare diferite categorii de expertize judiciare. Condițiile de efectuare a expertizei judiciare sunt de cele mai deseori insuficiente pentru a putea asigura concluzii obiective ale rapoartelor de expertiză. Pentru a putea asigura condiții adecvate de formulare a concluziilor, experții judiciari necesită spații de laborator pentru a putea efectua cercetările necesare. Procesul de pregătire a noilor experți judiciari este deficitar. Legea nr. 68/2016 nu oferă cadrul necesar de pregătire a experților judiciari, procesul de pregătire fiind asigurat prin intermediul învățământului dual.

Nu sunt asigurate toate cerințele legate de trasabilitatea și parcursul probelor. Dat fiind specificul activității de expertiză judiciară, care se bazează pe materialele prezentate de organele de urmărire penală, trasabilitatea probelor este esențială pentru a asigura că nu au fost operate modificări la materialul probator.

RECOMANDĂRI

1. Conferirea CNEJ a statutului de instituție de cercetare pentru a putea permite accesul la resurse financiare dar și a consolida poziția experților judiciari în procesul de pregătire a concluziilor și rapoartelor;
2. Adoptarea și implementarea protocoalelor ce țin de asigurarea parcursului probelor pentru a exclude intervenții neautorizate la materialul probator;
3. Extinderea instruirii experților judiciari în cadrul CNEJ și INJ, în cooperare cu experții judiciari deja licențiați pentru a asigura transmiterea de cunoștințe și consolidarea capacităților metodologice de efectuare a expertizei judiciare;
4. Creșterea atractivității posturilor de expert judiciar și încadrarea specialiștilor din diverse domenii în calitate de experți judiciari în regim de lucru parțial;
5. Revizuirea mecanismului de acoperire a costurilor pentru servicii de expertiză judiciară în cadrul procesului penal și civil, pentru a compensa costurile de expertiză judiciară acoperit de CNEJ prin bugetul de stat, precum și renunțarea la achitarea serviciilor de expertiză judiciară de la o autoritate publică la alta;
6. Stabilirea răspunderii laboratorului pentru calitatea raportului de expertiză judiciară și implementarea practicii de expertiză judiciară din partea mai multor experți (grup format din 3 experți) pentru a exclude erorile umane în procesul de analiză și formulare a răspunsurilor la întrebările adresate de către părțile în proces.

3.4 MEDIATORII

REALIZĂRI

Prin Legea nr. 137/2015 cu privire la mediere au fost clarificate mai multe aspecte legate de activitatea mediatorilor, s-au stabilit competențe mai clare pentru Consiliul de Mediere și s-au setat criteriile bine definite pentru profesia de mediator și accesarea în funcția de mediator. Din 2015 și până în prezent s-a consolidat breasla de mediatorii prin extinderea graduală a numărului de mediatorii implicați în exercitarea acestei profesii.

CONSTRÂNGERI

Modul de organizare a activității mediatorului este reglementată pe alocuri insuficient, dar și se atestă conflicte dintre diverse norme. Din numărul aproximativ de 1000 de mediatorii înregistrați în realitate activi sunt în jur de 158. Activitatea de mediator a fost supusă unor rigori de ordin fiscal precum contribuții sociale și medicale obligatorii, care au dus la depunerea mai multor cereri de suspendare din activitatea de mediator.

Consiliul de Mediere este la momentul actual cu mandatul expirat, ceea ce face imposibilă luarea deciziilor ce țin de competența Consiliului. Legea nr. 137/2015 nu stabilește extinderea mandatului până la preluarea acestuia de alți membri.

Prevederile din CPC, CPP, CP și CCiv, precum și ale Codului Familiei nu sunt coordonate în sensul activității de mediere. Pe lângă activitatea de mediere extrajudiciară este aplicabilă și medierea judiciară, inclusă în prevederile CPC, care îngreunează atât activitatea instanțelor cât și reduce din domeniile de activitate potențiale ale mediatorilor.

Formarea profesională a judecătorilor și procurorilor nu include și aspecte legate de domeniul medierii, ceea ce îngreunează aplicarea uniformă a cadrului legal pertinent medierii. Se atestă cazuri când judecătorii citează părțile, inclusiv și mediatorul pentru procedurile legate de confirmarea tranzacțiilor încheiate cu participarea mediatorului. De asemenea, mediatorii sunt impuși prin lege să asigure găsirea celei de-a doua părți, ceea ce este o confuzie a rolului și funcțiilor mediatorilor.

