

EUROPEAID 127054/C/SER/MULTI

**Beneficiarii Contractului Cadru – Lot 7
Cerere pentru servicii No. 2010/237901**

**Evaluarea Supremației Legii și Administrării Justiției pentru
Programarea Sectorială Extinsă
Moldova**

RAPORT FINAL

septembrie 2011

**Echipa de experți:
Dovydas Vitkauskas (DV), Lider de echipă
Stanislav Pavlovshci (SP), Expert Senior
Eric Svanidze (ES), Expert Senior**



Proiectul este finanțat de Uniunea Europeană



Proiectul este implementat de Organizația consultanților europeni și EuroTrends.



AVERTISMENT: *Opiniile expuse în această publicație aparțin în exclusivitate autorilor și nu reflectă în mod obligatoriu poziția oficială a Uniunii Europene.*

ABREVIERI

ABA:	Asociația Avocaților Americani
AT:	Asistență tehnică
CC:	Curtea Constituțională
CCCEC:	Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției
CBTM:	Cadrul bugetar pe termen mediu
CE:	Comisia Europeană
CEDO:	Convenția Europeană a Drepturilor Omului/Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CEPEJ:	Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției
CNRJ:	Consiliului Național pentru Reforma Justiției
CPP:	Codul de Procedură Penală
CPT:	Comitetul pentru Prevenirea Torturii
COE:	Consiliul Europei
CS:	Curtea Supremă
CSM:	Consiliul Superior al Magistraturii
CSP:	Consiliul Superior al Procurorilor
GRECO:	Grupul Statelor Consiliului Europei împotriva Corupției
GRM:	Guvernul Republicii Moldova
FMI:	Fondul Monetar Internațional
FSM:	Fundația Soros-Moldova
INJ:	Institutul Național al Justiției
MAI:	Ministerul Afacerilor Interne
ME:	Ministerul Economiei
MF:	Ministerul Finanțelor
MFP:	Managementul finanțelor publice
MJ:	Ministerul Justiției
NORLAM:	Misiunea Norvegiană de Experti pentru Promovarea Supremației Legii în Moldova
OCDE:	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OCP:	Oficiul Central de Probațiune
ONG:	Organizație neguvernamentală
ONU:	Organizația Națiunilor Unite
OPCAT:	Protocolul opțional la Convenția ONU împotriva Torturii
OSCE:	Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
OUP:	Ofițer de urmărire penală
PG:	Procuratura Generală
PEV(I):	Politica Europeană de Vecinătate (Instrument)
PIB:	Produs Intern Brut
PNUD:	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
PPT:	Programul Preliminar de Țară al Corporației SUA Provocările Mileniului
PS:	Program sectorial
SAD:	Soluționarea alternativă a disputelor
SBS:	Suport bugetar sectorial
SIDA/ASDI:	Agenția Suedeză pentru Dezvoltare Internațională
SPSP:	Programul de sprijin al politicii sectoriale
SWAP:	Abordare sectorială extinsă
UE:	Uniunea Europeană
UNEJ:	Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești
UNICEF:	Fondul Națiunilor Unite pentru Copii
USAID:	Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltarea Internațională

CUPRINS

I.	SUMAR EXECUTIV	6
II.	O PRIVIRE DE ANSAMBLU ASUPRA SECTORULUI	9
1.	Introducere	9
2.	Cadrul de politici	9
	<u>A. Politica UE de Livrare a Ajutorului</u>	9
	<i>i. Declarația de la Paris privind Eficacitatea Asistenței</i>	9
	<i>ii. Consensul European privind Dezvoltarea</i>	10
	<i>iii. Agenda de Acțiune de la Accra</i>	11
	<i>iv. Politica Europeană de Vecinătate</i>	11
	<u>B. Acordurile UE-Moldova</u>	11
	<i>i. Acordul de Asociere UE-Moldova (în proces de negociere)</i>	11
	<i>ii. Planul de Acțiuni UE-Moldova</i>	12
	<i>iii. Documentul de Strategie pe Țară I EVP pentru Moldova 2007-2013</i>	12
	<i>iv. Implementarea PEV în 2009: Raportul de progres al UE privind Moldova</i>	13
	<i>v. Principii de parteneriat privind coordonarea și planul de implementare</i>	13
	<u>C. Angajamentele asumate de Moldova și declarațiile de politică</u>	14
	<i>i. Strategia Națională de Dezvoltare 2008-2011</i>	14
	<i>ii. Programul Reformei Administrației Publice Centrale</i>	15
	<i>iii. Strategia Națională pentru Prevenirea și Combaterea Corupției</i>	16
	<i>iv. Strategia și Planul de Acțiuni privind consolidarea sistemului judiciar</i>	16
	<i>v. Strategia și Planul de Acțiuni privind Dezvoltarea sistemului de executare</i>	17
	<i>vi. Concepția și Planul de Acțiuni pentru reforma sistemului penitenciar</i>	17
	<i>vii. Concepția și Planul de Acțiuni pentru reforma Ministerului de Interne</i>	17
	<i>viii. Concepția cu privire la finanțarea sistemului judecătoresc</i>	17
	<i>ix. Planul de Acțiuni în domeniul drepturilor omului (în proces de elaborare)</i>	18
	<i>x. Programul Guvernului Republicii Moldova 2011-2014</i>	18
3.	Situația actuală în sectorul justiției și domeniile prioritare pentru reformă	19
	<u>A. Definiții, domeniu de aplicare și metodologie</u>	19
	<u>B. Sectorul și componentele sale instituționale</u>	24
	<i>i. Instanțe judecătorești</i>	24
	<i>ii. Procuratura</i>	37
	<i>iii. Avocatura și asistența juridică</i>	47
	<i>iv. Ministerul Justiției</i>	52
	<i>v. Organele de urmărire penală (MAI, Serviciul Vamal, CCCEC)</i>	55

