



NIVELUL DE IMPLEMENTARE A STRATEGIEI PRIVIND ASIGURAREA INDEPENDENȚEI ȘI INTEGRITĂȚII SECTORULUI JUSIȚIEI PENTRU ANII 2022-2025

Chișinău – Iulie, 2024

Documentul a fost realizat în cadrul proiectului „Mobilizarea societății civile pentru monitorizarea și sesizarea asupra integrității instituțiilor statului și activităților anticorupție în Moldova” implementat de Transparency International – Moldova cu suportul Secției Justiție Penală și Aplicare a Legii a Ambasadei Statelor Unite ale Americii la Chișinău. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

Abrevieri:

CC – Curtea Constituțională

CEPEJ – Comisia Europeană pentru Eficiență în Justiție

CSJ – Curtea Supremă de Justiție

CSM – Consiliul Superior al Magistraturii

CSP – Consiliul Superior al Procurorilor

IJ – Inspekția judiciară

INJ – Institutul Național al Justiției

MJ – Ministerul Justiției

PIGD – Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor

SAIISJ – Strategia privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025

SRSJ – Strategia de reformare a sectorului justiției pentru anii 2011-2016

Cuprins:

**Trecere în revistă a eforturilor anterioare de reformare
Despre SAIISJ
Nivelul de implementare a SAIISJ
Concluzii și recomandări**

Trecere în revistă a eforturilor anterioare de reformare

Justiția constituie unul din cele mai des reformate sectoare. Inițial, sectorul era abordat segmentar – prin documente de politici publice care vizau separat instituții și aspecte. Ulterior, s-a încercat o abordare mai cuprinzătoare – printr-un cadru de politici unificat. Primul document de o asemenea anvergură a constituit Strategia de consolidare a sistemului judecătoresc și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia, aprobate prin Hotărârea Parlamentului nr. 174/2007. Cu referire la acest document de politici, este de menționat că intențiile de reformă au vizat doar sistemul judecătoresc, celelalte componente ale sectorului justiției fiind tratate în continuare separat. Cu titlu de exemple pot servi:

- Strategia de dezvoltarea a sistemului de executare, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1393/2007;
- Concepția Sistemului informațional automatizat „Registrul procedurilor de executare”, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1520/2007.

În anul 2010, au fost inițiate reforme importante, cum ar fi Concepția privind finanțarea sistemului judecătoresc, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 39/2010, precum și Planul de acțiuni pentru realizarea acesteia, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 803/2010. Ulterior, mai multe din acțiunile programate au fost preluate de Strategia de reformare a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobată prin Legea nr. 231/2011, și, respectiv, Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 6/2012. SRSJ a constituit cel mai holistic document de politici în domeniu, vizând sistemul judecătoresc, dar și celelalte componente ale sectorului justiției. Este de remarcat că termenul-limită de realizare a SRSJ a fost extins până la 31 decembrie 2017, prin Hotărârea Parlamentului nr. 259/2016 cu privire la asigurarea continuității reformelor în sectorul justiției.

O analiză a rezultatelor SRSJ se conține în documentul de politici aprobat ulterior - Strategia privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025, aprobată prin Legea nr. 211/2021.

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

- reformele de ordin legislativ și instituțional prin care au fost consolidate capacitățile de administrare a sistemului judecătoresc (CSM și organele specializate ale acestuia);
- lansarea reformei hărții amplasării instanțelor judecătorești;
- crearea noilor mecanisme de selecție, evaluare a performanțelor și de răspundere disciplinară a judecătorilor; consolidarea rolului și a statutului IJ;
- reforma INJ;
- consolidarea sistemului asistenței juridice garantate de stat, lărgirea spectrului asistenței și a cercului de subiecți;
- revizuirea procedurilor de executare a hotărârilor judecătorești;
- regândirea și, după caz, consolidarea normelor privind organizarea și funcționarea profesiilor conexe sistemului justiției (notari, avocați, executori judecătorești, experți judiciari, mediatori, administratori autorizați, traducători/interpreți);
- reforma Procuraturii, a organelor de administrare a acesteia; consolidarea statutului procurorilor; crearea, fortificarea procuraturilor specializate;
- crearea bazei normative privind reabilitarea victimelor infracțiunilor și consolidarea sistemului justiției prietenoase copiilor;
- instituirea unor noi mecanisme de prevenire a corupției și de garantare a integrității în sectorul justiției;

- revizuirea codurilor de etică a actorilor din sectorul justiției și crearea unor mecanisme pentru investigarea/reacționarea la abaterile de la etica profesională;
- reforma instituției Avocatului Poporului;
- lansarea procesului de modernizare și consolidare a cadrului legal și instituțional al sistemului penitenciar și al sistemului probațiunii;
- adoptarea noilor reguli pentru procesul de elaborare a actelor normative.