La modul practic cauzele contravenționale nu pot fi supuse procedurii de mediere, iar lista de contravenții ce poate trece prin această procedură este foarte limitată.

RECOMANDĂRI

1. Desemnarea noilor membri ai Consiliului de Mediere pentru a asigura funcționalitatea și modul de autoadministrare a profesiei de mediere;
2. Revizuirea cadrului procesual și excluderea medierii judiciare, precum și extinderea categoriilor de cauze penale și contravenționale pe care poate fi aplicată medierea;
3. Desfășurarea instruirilor pentru judecători, procurori și mediatorii pentru a exclude aplicarea eronată a prevederilor relevante procesului de mediere;
4. Identificarea și extinderea graduală a medierii extrajudiciare obligatorii pe cauze civile și contravenționale pentru a reduce din volumul de lucru al judecătorilor și extinde arealul de intervenție și prestare a serviciilor de către mediatorii;
5. Inventarierea activității mediatorilor și stabilirea termenilor pentru ca aceștia să se conformeze noilor reglementări ce țin de activitatea de mediere;
6. Informarea pe larg a posibilităților de mediere în cadrul instanțelor judecătorești, organelor procuraturii, autorităților publice care aplică sancțiuni contravenționale pentru care este posibilă aplicarea medierii.

3.5 NOTARI

REALIZĂRI

Au fost adoptate reglementări noi ce țin de domeniul notarial, în special Legea nr. 69/2016 cu privire la organizarea activității notarilor și Legea nr. 246/2018 privind procedura notarială. De asemenea, au fost adoptate modificări la Codul Civil, prin care s-au completat prevederile ce țin de procedura de succesiune.

Reglementările noi au setat competențe mai clare pentru Camera Notarială, inclusiv pentru structurile din cadrul acesteia – Consiliul, Comisia de licențiere, Comisia de etică și colegiul disciplinar.

Prin intermediul reglementărilor noi ce țin de procedura notarială, a fost încuviințată procedura de divorț în fața notarului, atunci când părțile își dau acordul, inclusiv asupra partajului averii și al stabilirii domiciliului copiilor minori.

CONSTRÂNGERI

Cadrul normativ ce ține de modul de percepere a onorariilor de către notari nu este unificat, fiind aplicabile prevederile anterioare intrării în vigoare a Legii nr. 69/2016. Organele din cadrul Camerei notariale sunt cu mandat expirat, iar Adunarea Generală a Notarilor nu poate fi convocată dat fiind limitele impuse de pandemia generată de Covid-19. Din aceste considerente, nu poate fi organizat procesul de accedere în funcția de notar și nu sunt funcționale structurile responsabile de etică și disciplină.

Din anul 2017 și până în prezent nu au fost organizate concursuri pentru posturi de notari, deși sunt regiuni din Republica Moldova unde activează un singur notar, ceea ce nu acoperă necesitățile cetățenilor de servicii notariale.

Statutul Camerei Notariale este prezentat incert în cadrul normativ, care creează dificultăți la nivel de înregistrare și ulterior recunoaștere a Camerei Notariale în calitate de persoană juridică de drept public sau de drept privat.

Ponderea de reprezentare a notarilor în organele de autoadministrare este insuficientă, fiind necesară o reprezentare mai bine pronunțată a notarilor în cadrul organelor de autoadministrare – Camera Notarială, Consiliul, Comisia de Licențiere, Comisia de etică și colegiul disciplinar.

Aportul Camerei notariale ce ține de formarea notarilor stagiați se rezumă doar la aprobarea tematicilor și bibliografiei pentru notarii stagiați. Însăși procesul de evaluare a cunoștințelor nu este la momentul actual clarificat pentru a asigura activitatea Comisiei de Licențiere.