vi. Executorii judecătorești	63
vii. Probațiunea	66
viii. Sistemul penitenciar	70
ix. Avocatul Parlamentar	76
x. Parlamentul	77
xi. Curtea Constituțională	79
xii. Alte organe relevante	80
C. Problemele majore transversale ale sectorului justiției	81
i. Coordonarea sectorială și a donatorilor și strategia de reformă	81
ii. Combaterea corupției	85
iii. Combaterea relelor tratamente	90
iv. Sistemul învățământului juridic și formării profesionale	93
v. Sistemul căilor de atac	97
vi. Aplicarea directă a prevederilor CEDO	98
vii. Justiția juvenilă	100
viii. SAD	100
III. SPRE O PERFORMANȚĂ MAI MARE ÎN LIVRAREA ASISTENȚEI PENTRU DEZVOLTARE	102
1. Măsurile care urmează a fi întreprinse pe termen scurt și mediu	102
A. Ecosistemul donatorilor internaționali în sectorul național al justiției	102
B. Asistența UE pentru sectorul justiției pe termen mediu	104
2. Măsurile care urmează a fi întreprinse pe termen mediu și lung	109
A. Definiții, domeniu de aplicare și metodologie	109
i. Conceptele relevante pe scurt	109
ii. PSPS în Sectorul Justiției Penale din Georgia	111
iii. Concluzii	114
B. Șapte domenii de evaluare	115
i. Coordonarea sectorială și a donatorilor	115
ii. Politica și strategia sectorială	117
iii. Bugetul sectorial și cadrul bugetar pe termen mediu (CBTM)	120
iv. Mecanismul de monitorizare a performanței	124
v. Managementul Finanțelor Publice	125
vi. Contextul macroeconomic	126
vii. Evaluarea cadrului și capacității instituționale	129
IV. CONCLUZII	132
V. ANEXE	138

I. SUMAR EXECUTIV

1. La 5 iulie 2010, Echipa de experți, compusă din dl Dovydas Vitkauskas, Lider de Echipă, Stanislav Pavlovschi și Eric Svanidze, Experți Seniori, și-a început activitatea în conformitate cu Termenii de Referință a prezentului Proiect cu scopul de a evalua necesitățile sectorului justiției din Moldova, identifica domeniile prioritare de intervenție în vederea sporirii eficienței asistenței financiare a UE, facilita intensificarea cooperării între UE și autoritățile moldovenești și de a formula recomandări privind modalitățile de realizare a obiectivelor menționate mai sus. Pe parcursul perioadei iulie-decembrie 2010, Echipa de experți a organizat mai mult de 50 reuniuni cu participarea a circa 200 reprezentanți ai diferitor instituții naționale și membri ai societății civile, precum și reprezentanții comunității donatorilor internaționali.
2. Echipa de experți a efectuat evaluarea sectorului justiției în baza diferitor rapoarte și opinii formulate de către observatorii externi și a interviurilor realizate în cursul activității desfășurate. Echipa a identificat următoarele cinci arii “umbrelă” de probleme în sectorul justiției din Moldova, și anume, o anumită insuficiență în ceea ce privește:
 - a. dialogul sectorial la nivel intern și extern, interacțiunea și coordonarea pentru sporirea eficienței cadrului instituțional și legislativ;
 - b. performanța instanțelor judecătorești;
 - c. performanța și independența investigației prejudiciare și urmării penale;
 - d. accesul la justiție și executarea justiției;
 - e. instrumente instituționale, juridice și practice de combatere a corupției și impunității.
3. Echipa de experți a identificat o lipsă importantă de performanță în următoarele sub-sectoare/arii tematice ale sectorului justiției:
 - a. Instanțele judecătorești;
 - b. procuratura;
 - c. organele de urmărire penală;
 - d. executorii judecătorești;
 - e. probațiunea;
 - f. Avocatul Parlamentar;
 - g. coordonarea sectorială și a donatorilor și strategia de reformă;
 - h. combaterea relelor tratamente;
 - i. combaterea corupției;
 - j. sistemul învățământului juridic și de formare profesională;
 - k. aplicarea directă a prevederilor Convenției Europene a Drepturilor Omului;
 - l. SAD.

În același timp, în pofida unor anumite deficiențe de performanță, au fost identificate îmbunătățiri considerabile de performanță în următoarele sub-sectoare/arii tematice:

- a. Avocatura;
- b. asistența juridică;

- c. Ministerul Justiției;
 - d. sistemul penitenciar;
 - e. Curtea Constituțională;
 - f. Parlament;
 - g. justiția juvenilă.
4. Echipa de experți a recomandat UE să se axeze pe asistența tehnică ca metoda principală de livrare către Moldova a asistenței de dezvoltare pe termen scurt și mediu (până la 3 ani), totodată avansând spre abordarea sectorială extinsă –paralel cu o proporție rezonabilă de continuare a abordării bazată pe proiect în general și asistență tehnică în special - pe termen mediu și lung (de la 3 la 5 ani). În scopul determinării domeniilor prioritare de intervenție pe termen lung (până la 5 ani), Echipa de experți a identificat principalele sub-sectoare/arii tematice¹:
- a. S-a sugerat concentrarea unei atenții speciale asupra acordării sprijinului pentru:
 - coordonarea sectorială și a donatorilor și strategia de reformă;
 - investigarea și urmărirea penală;
 - executorii judecătorești;
 - probațiunea;
 - sistemul învățământului juridic și de formare profesională;
 - instanțele judecătorești;
 - combaterea relelor tratamente;
 - sistemul căilor de atac;
 - Avocatul Parlamentar;
 - b. S-a sugerat acordarea unei atenții continue eforturilor de asistență în ceea ce privește:
 - Avocatura;
 - asistența juridică;
 - Ministerul Justiției;
 - sistemul penitenciar;
 - combaterea corupției;
 - aplicarea directă a prevederilor Convenției Europene a Drepturilor Omului;
 - justiția juvenilă;
 - Curtea Constituțională;
 - Parlament; SAD.
5. Echipa de experți a evaluat, de asemenea, aplicabilitatea Abordării Sectoriale Extinse (SWAP) domeniului justiției, eligibilitatea Moldovei pentru Programul de Suport a Politicii Sectoriale (PSPS), și, prin urmare, pentru Suportul bugetar