Autoritățile insistă asupra faptului că SRSJ a fost executat în proporție de 86%, recunoscând dificultățile în evaluarea impactului – indicatorii de progres au urmărit, preponderent, rezultate cantitative și nu unele calitative. Sunt recunoscute și erorile comise în procesul de planificare strategică, cum ar fi obiective prea ambițioase sau spectru și arie de acțiune prea extinse. Aceste erori, inclusiv, au determinat nerealizarea mai multor acțiuni. De altfel, stagnarea și tergiversarea unor acțiuni au atras nerealizarea în lanț a altor, acțiunile fiind interconectate. Deși mai multe riscuri au fost anticipate, acestea nu au fost bine gestionate. Ne referim, în special, la instabilitatea politică, o anumită repulsie față de reformă manifestată de către autoritățile care urmau a fi spuse reformelor, dar și capacitățile insuficiente de absorbție a fondurilor alocate pentru implementarea reformei.

Mai mult decât atât, nu s-a reușit consolidarea rezultatelor SRSJ. În anul 2018, prioritățile în sector pe termen scurt nu au fost trasate decât de MJ, fiind anunțată așa-numita „Mica reformă a justiției”, care se baza pe următoarele direcții strategice:

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

Din realizări, se insistă asupra amendamentelor legislative ce țin de:

- revizuirea criteriilor de selecție, evaluare și promovare a judecătorilor;
- asigurarea competitivității în procesul de promovare și transferare a judecătorilor;
- consolidarea rolului CSM, în special prin limitarea calității de membru la un sigur termen, dar și limitarea dreptului de vot al Procurorului General, președintelui CSJ și ministrului justiției în problemele referitoare la cariera judecătorilor (numirea, promovarea, sancționarea disciplinară și destituirea judecătorilor);
- asigurarea autonomiei funcționale a IJ față de CSM;
- revizuirea mecanismului de examinare a abaterilor disciplinare.

Este recunoscută și menținerea mai multor probleme în domeniu, cum ar fi:

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

Îndelungata criză politică a determinat lipsa unei viziuni strategice asupra justiției. Un nou document de politici în domeniu a fost înaintat de către Guvern doar la 26 octombrie 2020, prin Hotărârea Guvernului nr. 789/2020, acesta fiind adoptat de către Parlament la 26 noiembrie 2020,

prin Legea nr. 204/2020.¹ Până la urmă, legea nu a fost promulgată, fiind restituită Parlamentului spre reexaminare. Legislativul nu a reușit în acest exercițiu, fiind dizolvat la 28 aprilie 2021 prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 77/2021.

Ce-i drept, textul documentului de politici a fost, practic, preluat de SAIISJ, de rând cu acest document fiind aprobat și Planul de acțiuni pentru implementarea SAIISJ prin Legea nr. 211/2021.

Fără a intra în multe detalii, este de reținut că SAIISJ nu este un document perfect. Este de remarcat, în special, necoresponderea cu cadrul legal național privind documentele de politici publice. Potrivit Regulamentului cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 386/2020, documentele de politici publice sunt de două tipuri – strategia și programul. Strategia trebuie să definească și să planifice politica publică a Guvernului pe termen lung (6-10 ani) în unul sau câteva domenii de activitate a Guvernului. Pe termen mediu (3-5 ani), document de politici publice servește programul. Programul trebuie să derive din strategie și, respectiv, să contribuie la implementarea acesteia prin detalierea și concretizarea acțiunilor ce urmează a fi realizate într-un domeniu sau subdomeniu de activitate. Programul trebuie să cuprindă partea descriptivă și planul de acțiuni.