RECOMANDĂRI

1. Alegerea noilor membri din cadrul Consiliului Camerei Notariale, Comisiei de Licențiere, Comisiei de etică și Colegiului disciplinar pentru a asigura funcționalitatea organelor de autoadministrare a notarilor;
2. Adoptarea cadrului normativ necesar – lege cu privire la onorariile notarilor și hotărâre de Guvern - pentru a asigura o previzibilitate și claritate a serviciilor ce vor fi prestate de notari;
3. Lansarea procesului de admitere în funcția de notar și aprobarea cadrului necesar pentru admiterea la stagiul de notar și evaluarea cunoștințelor notarilor;
4. Clarificarea statutului Camerei notariale în calitate de organizație profesională și extinderea acestei practici pentru alte organizații profesionale conexe sectorului justiției;
5. Analiza hărții de acoperire a serviciilor notariale și încurajarea concursurilor în regiunile unde este insuficiență de notari la numărul de locuitori disponibil;
6. Promovarea achitării serviciilor notariale prin virament, inclusiv achitarea taxei de stat prin intermediul platformei guvernamentale de plăți MPay.

DOMENIUL IV – IMPLEMENTAREA TEHNOLOGIILOR INFORMAȚIONALE ÎN SECTORUL JUSTIȚIEI

4.1 CONSOLIDAREA PROCESELOR DE COLECTARE ȘI ANALIZĂ A DATELOR STATISTICE

REALIZĂRI

Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD) utilizat în instanțele judecătorești, Sistemul Informațional Automatizat Urmărire penală: E-dosar (SIA Urmărire penală: E-dosar) utilizat în sistemul procuraturii, Sistemul Informațional Automatizat Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat (SIA CNAJGS) și Sistemul Informațional Automatizat Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești (SIA UNEJ) conțin module statistice automatizate care extrag date statistice.

Prin Hotărârea CSM nr. 371/32 din 22.12.2020 s-a decis că din data de 1 ianuarie 2021 instanțele judecătorești naționale vor utiliza Modulul de Raportare Statistică Electronică.

PIGD conține opțiunea „Fila CEPEJ” care generează electronic datele necesare în vederea completării schemei pentru evaluarea sistemului judiciar CEPEJ cu scopul elaborării Raportului Sisteme Judiciare Europene dar și monitorizarea, evaluarea activității instanțelor potrivit standardelor CEPEJ.

Datele statistice privind activitatea sistemului judiciar sunt publicate pe paginile web ale instanțelor, Agenției de Administrare a Instanțelor Judecătorești, Ministerului Justiției, Consiliului Superior al Magistraturii, Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat, Biroul Național de Statistică, precum și în baza de date CEPEJ-STAT.

Cu susținerea proiectului „Susținere pentru consolidarea în continuare a eficienței și calității sistemului judiciar din Republica Moldova” a fost demarată dezvoltarea unui instrument pentru publicarea statisticii judiciare după exemplul CEPEJ-STAT.

CONSTRÂNGERI

Statistica judiciară încă nu s-a afirmat ca un instrument util și indispensabil pentru asigurarea unui management eficient al instanțelor de judecată și a altor instituții din sectorul judiciar, luare deciziilor, argumentarea politicilor publice și a proiectelor de acte normative, evaluarea performanțelor etc. Presupunem că această situație se datorează circumstanțelor expuse în continuare:

- Utilizarea relativ restrânsă a datelor statice judiciare, caracterul ocazional al analizelor complexe a datelor;
- Caracterul incert și incomplet al datelor generat de aplicarea incompletă și/sau incorectă a soft-ului de către utilizatori, nivelul ridicat de fluctuație a personalului, volumul mare de lucru, pregătirea insuficientă, lipsa unor descrieri clare a responsabilităților privind utilizarea SIA, cadrul normativ ambiguu privind aplicarea SIA;
- Dublarea procesului de colectare și generalizare a datelor pe suport de hârtie, cauzat de lipsa încrederii în caracterul complet și corect al datelor generate electronic, care, la rândul său, este consecința firească a circumstanțelor expuse mai sus; Erorile tehnice în generarea datelor care constituie o realitate firească în cazul sistemelor informaționale complexe; Neajunsuri în configurarea fluxurilor de lucru și lipsa comunicării interinstituționale;
- Publicarea pe pagina web a datelor statistice în format .pdf, .doc sau chiar arhive .rar. sub formă de listă, fără instrumente de filtrare a datelor potrivit unor criterii utile.