¹ Este necesar să se țină cont de faptul, că nivelul de prioritizare nu presupune *in mod necesar* că un anumit sector sau sub-sector are performanțe mai ridicate sau mai scăzute. Nivelele de prioritizare sunt stabilite în exclusivitate pentru scopurile programării UE în vederea sporirii eficacității asistenței în baza analizei cumulative a diferitor criterii descrise în continuare în paragraful 47.

sectorial (SBS). Echipa de experți a constatat că SWAP este aplicabil sectorului justiției din Moldova în cele 7 domenii relevante de evaluare, și anume:

- a. Coordonarea sectorială și a donatorilor;
- b. Politica și Strategia Sectorială;
- c. Bugetul Sectorial și Cadrul Bugetar pe Termen Mediu (CBTM);
- d. Sistemul de monitorizare a performanței;
- e. Managementul finanțelor publice;
- f. Contextul macroeconomic;
- g. Cadrul și capacitatea instituțională.

6. Echipa de experți a subliniat că un eventual PSPS (inclusiv suportul bugetar sectorial ca modalitate sa esențială de implementare) ar oferi autorităților naționale flexibilitate și autoritate maximă în alocarea fondurilor. Avantajele unei astfel de abordări ar constitui o viziune holistică și reducerea drastică a costurilor de tranzacție. Dezavantajele ar deriva din faptul că 'sectorul justiției' reprezintă un oximoron și nu un sector în sensul clasic, ci mai curând o concentrare a unui număr mare de autorități, activități și relații diferite. Multe din condițiile de ordin strategic și tactic, care ar permite planificarea și executarea eficientă a PSPS, nu aveau încă un nivel calitativ suficient.

7. În special, Echipa de experți a constatat că sectorul justiției în Moldova nu este încă eligibil pentru PSPS (și SBS) din cauza incapacității de a satisface următoarei exigențe:

- elaborarea detaliată, finalizarea și aprobarea formală a Proiectului Strategiei pentru Reforma Sectorului Justiției, care să conțină angajamente și implicații bugetare multi-anuale realiste și realizabile relative la fiecare componentă majoră a Strategiei, precum și elaborarea acesteia în raport cu proiecțiile CBTM relative la fiecare instituție/componentă relevantă a sectorului justiției.

8. În același timp, Echipa de experți și-a exprimat încrederea că abilitatea autorităților naționale de a coordona în mod adecvat și de a dirija procesul de reformă s-ar ameliora odată cu intrarea în vigoare a PSPS, așa cum s-a întâmplat în Georgia și alte țări. Echipa de experți a recomandat UE să înceapă neîntârziat pregătirile pentru PSPS prin intermediul etapei de identificare. Cu toate acestea, atâta timp cât cadrul instituțional, capacitatea și alte condiții relevante a contextului național nu au demonstrat o ameliorare radicală, Echipa de experți a subliniat importanța recunoașterii riscurilor inerente PSPS. În acest sens, Echipa de experți a subliniat importanța acordării în continuare a asistenței sectorului justiției din Moldova prin abordare bazată pe proiect în general și asistență tehnică în special, păstrând totodată o proporție rezonabilă între aceste metode și viitorul PSPS care să depășească perspectiva pe termen lung, în scopul asigurării unui echilibru delicat între diferite abordări în calitate de modalitate principală de sporire a performanței în livrarea ajutorului. Cu toate că, Echipa de experți a estimat ca fiind dificil de a pronostica data lansării PSPS în domeniul justiției, o dată tentativă în acest scop a fost stabilită la 1 ianuarie 2013, în cazul când condițiile de eligibilitate enunțate anterior sunt satisfăcute. Valoarea recomandată a Programului este de 40 milioane

EUR, la limita de jos a cuantumul indicativ al Programului contemplat în prezent de către UE. Echipa de experți a recomandat, de asemenea, întreprinderea unor măsuri suplimentare de către autoritățile naționale și UE în vederea sporirii calității viitorului PSPS pe termen mediu și lung.

II. O PRIVIRE DE ANSAMBLU ASUPRA SECTORULUI

1. Introducere

9. La 5 iulie 2010, Echipa de experți, compusă din dl. Dovydas Vitkauskas, Lider de Echipă, Stanislav Pavlovschi și Eric Svanidze, Experți Seniori, și-a început activitatea în conformitate cu termenii de referință a prezentului Proiect în scopul evaluării necesităților sectorului justiției din Moldova, identificării domeniilor prioritare de intervenție în vederea sporirii eficienței asistenței financiare a UE, facilitării intensificării cooperării între UE și autoritățile moldovenești și formulării unor recomandări privind modalitățile de realizare a obiectivelor menționate mai sus. Pe parcursul perioadei iulie-decembrie 2010, echipa de experți a organizat mai mult de 50 reuniuni cu participarea a circa 200 reprezentanți ai diferitor instituții naționale și societății civile, precum și a reprezentanților comunității donatorilor internaționali. Procesele verbale ale acestor reuniuni sunt anexate la prezentul Raport.