Despre SAIISJ

Așa cum am menționat, SAIISJ și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia au fost aprobate prin Legea nr. 211/2021.

SAIISJ constituie documentul de bază de politici publice în domeniu, conținând compartimente importante, cum ar fi:

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

Obiectivul general al SAIISJ constituie un sector al justiției accesibil, transparent, eficient și responsabil, documentul fiind axat pe 3 direcții strategice, fiecare dintre care comportă obiective și rezultate scontate specifice (a se vedea, în tabelul ce urmează, cadrul logic al SAIISJ).

Tabel: Cadrul logic al SAIISJ

Obiective	Obiective specifice	Rezultate scontate
<i>Direcția strategică I. Independența, responsabilitatea și integritatea actorilor din sectorul justiției</i>		
Consolidarea independenței sistemului judecătoresc și a sistemului Procuraturii	Sporirea independenței sistemului judecătoresc; Consolidarea independenței și a capacităților CSM;	Independența sistemului judecătoresc și a sistemului Procuraturii, consolidată;

¹ A se vedea: Parlamentul Republicii Moldova, Proiectul de lege pentru aprobarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2021-2024 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia, <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/5296/language/ro-RO/Default.aspx>

	Sporirea independenței sistemului Procuraturii și fortificarea capacităților CSP; Perfecționarea sistemului de selecție și promovare a judecătorilor și procurorilor; Consolidarea rolului CC.	Capacitățile instituționale ale autorităților de administrare (CSM și CSP), fortificate.
Consolidarea integrității și responsabilității din sectorul justiției	Eficientizarea activității autorităților cu competențe în domeniul anticorupției și integrității; Asigurarea unui corp de judecători și procurori integri și profesioniști; Consolidarea capacităților sistemului judecătoresc și ale sistemului Procuraturii în gestionarea problemelor de integritate și a conflictelor de interese; Îmbunătățirea mecanismului de răspundere disciplinară a judecătorilor și a procurorilor.	Mecanismele de responsabilizare și de asigurare a integrității actorilor din sectorul justiției, fortificate; Cazurile de corupție și lipsă de integritate, identificate, investigate eficient și sancționate; Rezultatele investigării cazurilor de integritate și soluțiile date în cauzele disciplinare, publicate.
Sporirea gradului de transparență și a încrederii în justiție	Dezvoltarea mecanismelor/programelor de informare și educare a persoanelor cu privire la accesul la justiție și competența autorităților din sectorul justiției; Implementarea mecanismului de efectuare periodică a sondajelor în cadrul sistemului justiției.	Indicatorii de percepție publică privind încrederea în justiție, îmbunătățiți; Nivelul de cultură juridică a populației, îmbunătățit; Gradul de acces al publicului la informații, ridicat.
Consolidarea capacităților profesiilor conexe sistemului justiției	Fortificarea mecanismelor de independență, organizare a profesiilor conexe sistemului justiției și îmbunătățirea calității serviciilor acordate; Fortificarea mecanismelor de accedere în profesie și de responsabilizare a reprezentanților profesiilor conexe sistemului justiției; Îmbunătățirea sistemului contributiv de garanții sociale; Stabilirea unor reguli clare de formare a tarifelor pentru serviciile prestate.	Mecanisme de asigurare a independenței și de organizare a profesiilor conexe sistemului justiției, fortificate; Nivelul de satisfacție a beneficiarilor serviciilor acordate de reprezentanții profesiilor conexe sistemului justiției, ridicat.
<i>Direcția strategică II. Accesul la justiție și calitatea actului de justiție</i>		