RECOMANDĂRI

1. Stimularea utilizării datelor statistice gestionate electronic;
2. Consolidarea cadrului normativ și a responsabilităților utilizatorului privind utilizarea SIA;
3. Elaborarea și implementarea unor standarde transparente de utilizare a SIA și evaluarea activității instituției și a utilizatorilor potrivit acestor criterii;
4. Oferirea suportului metodologic utilizatorilor, organizarea instruirilor ;
5. Reacție promptă la solicitările utilizatorilor privind erorile tehnice depistate;
6. Eliminarea treptată a procesului colectării și gestionării manuale a datelor statistice, până la reducerea completă;
7. Implementarea soluțiilor tehnice pentru extragerea/plasarea automată a datelor statistice din SIA pe pagina web/alte resurse informaționale (după caz);
8. Oferirea accesului facil la datele statistice pe pagina web/aplicații cu o interfață inteligibilă și intuitivă, UX/UI modern (inclusiv ajustate pentru persoanele cu necesități speciale) sub forma unui *dashboard*, inclusiv un motor de generare a rapoartelor statistice cu filtre/criterii utile utilizatorilor care necesită informații statistice mai complexe (ex. CEPEJ-STAT);
9. Elaborarea și diseminarea periodică prin intermediul surselor publice de informare a infograficelor privind activitatea sistemului judiciar;
10. Crearea unei baze statistice comune prin Integrarea sistemelor informaționale din sectorul judiciar.

4.2 ÎMBUNĂTĂȚIREA CAPACITĂȚILOR DE UTILIZARE A SISTEMELOR INFORMAȚIONALE ÎN CADRUL AUTORITĂȚILOR IMPLICATE ÎN ÎNFĂPTUIREA JUSTIȚIEI

REALIZĂRI

La momentul actual în sistemul judiciar sunt folosite mai multe sisteme informaționale: PIGD, SIA Urmărire penală: E-dosar, SIA CNAJGS, SIA UNEJ, altele sunt la etapa de concept - SIA a Uniunii Avocaților, SIA a Centrului Național de Expertize Judiciare, alte instituții la etapa actuală nu prevăd dezvoltarea a careva SIA - Uniunea Notarilor, Consiliul de Mediere.

Majoritatea SIA au fost elaborate și sunt menținute/actualizate cu suportul partenerilor de dezvoltare.

Dotarea tehnică al instituțiilor din sectorul justiției poate fi apreciată, în linii generale, cu unele excepții, drept una satisfăcătoare. O parte considerabilă a echipamentului tehnic pentru instituțiile din sectorul judiciar a fost procurat, suplinit și substituit cu suportul partenerilor de dezvoltare.

PIGD și SIA CNAJGS sunt integrate cu unele registrele de stat și permit generarea automată pre-completată a documentelor.

În pofida acestor exemple pozitive focalizate, sistemele informaționale din sectorul justiției nu folosesc potențialul integrării cu registrele de stat și bazele de date guvernamentale.

Profesioniștii din sectorul judiciar și justițiabilii pot folosi semnătura electronică în comunicarea cu instanța de judecată.

CONSTRÂNGERI

Nivelul ridicat al fluctuației personalului în rândurile colaboratorilor instanțelor de judecată și volumul mare de lucru al acestora constituie un obstacol major în calea aplicării SIA la un potențial maxim. Neutilizarea, cu unele excepții, a modelelor de acte procedurale pre-completate și dublarea procedurilor pe suport de hârtie și electronic nu fac decât să mărească și mai mult sarcina de muncă pentru personalul instanțelor.

O altă constrângere este reticența față de utilizarea semnăturii electronice și a tehnologiilor informaționale în sectorul justiției. Potențialul tehnico-informațional disponibil la actuala etapă de digitalizare a activităților instituțiilor de stat, în detrimentul soluțiilor propuse la nivel național cum ar fi Platforma de interoperabilitate (MConnect) rămâne nevalorificat.

Caracterul facultativ al aplicării SIA în unele instituții ale sistemului judiciar și reglementările interne ambigue privind aplicarea SIA nu permit o implementare uniformă a SIA în întregul sistem.

Costurile ridicate ale serviciilor IT de mentenanță și dezvoltare de asemenea reprezintă un factor de risc privind menținerea în stare funcțională și actualizată a sistemelor informaționale.