2. Cadrul de politici

A. **Politica UE de Livrare a Asistenței**

i. Declarația de la Paris privind eficacitatea asistenței

10. Declarația de la Paris privind Eficacitatea Asistenței² a fost elaborată în contextul Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) și adoptată în martie 2005 de peste o sută de țări și organizații multilaterale, care exercită rolul de cei mai importanți actori în domeniul asistenței pentru dezvoltare. Declarația de la Paris promovează apartenența națională, parteneriatul, transparența și responsabilitatea reciprocă în utilizarea resurselor pentru dezvoltare. În rezultatul Declarației de la Paris a fost asumat un angajament clar de a spori utilizarea unor acțiuni comune la nivel național de planificare, finanțare, debursare, monitorizare, evaluare și raportare guvernului despre activitățile de donare și fluxul de ajutoare. Declarația recunoaște necesitatea instituirii unor mecanisme de responsabilizare la diferite niveluri, care să contribuie la sporirea eficacității, impactului și proporționalității ajutoarelor acordate. La nivel internațional, Declarația constituie un mecanism care asigură responsabilitatea reciprocă a donatorilor și țărilor beneficiare de asistență prin monitorizarea publică a îndeplinirii angajamentelor asumate. La nivel național, Declarația de la Paris încurajează donatorii și partenerii să evalueze în comun progresul reciproc înregistrat în implementarea

² http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649

angajamentelor agreate cu privire la eficacitatea asistenței prin utilizarea optimă a mecanismelor locale.

ii. Consensul European privind Dezvoltarea

11. Consensul European privind Dezvoltarea³ (CED), Declarația Comună a Consiliului, Parlamentului European (PE) și Comisiei Europene (CE), adoptată în decembrie 2005, influența cărei derivă din Declarația de la Paris, constituie un document fundamental care pune bazele politicii UE de livrare a ajutorului prin stabilirea următoarelor principii:
 - a. Apartenența națională (locală);
 - b. parteneriat;
 - c. coordonare;
 - d. armonizare;
 - e. aliniere la sistemele țărilor partenere;
 - f. orientarea spre rezultate;
 - g. concentrare (ceea ce înseamnă că, în procesul de programare a ajutorului acordat de UE, trebuie să fie selectat un număr limitat de domenii de acțiune pentru a evita dispersarea eforturilor asupra unui număr prea mare de sectoare și subiecte).
12. CED stabilește, că dezvoltarea durabilă include buna guvernare, drepturile omului, aspectele politice, economice, sociale și de mediu. UE s-a angajat să promoveze respectarea drepturilor omului, libertățile fundamentale, pacea, democrația, buna guvernare, egalitatea genurilor, supremația legii, solidaritatea și justiția. Este evident faptul că CED estimează buna administrare a justiției ca fiind o componentă fundamentală și prioritară a politicii UE de asistență pentru dezvoltare.
13. Principiul apartenenței naționale (locale) se numără printre cele mai importante aspecte ale CED. UE nu dorește să impună țărilor în curs de dezvoltare oricare din programele de suport sectorial fără implicarea guvernelor țărilor respective. Suplimentar, metodele de livrare a ajutorului trebuie să varieze în funcție de circumstanțele și condițiile specifice unei anumite țară, inclusiv contextul său socio-politic, economic, juridic și cultural. Implementarea Programelor de Suport al Politicii Sectoriale (PSPS) – și a Suportului Bugetar Sectorial (SBS) în calitate de modalitate primară – atestă o tendință importantă în politica UE de livrare a ajutorului bazată pe principiile enunțate în Declarația de la Paris și CED.

³ <http://www.dfid.gov.uk/eupresidency2005/eu-consensus-development.pdf>

iii. Agenda de Acțiune de la Accra

14. Agenda de Acțiune Accra (AAA) a fost elaborată în contextul OECD în 2008, având la bază angajamentele enunțate în Declarația de la Paris, și prevede următoarele principii și modalități:
- a. previzibilitatea – donatorii vor prezenta țărilor partenere informații privind ajutoarele planificate pentru următorii 3-5 ani;
 - b. sistemele naționale – sistemele țărilor partenere mai curând decât sistemele donatorilor vor fi utilizate pentru livrarea ajutorului în calitate de prima opțiune;
 - c. condiționalitatea – donatorii se vor baza în continuare nu pe condițiile de perspectivă privind modul și timpul necesar pentru utilizarea banilor din ajutoarele acordate, ci pe condițiile care au la bază propriile obiective de dezvoltare a țărilor în curs de dezvoltare;
 - d. atenuarea - donatorii vor diminua restricțiile care împiedică țările în curs de dezvoltare să achiziționeze bunurile sau serviciile necesare de la producătorii sau din țările care oferă calitate optimă la preț redus.

iv. Politica Europeană de Vecinătate

15. Politica Europeană de Vecinătate (PEV) și instrumentul său cadru (IEVP) servește drept bază juridică umbrelă pentru acordarea asistenței UE țărilor din vecinătate, inclusiv Moldovei. PEV confirmă alegerea în favoarea sprijinului sectorial și bugetar⁴.

B. Acordurile UE-Moldova

i. Acordul de Asociere UE-Moldova (în proces de negociere)

16. Începutul relațiilor oficiale între UE și Moldova a fost marcat de semnarea Acordului de Parteneriat și Cooperare (APC) în 1994. Documentul a intrat în vigoare în 1998 și continuă să servească drept bază pentru interacțiunea bilaterală. În 2009, Moldova și UE au adoptat liniile directoare cu privire la negocierea unui nou acord UE-Moldova, care urmează să înlocuiască APC. La 12 ianuarie 2010, UE și Moldova au dat startul negocierilor asupra Acordului de Asociere, care va depăși cadrul de cooperare stabilit și va marca începutul unei noi etape în relațiile bilaterale, în mod remarcabil prin consolidarea dialogului politic și adâncirea cooperării sectoriale. Acordul de Asociere va înlocui APC. De asemenea, UE și Moldova intenționează să creeze o Zonă de Liber Schimb Aprofundată și Comprehensivă după ce vor fi satisfăcute condițiile relevante.