Îmbunătățirea accesului la justiție și a sistemului de protecție a drepturilor omului în sectorul justiției	Facilitarea accesului la justiție, în special al grupurilor vulnerabile și subreprezentate; Asigurarea stabilității și clarității legii penale; Simplificarea și eficientizarea procedurilor judiciare; Eficientizarea mecanismelor de executare a hotărârilor judecătorești; Îmbunătățirea mecanismelor de executare a pedepselor penale și a condițiilor de detenție; Prezervarea stabilității cadrului normativ și implicarea actorilor din sectorul justiției în evaluarea și formularea propunerilor de amendamente.	Mecanisme care facilitează accesul la justiție, îmbunătățite; Proceduri eficiente și simplificate, instituite; Hotărâri judecătorești executate, în mod efectiv.
Îmbunătățirea calității actelor judecătorești și uniformizarea practicii judiciare	Stabilirea mecanismelor de sporire a calității și a clarității actelor judecătorești; Perfecționarea și dezvoltarea mecanismelor de asigurare a practicii judiciare uniforme.	Calitatea și claritatea actelor judecătorești, sporite; Jurisprudență unitară, asigurată.
Consolidarea instruirii și formării juridice	Consolidarea și dezvoltarea sistemului de formare profesională a judecătorilor și a procurorilor; Formarea și dezvoltarea abilităților nonjudiciare pentru judecători, procurori și personalul auxiliar.	Sistemul de formare profesională, perfecționat.
Fortificarea căilor alternative de soluționare a litigiilor	Consolidarea instituției medierii; Îmbunătățirea cadrului normativ în materia arbitrajului; Promovarea beneficiilor mecanismelor alternative de soluționare a disputelor în mediul de afaceri, în comunitatea juridică, în mediul academic și în sistemul judecătoresc.	Numărul litigiilor soluționate prin intermediul metodelor alternative, sporit.
<i>Direcția strategică III. Administrarea eficientă și modernă a sectorului justiției</i>		
Continuarea procesului de optimizare a sistemului judecătoresc și a sistemului Procuraturii	Continuarea procesului de reorganizare a instanțelor judecătorești;	Sistemul instanțelor judecătorești și sistemul Procuraturii, optimizate.

	Reorganizarea sistemului Procuraturii.	
Consolidarea capacităților administrative și manageriale în sectorul justiției	<p>Consolidarea capacităților MJ în calitate de promotor al politicilor în sectorul justiției;</p> <p>Sporirea capacităților organizaționale ale INJ;</p> <p>Sporirea capacităților de personal în cadrul instanțelor judecătorești;</p> <p>Creșterea eficienței managementului instituțional în cadrul instanțelor judecătorești;</p> <p>Implementarea raportării statistice judiciare electronice;</p> <p>Creșterea eficienței managementului instituțional în cadrul procuraturilor;</p> <p>Asigurarea ordinii și securității în cadrul instanțelor judecătorești.</p>	Sistemul de management unitar și eficient dezvoltat în sectorul justiției.
Dezvoltarea și implementarea sistemelor informaționale judiciare	<p>Asigurarea îmbunătățirii continue a funcționalității PIGD;</p> <p>Implementarea aplicației informatice e-Dosar judiciar;</p> <p>Extinderea aplicației de videoconferință în cadrul instanțelor judecătorești;</p> <p>Facilitarea accesului persoanelor la justiție prin aplicarea tehnologiilor informaționale;</p> <p>Asigurarea îmbunătățirii continue a funcționalității Sistemului informațional automatizat „Urmărire penală: e-Dosar” și realizarea interconexiunii cu alte sisteme informaționale;</p> <p>Aplicarea softului analitic la efectuarea urmăririi penale pe cauze complexe;</p> <p>Dezvoltarea și implementarea Sistemului informațional e-Executare;</p> <p>Dezvoltarea și implementarea Sistemului informațional e-Reținere;</p> <p>Optimizarea performanței sistemului informațional al</p>	<p>Infrastructura sistemelor informaționale din sectorul justiției, dezvoltată și implementată;</p> <p>Dezvoltarea/facilitarea comunicărilor electronice în sectorul justiției;</p> <p>Securitatea cibernetică a informației gestionate de sistemul judiciar, asigurată.</p>

	<p>datelor din cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat;</p> <p>Îmbunătățirea mecanismului de acordare a serviciilor de traducere în sectorul justiției;</p> <p>Implementarea politicilor de consolidare a securității cibernetice în corelație cu asigurarea unei justiții transparente;</p> <p>Asigurarea instanțelor judecătorești cu echipamentul necesar pentru utilizarea Sistemului informațional judiciar.</p>	
--	---	--