RECOMANDĂRI

1. Centrarea pe beneficiarii serviciilor de justiție și utilizatorii direcți ai SIA;
2. Stabilirea unui echilibru rațional între investiții și beneficiile SIA. În acest sens un instrument optim și necesar este analiza fezabilității;
3. Fundamentarea prevederilor normative privind înregistrarea și exploatarea SIA pe un set de cerințe software/hardware clare și raționale, de rând cu reducerea barierelor birocratice în calea dezvoltării, exploatării și integrării SIA;
4. Eliminarea factorului uman, transparentizarea activității, posibilitatea de verificare a activității utilizatorilor și, respectiv, reducerea corupției, favoritismului etc.;
5. Externalizarea serviciilor de dezvoltare și mentenanță tehnică. O soluție optimă reprezintă preluarea funcției coordonare a mentenanței, dezvoltării și integrării sistemelor informaționale din sectorul justiției de către o instituție de stat profilată în acest domeniu;

6. Prevederea etapizată în bugetul instituției a surselor bugetare pentru substituirea treptată a echipamentului, încurajarea folosirii raționale a echipamentului și a consumabilelor;
7. Reducerea dublărilor de proceduri, stimularea circulației digitale a documentelor;
8. Revederea și perfecționarea modelelor pre-completate de acte procedurale și integrarea modulelor AI pentru optimizarea fluxurilor de lucru pe segmentul dat;
9. Dispunerea de un sistem eficient de jurnalizare a activității utilizatorilor în SIA;
10. Încurajarea folosirii semnăturii electronice de către profesioniști și beneficiarii serviciilor din sectorul justiției, cu prevederea gradată a obligativității semnării electronice a actelor procedurale;
11. Revederea și consolidarea reglementărilor interne ale instituțiilor gestionare, privind atribuțiile/responsabilitățile utilizatorului SIA;
12. Asigurarea unei pregătiri profesionale bune a cadrelor privind utilizarea SIA;
13. Asigurarea unei reacții prompte a prestatorilor serviciilor de mentenanță/dezvoltare la erorile depistate și solicitările utilizatorilor.

4.3 INTEGRAREA ȘI INTEROPERABILITATEA SISTEMELOR INFORMAȚIONALE DIN SISTEMUL JUSTIȚIEI CU ALTE SISTEME INFORMAȚIONALE NAȚIONALE

REALIZĂRI

Digitalizarea proceselor de lucru este justificată de utilitatea practică, care, la rândul său, se reflectă prin raționalizarea fluxurilor de lucru, optimizarea și reducerea volumului necesar de resurse financiare, materiale, etc. Această abordare comună poate fi adresată și sistemului judiciar.

Posibil, digitalizarea/automatizarea proceselor de lucru reliefează mai accentuat justificarea abordării complexe a activității sistemului judiciar - sector distinct de activitate umană. Astfel, calea tipică a unei persoane - beneficiar al serviciilor de justiție, poate începe în biroul unui avocat, continua în instanța de judecată și finaliza în biroul unui executor judecătoresc. Cât de facilă ar fi această interacțiune dacă potențialul nostru beneficiar ar putea să se programeze la avocat din contul său pe Portalul Național al Cetățeanului, solicita și recepționa electronic actele necesare oferite de instituțiile publice, depune personal sau prin intermediul reprezentantului cererea de chemare în judecată electronic prin sub-sistemul e-Dosar Judiciar, primi actele și citațiile electronic și prin SMS, etc. La prima vedere această abordare pare sofisticată și oarecum limitativă din perspectiva interacțiunii cu instanța dar aceasta este doar o alternativă digitală celei „clasice” - care permite justițiabilului de a reduce considerabil timpul necesar pentru procesarea actelor, deplasarea la ședințe, comunicarea cu instanța (prezentarea demersurilor/preluarea actelor de procedură, etc.). O astfel de soluție ar fi utilă în timp de pandemie, sau pentru persoanele cu necesități speciale (în etate, femei gravide) sau plecate din țară. Este de menționat că la momentul actual scenariul propus este realizabil într-o proporție de 60-70% iar pentru a deveni realitate este necesară integrarea și interoperabilitatea sistemelor informaționale.

Un fapt interesant este că ideea integrării și interoperabilității sistemului informațional judiciar a fost lansată încă în anul 2007 prin aprobarea de către Guvern a Conceptiei Sistemului informațional judiciar pentru anii 2007-2008, unele idei ale cărora au fost și sunt implementate recent.