⁴ A se vedea *inter alia* Liniile Directoare ale CE privind Abordările Sectoriale , p. 16 , la adresa http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/guidelines_support_to_sector_prog_11_sept07_fi_nal_en.pdf

ii. Planul de Acțiuni UE-Moldova în cadrul PEV

17. Moldova a fost parte a primului grup de șapte țări acoperite, în cadrul PEV, de Planuri de Acțiuni semnate în 2005. Planul de Acțiuni este un document politic care stabilește obiective strategice de cooperare între ambele părți și urmează a fi implementat în termen de trei ani. De asemenea, implementarea planului implică alinierea legislației, actelor de reglementare și standardelor naționale la cele ale UE. Planul stabilește următoarele priorități relevante:
- a. consolidarea stabilității și eficienței instituțiilor care garantează supremația legii;
 - b. protecție sporită a drepturilor garantate de Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) prin executarea hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului, aderarea la Convențiile Consiliului Europei (COE) și Națiunilor Unite (ONU), inclusiv tratatele relative la drepturile minorităților, copiilor și femeilor;
 - c. intensificarea eforturilor de combatere a rețelilor tratamente de către poliție și autoritățile penitenciare;
 - d. intensificarea luptei împotriva corupției, crimei organizate, traficului de ființe umane, terorismului, spălării banilor și drogurilor ilicite;
 - e. gestionarea comprehensivă și eficientă a frontierei (în special în ceea ce privește Transnistria) și sistemele de migrare;
 - f. ameliorarea climatului investițional prin reforme structurale (inclusiv protecția sporită a drepturilor la proprietate intelectuală, reforma sistemului de achiziții publice și legilor antitrust etc.) în scopul asigurării unor condiții nediscriminatorii, transparente și previzibile pentru afacerile naționale și cele străine.

iii. Documentul de Strategie pe Țară IEVP pentru Moldova 2007-2013

18. Dat fiind că asistența bilaterală a UE pentru Moldova este acordată în mod principal prin intermediul IEVP, obiectivele sale generale au fost acceptate în Documentul Strategiei pe Țară (CSP/DSP) 2007-2013, care vizează diferite domenii de politică externă și internă. Componenta din urmă a DSP include următoarele obiective relevante:
- a. consolidarea democrației, protecției drepturilor omului și libertăților fundamentale;
 - b. consolidarea preeminenței dreptului în scopul asigurării independenței sistemului judecătoresc și intensificării capacității sale administrative, precum și asigurării imparțialității și eficacității procuraturii;
 - c. sporirea eficacității luptei împotriva corupției prin intermediul unui plan anticorupție în cadrul GRECO (Grupul de State al COE împotriva Corupției);
 - d. reforma sectorului public, inclusiv reforme administrative și regulatorii necesare pentru ameliorarea guvernării publice.

iv. Implementarea PEV în 2009: Raportul de progres al UE privind Moldova

19. Planul de Acțiuni UE-Moldova în cadrul PEV include, de asemenea, prevederi privind monitorizarea implementării acestuia. Cel mai recent Raport de progres acoperă perioada 1 ianuarie – 31 decembrie 2009. Documentul confirmă anumite progrese atinse în astfel de domenii ca preeminența dreptului și reforma judiciară, combaterea corupției, asigurarea respectării drepturilor omului, și alte probleme legate de sectorul justiției (combaterea crimei organizate, traficul de ființe umane, spălarea banilor). Pe de altă parte, raportul subliniază unele deficiențe în implementarea prevederilor Planului de Acțiuni:
- a. modificările aplicate componentei Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) nu au respectat recomandările relevante ale COE și au fost estimate ca fiind un regres important în procesul reformei judiciare;
 - b. resurse financiare limitate disponibile pentru susținerea reformei judiciare;
 - c. implementarea Legii privind Asistența Juridică nu a fost realizată în mod lin, iar resursele alocate Consiliului Național pentru Asistență Juridică au fost insuficiente ;
 - d. adoptarea și implementarea întârziată a instrumentelor internaționale în domeniul anticorupție, și lipsa de executare efectivă a cadrului juridic relevant;
 - e. protestele în masă, care au urmat alegerile din aprilie 2009, au fost marcate de aplicarea disproporționată a forței de către organele de ordine, maltratare și detenție ilegală.

v. Principiile de parteneriat privind coordonarea sporirii eficacității asistenței (PPCSEA) și Planul de Implementare

20. Guvernul Republicii Moldova (GRM) și partenerii de dezvoltare (21 donatori internaționali) au relevat intenția de a-și intensifica activitatea prin semnarea PPCSEA în martie 2010. Principiile parteneriatului de dezvoltare rezultă din Declarația de la Paris cu privire la eficacitatea asistenței pentru dezvoltare și Agenda de Acțiune de la Accra. În același timp, ele au fost ajustate la circumstanțele specifice ale Republicii Moldova. Un Plan adițional de implementare a principiilor de parteneriat (PIPP) a fost adoptat în noiembrie 2010. Cel mai important aspect al PIPP este focusarea asupra consolidării sistemelor și capacităților care să asigure obținerea rezultatelor, inclusiv prin susținerea unui proces eficient de planificare strategică, clar conexas la procesul de elaborare a bugetului și CBTM. PIPP este organizat pe patru aspecte-cheie:
- a. procesul de dezvoltare strategică și alinierea partenerilor de dezvoltare la prioritățile naționale;
 - b. perfecționarea sistemelor naționale și sporirea utilizării sistemelor naționale de către partenerii de dezvoltare;
 - c. ameliorarea coordonării și armonizării atât în rândul partenerilor de dezvoltare cât și între parteneri și Guvernul Moldovei;
 - d. ameliorarea comunicării și schimbului de informații.