Nivelul de implementare a SAIISJ

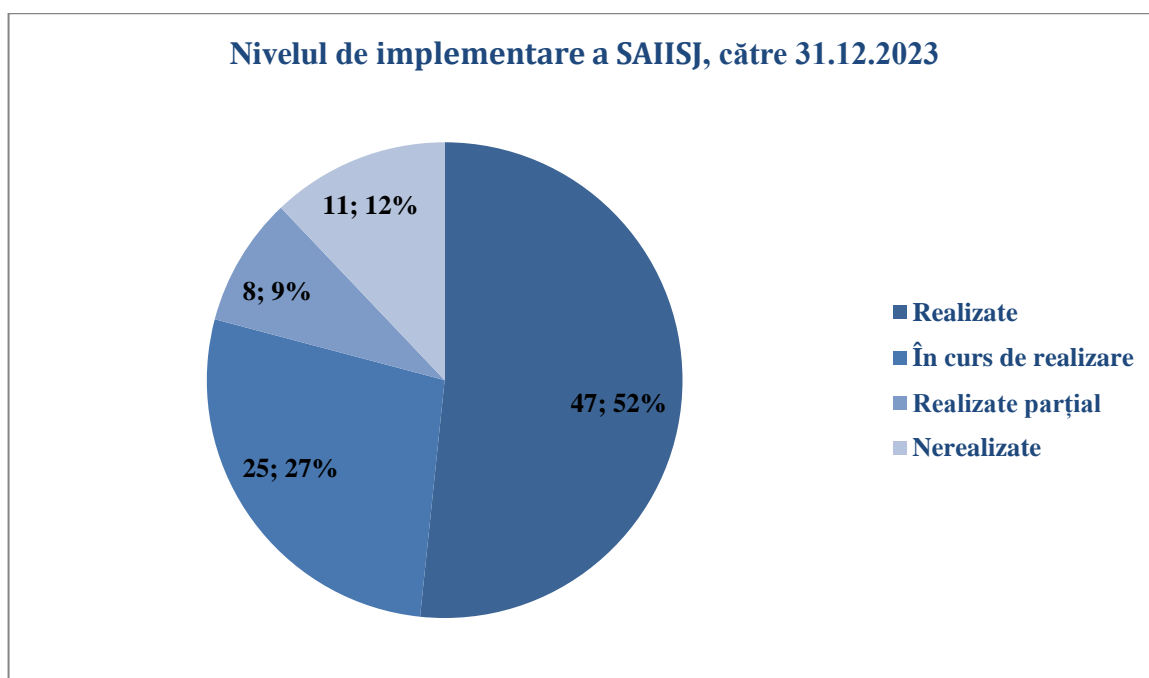
Cel mai recent raport furnizat de autorități constituie Raportul de monitorizare a gradului de realizare în anul 2023 a măsurilor din Planul de acțiuni pentru implementarea SAIISJ.² Raportul cuprinde informații privind monitorizarea acțiunilor scadente în perioada de referință, dar și a acțiunilor restante din anul 2022 - în total, 91 de acțiuni.

Potrivit autorităților din 91 de acțiuni monitorizate:

- 47 – au fost realizate;
- 25 – sunt în curs de realizare;
- 8 – sunt realizate parțial;
- 11 – au rămas nerealizate.

Astfel, din acțiunile monitorizate, au fost calificate ca realizate 52% din acțiuni.

² MJ, Raportul de monitorizare a gradului de realizare în anul 2023 a măsurilor din Planul de acțiuni pentru implementarea SAIISJ, https://justice.gov.md/sites/default/files/document/attachments/proiect_raport_saiisj_2023_anual_final.pdf



Nivelul de realizare a acțiunilor, în funcție de direcție strategică, este reprezentat în tabelul ce urmează.

Tabel: Nivelul de implementare a SAIISJ, în funcție de direcția strategică

	Acțiuni realizate	Acțiuni în curs de realizare	Acțiuni realizate parțial	Acțiuni nerealizate	Acțiuni monitorizate, în total
Direcția strategică I	19	12	4	1	36
Direcția strategică II	16	6	3	4	29
Direcția strategică III	12	7	1	6	26
În total	47	25	8	11	91

Cele mai multe acțiuni nerealizate le atestăm la Direcția strategică III – Administrarea eficientă și modernă a sectorului justiției.