CONSTRÂNGERI

Dezvoltarea sistemelor informaționale din sectorul justiției în mare parte a reieșit din digitalizarea proceselor prevăzute în cadrul normativ procesual, regulamentele interne etc. potențialul re-ingineriei proceselor nu a fost valorificat.

Recentele modificări legislative prevăd că autoritățile publice sunt obligate prin lege să asigure prestarea serviciilor fără a solicita documente de la persoane fizice/juridice în cazul în care datele conținute în aceste documente sunt disponibile în resursele informaționale și pot fi consultate sau furnizate prin intermediul platformei de interoperabilitate MConnect, iar neconformarea acestor prevederi este sancționată contravențional.

Informatizarea sectorului justiției a început și continuă în mare parte sub influența partenerilor de dezvoltare. Pe de o parte această susținere este foarte binevenită și utilă pentru modernizarea activității, pe de altă parte, generează pericolul imposibilității asigurării mentenanței și actualizării SIA din bugetul de stat.

Nivelul redus sau chiar lipsa schimbului de date între SIA din cadrul sistemului judiciar nu permit optimizarea gestionării fluxurilor de lucru, schimbului de date, generarea statisticii, oferirea serviciilor publice digitale justițiabililor, ratând posibilitățile practic existente la momentul actual în stat.

Re-ingineria proceselor este un aspect esențial al digitalizării fluxurilor de lucru și a schimbului de date. Refacerea proceselor de lucru poate solicita modificare cadrului normativ (legi, hotărâri ale Guvernului, ordine, regulamente, instrucțiuni) un proces complex și de durată, cu o finalitate imprevizibilă.

Stabilirea responsabilităților în procesul de integrare a sistemelor informaționale reprezintă o provocare din mai multe considerente - domeniu specific de intervenție, activitate care combină cunoștințele de profil cu cele tehnice, volum adăugător de lucru.

RECOMANDĂRI

1. Digitalizarea și integrarea SIA din sectorul judiciar, asigurarea interoperabilității și schimbului de date între acestea trebuie să se bazeze pe o analiză temeinică a experienței beneficiarilor serviciilor de justiție și, mai ales, pe deficiențele și impedimentele întâmpinate de aceștia în „calea spre justiție”;
2. Integrarea și asigurarea interoperabilității și schimbului de date a SIA din sistemului judiciar și public, urmează a fi planificat în coordonare cu toți factorii de decizie, parteneri de dezvoltare, societate civilă alți participanți, cu aprobarea unei strategii cu plan de acțiuni ar fi calea de parcurs pentru următorii 2-3 ani;
3. Prevederea în bugetul de stat a resurselor necesare pentru mentenanța și actualizarea SIA. În această situație resursele oferite de partenerii de dezvoltare pot fi folosite pentru dezvoltarea funcționalului nou, integrării, etc.;
4. Rolul central în procesul de integrare și asigurarea interoperabilității SIA urmează să fie preluat de o instituție de profil cu experiență semnificativă în domeniul;
5. Integrarea sistemelor informaționale din sectorul justiției și optimizarea activității acestora prin prisma facilitării interacțiunii cu justițiabilii și a profesioniștilor din sectorul justiției, de rând cu facilitarea schimbului electronic de documente și sporirea ședințelor de judecată desfășurare online.

4.4 FACILITĂȚI PENTRU JUSTIȚIABILI ȘI STAKEHOLDERI (PROFESIONIȘTI, PĂRȚI INTERESATE)

REALIZĂRI

În centrul informatizării sectorului judiciar urmează a fi plasat justițiabilul ca beneficiar direct al serviciilor de justiție. Actualmente justițiabili au un spectru relativ restrâns de facilități tehnice generate de SIA din sectorul justiției.

Pentru a facilita interacțiunea justițiabililor și a profesioniștilor din sectorul justiției cu instanțele de judecată a fost dezvoltat sub-sistemul informațional e-Dosar Judiciar, ca parte integrată a PIGD. Au fost dezvoltate și testate prima și a doua versiune a acestui subsistem. Necesitatea în dezvoltarea celei de a doua versiuni a sub-sistemului fost generată de lansarea versiunii 5.0 a PIGD, situația care necesita revederea modului de funcționare a aplicației. Versiunea a doua a sub-sistemului a fost testată în perioada 2019-2020 dar la moment nu este lansată.