C. Angajamentele Moldovei și Declarațiile de Politică

i. Strategia Națională de Dezvoltare (SND) pe anii 2008-2011

21. SND pentru anii 2008-2011 a fost aprobată printr-un act special de către Parlamentul RM. Strategia continuă să servească drept principalul document statutar de planificare strategică, care reflectă viziunea guvernului cu privire la atingerea obiectivului de integrare europeană. Acesta este unul din documentele de bază care evidențiază angajamentele, politicile și obiectivele urmărite. SND stipulează un set de priorități strategice, printre care se numără consolidarea democrației, respectarea drepturilor omului, modernizarea și sporirea eficienței sistemului judecătoresc, și combaterea corupției. SND enunță principiile de bază, listele detaliate de programe și măsuri, precum și indicatorii pertinenti de îndeplinire a acestora. Programele și măsurile prevăzute pentru fiecare dintre aceste obiective sunt după cum urmează:
22. La capitolul consolidarea democrației și respectării drepturilor omului, SND evidențiază:
 - a. ameliorarea calității deciziilor instanțelor judecătorești;
 - b. consolidarea instituțiilor nejudiciare și a mecanismelor de protecție și promovare a drepturilor omului;
 - c. modernizarea poliției, în scopul sporirii eficienței și a caracterului democratic al poliției, precum și în scopul sporirii responsabilității față de comunitate;
 - d. prevenirea și combaterea violenței în cadrul familiei și a traficului de ființe umane;
 - e. asigurarea drepturilor deținuților și condamnaților eliberați condiționat;
 - f. garantarea accesului la justiție;
23. În ceea ce privește modernizarea și sporirea eficienței sistemului judiciar, SND prevede:
 - a. consolidarea sistemului judecătoresc;
 - b. consolidarea mecanismelor de executare a deciziilor instanțelor judecătorești;
 - c. ameliorarea aspectelor ce vizează justiția juvenilă.
24. SND prevede următoarele acțiuni pentru combaterea corupției:
 - a. ameliorarea cadrului juridic în domeniul combaterii corupției în conformitate cu standardele internaționale și bunele practici;
 - b. consolidarea capacității de prevenire și combatere a corupției;
 - c. asigurarea transparenței în activitatea instituțiilor publice, accesului la informații, promovarea standardelor etice;
 - d. implicarea activă a societății civile și a sectorului privat în prevenirea corupției, cultivarea spiritului de intoleranță față de corupție;
 - e. intensificarea cooperării internaționale.

ii. Reforma Administrației Publice Centrale (RAPC)

25. RAPC a fost lansată de către Guvernul Republicii Moldova în decembrie 2005, urmărind obiectivul creării unui sistem modern și eficient al administrației publice centrale în conformitate cu următoarele principii reflectate în cele mai bune practici ale UE, și anume:
- a. încredere;
 - b. acces la informații;
 - c. transparență;
 - d. responsabilitate;
 - e. performanță;
 - f. respectarea constrângerilor bugetare;
 - g. continuitate.
26. Un ansamblu vast de principii fundamentale enunțate în Strategia Creșterii Economice și Eradicării Sărăciei și Planul de Acțiuni pe anii 2005-2009 sunt aplicate pe larg în procesul RAPC. Acestea includ:
- a. abordarea unică a elementelor reformei funcționale, structurale și organizatorice a administrației publice;
 - b. armonizarea standardelor administrației publice cu cele ale UE;
 - c. definirea în termeni clari a rolului și funcțiilor de bază ale autorităților administrației publice,
 - d. reducerea numărului acestora și a atribuțiilor ce țin de reglementarea activităților antreprenoriale;
 - e. excluderea paralelismului și dublării funcțiilor în activitatea autorităților administrației publice, în scopul utilizării mai eficiente a resurselor financiare și prestării unor servicii publice de calitate ;
 - f. utilizarea rațională a resurselor financiare și îmbunătățirea managementului acestora, prin orientare spre domeniile prioritare;
 - g. delegarea rezonabilă autorităților administrației publice locale și sectorului privat a împuternicirilor și obligațiilor legate de activitatea de asigurare cu bunuri și servicii;
 - h. raționalizarea sistemelor de rapoarte și management pentru evitarea dispersării responsabilităților manageriale;
 - i. angajarea personalului în organele puterii executive în bază de concurs;
 - j. stabilirea unui sistem de salarizare capabil să asigure consolidarea potențialului și ridicarea profesionalismului personalului, prin stabilirea unui prag anticorupțional de salarizare a funcționarilor;
 - k. separarea funcțiilor de elaborare și promovare a politicilor de funcțiile de control și prestare a serviciilor, acordând o atenție sporită activității de bază și evitând conflictul de interese;
 - l. delimitarea funcțiilor politice de cele administrative în cadrul autorităților administrației publice centrale.

iii. Strategia Națională pentru Prevenirea și Combaterea Corupției (SNPCC)