În general, sunt atestate ca nerealizate:

- modificarea Constituției în partea ce ține de componența și durata mandatului judecătorilor CC;
- revizuirea cadrului legal prin care organele fiscale sunt investite cu competențele de emiteră a prescripțiilor cu caracter obligatoriu executorilor judecătorești, aprecierea legalității actelor emise de executorii judecătorești, dispunerea distribuirii sumelor creanțelor;
- revizuirea procedurilor de executare a hotărârilor judecătorești pentru simplificarea și eficientizarea mecanismelor de urmărire a patrimoniului debitorilor și vânzare a bunurilor sechestrate etc.;
- dezvoltarea de către CSM a criteriilor de calitate și claritate a hotărârilor judecătorești, care urmează a fi luate în considerare în procesul de evaluare a performanțelor judecătorilor;

- analiza jurisprudenței în materia recursului în interesul legii, cu identificarea măsurilor de eficientizare;
- adoptarea cadrului normativ cu privire la optimizarea hărții procuraturilor;
- analiza periodică a sarcinii de muncă efective a judecătorilor în vederea asigurării unei sarcini comparabile și elaborarea măsurilor de remediere a deficitului creat de posturile temporar vacante în instanțele judecătorești;
- extinderea unităților de personal în cadrul instanțelor judecătorești la crearea centrelor de informare a justițiabililor;
- analiza criteriilor de atribuire a complexității cauzelor în cadrul instanțelor judecătorești potrivit recomandărilor CEPEJ, cu revizuirea acestora, după caz;
- revizuirea regulamentelor CSM cu privire la modul de funcționare a PIGD;
- elaborarea cadrului normativ privind crearea Sistemului informațional e-Reținare.

În ceea ce privește acțiunile realizate parțial, acestea constituie:

- instituirea unui mecanism de antrenare a corpului de judecători a instanței judecătorești în identificarea candidaților pentru funcția de președinte și vicepreședinte de instanță judecătorească;
- delimitarea clară a atribuțiilor CSP de reprezentare a corpului de procurori și de garant al independenței acestora, inclusiv ce țin de cariera procurorilor, de atribuțiile care revin Procuraturii Generale (procesuale, de administrare, de formulare și implementare a politicilor penale ale statului);
- asigurarea publicării, în Registrul de stat al actelor juridice, a actelor normative aprobate de organele profesionale ale profesiilor conexe sistemului justiției;
- elaborarea standardelor de calitate pentru serviciile de asistență juridică garantată de stat;
- stabilirea criteriilor pentru analiza informațiilor cu privire la aplicarea măsurilor preventive privative de libertate și analiza periodică a informației cu privire la aplicarea acestor măsuri în vederea asigurării respectării efective a dreptului la libertate;
- crearea industriei penitenciare în vederea implicării la muncă a condamnaților și a resocializării acestora;
- examinarea oportunității instituirii obligativității examinării unor categorii de litigii în procedura medierii până la etapa adresării în instanța de judecată;
- asigurarea instanțelor judecătorești cu echipamentul necesar pentru utilizarea aplicației de videoconferință.

Concluzii și recomandări

În generalizarea celor menționate, este de reținut că reforma justiției, dintotdeauna, a fost un subiect sensibil pentru celelalte două puteri (legislativă și executivă). Îndelungatele crize politice au lipsit sectorul de un tratament strategic autentic. Astfel, din anul 2018, justiția nu a mai fost guvernată de vreo viziune strategică, în pofida faptului că reforma acesteia a fost declarată ca prioritate de către partide și actorii politici. Elaborarea și promovarea SAIISJ a fost atât de îndelungată, încât formatul acesteia nu corespunde standardelor naționale privind planificarea strategică. Nivelul de implementare este unul modest, eforturile urmând a fi sporite în tratamentul restanțelor, dar și în implementarea acțiunilor realizate parțial. În prezent, justiția pare a fi bulversată de inițiative, care nu totdeauna sunt justificate, coerente și eficiente. Oricum, reforma justiției rămâne prioritate, asupra căreia trebuie să se insiste. Însă, o reformă veritabilă a justiției poate fi implementată doar printr-o abordare profesionistă și cooperantă.