Justițiabilii și profesioniștii din sectorul justiție pot expedia și recepționa documente semnate electronic, art.5 alin.(2) al Legii privind semnătura electronică și documentul electronic, nr. 91 din 27.06.2014 prevede că semnătura electronică avansată calificată are aceeași valoare juridică ca și semnătura olografă.

SIA CNAJGS a facilitat interacțiunea cu beneficiarii săi și organelor de stat abilitate oferind posibilitate adresării prin completarea unui formular electronic pe pagina sa web. Pentru desfășurarea online a ședințelor de judecată în anul 2018 cu susținerea Programului USAID pentru Justiție Transparentă a fost implementat sistemul de videoconferință în toate instanțele de judecată din Republica Moldova și penitenciare. În perioada pandemiei desfășurarea ședințelor de judecată online cu deținuții a facilitat considerabil activitatea instanțelor și apărarea drepturilor și intereselor legitime ale justițiabililor. Înregistrarea audio digitală a ședințelor de judecată reprezintă o facilitate oferită justițiabililor începând cu anul 2013. Scopul acestei reprezintă asigurarea corectitudinii procesului verbal, facilitarea întocmirii acestuia de către grefieri dar și, în perspectivă, simplificarea versiunii tehnoredactate a acestui act procedural.

Portalul național al instanțelor de judecată oferă un spectru de informații generate automat din PIGD - agenda ședințelor, hotărârile și încheierile, citațiile publice și cererile și dosarele pendinte, informații despre instanță, modele de cereri, lista administratorilor de insolvabilitate și ai mediatorilor, hotărârile și încheierile publicate cu un motor de căutare, lista ședințelor de judecată, citațiilor publice. De asemenea, paginile web ale instanțelor asigură transparența publicând datele privind bugetul, statistica, planul de achiziții, etc. Putem constata că perioada pandemiei a influențat pozitiv aplicarea tehnologiilor și de către profesioniștii din sectorul justiției astfel, pregătind terenul pentru evoluție tehnologică.

Rețelele sociale reprezintă instrumente moderne de interacțiune a instituțiilor de stat cu societatea, beneficiarii serviciilor de justiție și mass-media. Exponenții sistemului judiciar au o prezență relativ redusă pe rețelele de socializate, totuși este lesne de presupus că prezența acestora este așteptată de către solicitanți.

CONSTRÂNGERI

A doua versiune a sub-sistemului informațional e-Dosar Judiciar nu este actualmente lansată. Persistă și necesitatea abilitării și oferirii asistenței tehnice utilizatorilor privind aplicarea sub-sistemului informațional „e-Dosar Judiciar”. O constrângere considerabilă ține de recunoașterea semnăturii electronice și reticența de a folosi semnătura electronică de profesioniștii din sectorul justiției.

Deși PIGD conține funcționalul necesar pentru expedierea electronică automată a documentelor aceasta poate necesita perioade mai lungi de timp de la procesare până la expediere - de la câteva ore la câteva zile. O altă problemă este necunoașterea de către justițiabili și prin urmare reticența față de recepționarea citațiilor și altor documente procedurale prin intermediul poștei electronice prin PIGD.

O altă constrângere ține de caracterul depășit a Regulamentului privind înregistrarea audio digitală a ședințelor de judecată, aprobat prin Hotărârea CSM nr.388/13 din 12.04.2013. PIGD conține funcțional ce permite schimbarea conceptuală a modului de gestionarea înregistrărilor audio a ședințelor de judecată. Nu în ultimul rând paginile web ale instituțiilor din sectorul justiției necesită o intervenție complexă în sensul remedierii următoarelor neajunsuri:

- lipsa facilităților pentru persoanele cu necesități speciale (cu unele excepții);
- necesitatea optimizării modului de afișare/sistematizare a informației potrivit analizei căutărilor și a comportamentului utilizatorilor pe site;
- informație neactualizată;
- neconcordanța între denumirea rubricilor și informația pe care o conține.