27. SNPCC a fost adoptată de către Guvernul Republicii Moldova în 2004. Scopul strategiei constă în reducerea corupției pentru a nu periclita democrația și împiedica dezvoltarea economică și socială a țării. Documentul enunță următoarele obiective:
- a. identificarea domeniilor afectate, condițiilor care favorizează corupția, și consolidarea sistemului de măsuri pentru detectarea și contracararea fenomenului corupției;
 - b. respectarea principiului de separare a ramurilor puterii și de colaborare a acestora într-un cadru strict constituțional și legal;
 - c. ajustarea cadrului juridic la standardele internaționale relevante;
 - d. asigurarea transparenței în activitatea autorităților publice, accesului la informații, promovarea standardelor etice;
 - e. implicarea activă a societății civile și sectorului privat în prevenirea corupției, crearea unei atmosfere de intoleranță față de fenomenul corupției; prin urmare trebuie creat un Consiliu Coordonator, care trebuie să includă reprezentanți ai Ministerului Afacerilor Interne (MAI) și ai Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (CCCEC).
28. SNPCC impune actorilor relevanți din cadrul sectorului (MAI și CCCEC) responsabilitatea de a întreprinde o serie de acțiuni specifice, inclusiv:
- a. atragerea surselor financiare externe sub formă de asistență tehnică (AT), donații și granturi;
 - b. participarea activă în activitățile GRECO, alte forme de cooperare bilaterală și multilaterală;
 - c. activități de sensibilizare și consolidare a capacității, inclusiv prin intermediul mijloacelor de informare în masă;
 - d. contribuția mai mare la elaborarea unor acte legislative privind combaterea corupției;
 - e. evaluarea impactului coruptibilității inițiativelor regulatorii.

iv. Strategia de consolidare a sistemului judecătoresc și Planul de Acțiuni (SAPSJ) 2007-2010

29. SPACJ a fost adoptată printr-o hotărâre a Parlamentului Republicii Moldova în 2007. Documentul stabilește următoarele obiective prioritare și anumite măsuri de întreprins în vederea atingerii acestora:
- a. garantarea independenței efective a sistemului judecătoresc;
 - b. asigurarea transparenței actului de justiție;
 - c. îmbunătățirea calității actului de justiție;
 - d. sporirea eficienței și responsabilității sistemului judecătoresc;
 - e. garantarea liberului acces la justiție;
 - f. administrarea eficientă a instanțelor de judecată;
 - g. eficientizarea justiției pentru minori;
 - h. prevenirea corupției în sistemul judecătoresc.

v. Strategia și Planul de Acțiuni pentru dezvoltarea sistemului de executare (SPADSE) 2007-2011

30. SPADSE, aprobat de Parlamentului Republicii Moldova în 2007, enunță anumite obiective și evidențiază măsurile care urmează a fi întreprinse pentru atingerea acestora în scopul creării unui sistem efectiv în conformitate cu exigențele CEDO, care să asigure executarea hotărârilor instanțelor de judecată naționale și crearea remediilor pentru prevenirea neexecutării.

vi. Concepția și Planul de Acțiuni pentru reforma sistemului penitenciar (CPARSP) 2004-2020

31. CPARSP a fost adoptat ca supliment la Codul de Executare. Documentul include mai curând un ansamblu vast de măsuri menite să amelioreze infrastructura existentă a penitenciarelor, fără a enunța inițiative noi ambițioase sau importante.

vii. Concepția și Planul de Acțiuni pentru Reforma Ministerului Afacerilor Interne

32. O concepție nouă a reformei MAI a fost aprobată de către Guvernul Republicii Moldova în decembrie 2010. Conceptul enunță 9 obiective bazate pe principiul segmentării, separând aspectul ordinii publice al activității poliției de componentele organelor de anchetă/ urmărire penală, acordându-le o autonomie deplină. Având la bază o astfel de abordare, Concepția enunță necesitatea creării a patru departamente noi, inclusiv două departamente cu funcții polițienești, un departament de urmărire penală. În general, Concepția se axează mai curând pe scopuri și principii, decât pe atribuții și metode de acțiune. Documentul prevede necesitatea elaborării unui Plan de Acțiuni care este la moment la etapa finală de elaborare.

viii. Concepția privind finanțarea sistemului judecătoresc

33. Concepția a fost aprobată de către Parlament la 18 martie 2010. Documentul stipulează, că quantumul aprobat al bugetului sistemului judecătoresc din Moldova pentru anul 2009 a constituit aproximativ 0.77% din quantumului cheltuielilor bugetului de stat, notând totodată că salariul mediu al unui judecător este doar de două ori mai mare decât salariul mediu pe țară, și, în baza acestor estimări, constituie cel mai scăzut salariu din Europa. Cu referință la aceste estimări, Concepția prevede sporirea finanțării instanțelor de judecată, fără a menționa însă angajamentele financiare. De asemenea, Concepția menționează existența unor ambiguități în legislația actuală referitoare la competența CSM și procedura de elaborare a bugetelor instanțelor judecătorești și subliniază necesitatea creării unui mecanism adecvat de finanțare. În cele din urmă, sistemul actual de finanțare este supus criticii pentru că se bazează mai curând pe cheltuieli istorice și nu permite planificarea și dezvoltarea sistemului pe termen lung. Concepția, de asemenea,

prevede elaborarea de către GRM a unui plan de acțiuni mai detaliat și cuprinzător , stabilind următoarele obiective:

- a. majorarea finanțării sistemului judecătoresc;
- b. perfecționarea cadrului normativ privind procedura de elaborare și gestionare a bugetului sistemului judecătoresc;
- c. identificarea unor criterii obiective pentru stabilirea bugetelor operaționale și capitale pentru instanțele judecătorești;
- d. implementarea eficientă a sistemului informațional judecătoresc;
- e. elaborarea unor indicatori de performanță și utilizarea sistemelor de raportare statistică;
- f. consolidarea capacității instanțelor judecătorești și a Ministerului Justiției în domeniul managementului financiar, auditului intern și achizițiilor publice.

ix. Planul Național de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului

34. PNADO a fost elaborat de către Guvernul Republicii Moldova în a doua jumătate a anului 2010 și ulterior adoptat de către Parlament. Planul formulează următoarele obiective pentru întregul sector al justiției și diferiți actori :