RECOMANDĂRI

1. Integrarea sub-sistemului e-Dosar Judiciar în Portalul național al cetățeanului (MCabinet). Astfel, Portalul ar fi un Front Office pentru interacțiunea cetățenilor cu instituțiile de stat, inclusiv cu sistemele lor informaționale, cum este e-Dosar Judiciar/PIGD, accesarea serviciilor publice electronice, etc.;
2. Lansarea Sub-sistemului e-Dosar Judiciar la nivel național. Pentru popularizarea modului de utilizare a sub-sistemului poate fi introdus un modul de ghidaj interactiv (*helpdesk*);
3. Promovarea unor facilități pentru folosirea sub-sistemului e-Dosar Judiciar cum ar fi reducerea taxelor pe anumite categorii de servicii, la accesarea acestora online;
4. Încorporarea în sub-sistemul e-Dosar Judiciar a unui modul de modele de acte procedurale pre-completabil, integrarea eventuală a unui modul AI care ar ghida justițiabilii pentru elaborarea demersurilor, etc.;
5. Încurajarea instituțiilor să folosească semnăturile electronice și expedierea electronică a documentelor, integrarea soluțiilor de confirmare a recepționării e-mailului cu atașament/e;
6. Consolidarea cadrului normativ prin introducerea facilităților, garanțiilor, obligațiilor funcționale etc., asigurarea/facilitarea obținerii semnăturilor electronice de către profesioniștii din sectorul justiției și justițiabili;
7. Asigurarea expedierii electronice instanțe a documentelor, cu posibilitatea verificării recepționării documentelor în scopul respectării termenelor procedurale;
8. Informarea justițiabililor și a societății civile despre noile facilități oferite de sistemele informaționale;
9. Monitorizarea, evaluarea și optimizarea modului de desfășurare a ședințelor de judecată online potrivit bunelor practici în domeniu, investirea în continuare în soluțiile tehnice și integrarea acestora dar și identificarea modului de asigurare a publicității ședințelor de judecată desfășurate online, garantarea drepturilor și intereselor procesuale ale participanților și a modului de participare a acestora online la ședință, interacțiunea online dintre participanți, prezentarea probelor etc.;
10. Introducerea ședințelor de judecată mixte, în cadrul cărora unul sau mai mulți participanți sau actori implicați în înfăptuirea actului de justiție participă online la ședința de judecată desfășurată offline;
11. Integrarea sistemului de videoconferințe în PIGD și sub-sistemul e-Dosar Judiciar;
12. Ajustarea conținutului, design-ului și a funcționarului paginii web a instituțiilor din sectorul justiției în special prin prisma UX/UI, facilități pentru persoanele cu necesități speciale, preluarea bunelor practici în domeniu la nivel regional, consolidarea capacităților interne de gestionare a resurselor informaționale, consolidarea cadrului normativ intern privind managementul resurselor informaționale;
13. Sporirea gradului de prezență a instituțiilor din domeniul justiției pe rețelele de socializare. Gestionarea optimă a conturilor pe rețelele de socializare, în baza unei politici prestabilite de comunicare.

DESPRE AUTORI:

Membrii Grupului de Experti în domeniul Justiției (GEJ)

Iulian RUSU – Director Executiv Adjunct al IPRE, având 20 ani de experiență profesională, inclusiv în domeniul reformei sectorului justiției, Magistru în Dreptul Uniunii Europene (Universitatea Oxford, Marea Britanie).

Veronica MIHAILOV-MORARU – coordonatoare și expertă în cadrul GEJ, având 15 ani de experiență profesională, avocată cu 14 ani de experiență, Magistru în Drept (Universitatea de Stat din Moldova). La 17 august 2021, Veronica Mihailov-Moraru a fost numită în funcția de Secretar de Stat al Ministerului Justiției Republicii Moldova.

Svetlana BALMUȘ – expertă în cadrul GEJ, având peste 23 ani de experiență profesională, avocată, fostă judecătoare cu 15 ani de experiență și fostă procuror cu 4 ani de experiență, Licențiată în Drept (Universitatea de Stat din Moldova).

Tatiana CIAGLIC – expertă în cadrul GEJ, având 12 ani de experiență profesională, inclusiv în domeniul administrării instanțelor judecătorești, utilizării tehnologiilor informaționale, precum în domeniul formării continue a profesioniștilor din sectorul justiției, Magistru în Drept (Universitatea Liberă Internațională din Moldova).

Ion Guzun – expert în cadrul GEJ, având 16 ani de experiență profesională în domeniul drepturilor omului, justiției și anti-corupției; avocat; Magistru în Drept (Universitatea din Connecticut, S.U.A. și Universitatea de Stat din Moldova).