- a. aplicarea standardelor internaționale în legislația și practica națională;
- b. consolidarea independenței puterii judecătorești;
- c. sporirea competenței profesionale și capacității instituționale a reprezentanților sistemului judecătoresc și partenerilor;
- d. asigurarea accesului la justiție, proces echitabil, executarea hotărârilor instanțelor judecătorești și alte componente esențiale ale administrării justiției;
- e. încurajarea Avocatului Parlamentar de a monitoriza protecția drepturilor omului;
- f. prevenirea discriminării și protecția categoriilor vulnerabile;
- g. combaterea relelor tratamente;
- h. îmbunătățirea condițiilor de detenție și asigurarea reintegrării sociale a foștilor deținuți;
- i. consolidarea rolului societății civile în protecția drepturilor omului, inclusiv prin intermediul mass-media;
- j. sensibilizarea societății cu privire la problemele relevante și mecanismele de protecție.

x. Programul Guvernului Republicii Moldova pentru perioada 2011-2014

35. Programul de activitate, intitulat 'Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare', este în mod indiscutabil cea mai importantă declarație politică privind dezvoltarea sistemului justiției. Documentul reafirmă abordarea integrării europene ca fiind dezideratul fundamental al politicii interne și externe a Republicii Moldova. Programul prevede, printre altele, că guvernul "va asigura respectarea principiului separării și independenței puterilor legislativă, executivă și judiciară; aplicarea uniformă și corectă a legilor, și egalitatea tuturor în fața legii ... Doar un sistem de

drept bine organizat este factorul cheie de succes în atragerea investițiilor, combaterea corupției și crimei, și protecția drepturilor omului. Pentru aceste motive, guvernul va acorda o importanță deosebită edificării unui stat bazat pe supremația legii, implicit prin promovarea unor reforme de ordin structural și procedural în justiție.” Programul include o componentă nouă definită ca ‘Adoptarea unei noi Constituții’. Suplimentar la modificările prevăzute în structura Constituției și extinderea ansamblului de obiective enunțate în programele de activitate anterioare prin adăugarea unor obiective noi, Programul în cauză prevede un set de măsuri și acțiuni mai specific, care urmează a fi întreprinse în vederea atingerii obiectivelor trasate. Unele din măsurile relevante prevăzute de Program vor fi prezentate succint în capitolele care urmează ale prezentului raport în cadrul evaluării reformelor în proces de desfășurare în unele sub-sectoare sau a unor arii tematice. Programul este structurat în următoarele capitole relevante:

- a. protecția drepturilor omului;
- b. reforma sistemului judecătoresc;
- c. consolidarea sistemului intern și combaterea corupției.

1. Situația actuală în sectorul justiției și domeniile prioritare pentru reformă

A. Definiții, domeniu de aplicare și metodologie

36. Raportul nu-și propune să stabilească în mod teoretic instituțiile și relațiile care trebuie incluse sub umbrela noțiunii de ‘sectorul justiției’, atât în contextul Moldovei, cât și în oricare alt context constituțional. Întrădevăr, termenul ‘sectorul justiției’ este un oximoron, care cuprinde autoritățile și relațiile dintre diferite ramuri ale puterii. În încercarea de a păstra o abordare holistică, dar, de asemenea, și de a depista esența și de a formula recomandări pentru scopurile prezentului raport, Echipa de experți a decis să includă în definiția ‘sectorului justiției’ nu numai sistemul de administrare a justiției – care, în sensul strict, denotă instanțele de jurisdicție generală și instanțele judecătorești specializate – dar întregul ansamblu al autorităților și relațiilor instituționale care fie *sprijinesc direct* instanțele judecătorești în administrarea justiției - precedând (sisteme de investigare și urmărire penală, sau asistență juridică în cadrul unui proces civil) sau derivând din hotărârile instanțelor judecătorești (probațiunea, sistemul penitenciar, sistemul de executare etc.). Mai mult, autoritățile de autoreglementare (Consiliul Superior al Magistraturii etc.) și de reglementare (Ministerul Justiției) au fost, de asemenea, incluse în ecuație, împreună cu astfel de asociații ca Baroul avocaților și Uniunea națională a executorilor judecătorești, chiar și organul legislativ (Parlamentul) sau *sui generis* autoritățile judiciare sau de anchetă care dispun de caracteristici complexe și sprijinesc cu precădere ramura legislativă (Curtea Constituțională, Avocatul Parlamentar). În același timp, având în vedere obiectivul formulării recomandărilor pentru o programare sectorială extinsă viabilă și efectivă, Echipa de experți nu a inclus în definiția ‘sectorului justiției’ toate autoritățile administrative, care au competența să adopte hotărâri cu caracter obligatoriu, având un impact semnificativ asupra drepturilor și obligațiilor civile ale persoanelor, sau să determine delictive minore pasibile de acuzații în materie penală – chiar dacă unele din acestea ar putea fi ulterior contestate în judecată. De aici derivă și motivul excluderii unor

instituții din sfera de analiză a prezentului raport, precum cele care activează în domeniul imigrării, proprietății intelectuale, antitrust, protecției datelor și a consumatorilor - cu toate că excluderea acestor instituții din sectorul justiției ar putea fi contestată pe un temei mai teoretic al dreptului constituțional.

37. Mai important este faptul, că în încercarea noastră de a defini sectorul, nu ne-am axat numai asupra instituțiilor/sub-sectoarelor/componentelor, dar, de asemenea am identificat mai multe probleme transversale care sunt *direct relevante* administrării justiției, printre care lupta împotriva corupției, prevenirea rețelilor tratamente sau justiția juvenilă. Aceste probleme transversale se extind asupra mai multor autorități și relații juridice și au un *impact direct* asupra activității instanțelor judecătorești, sau constituie *rezultatul direct* al unui sistem de administrare a justiției mai mult sau mai puțin eficient. Afirmăm viziunea sectorului ca ‘lanțul justiției’ compus din diferite instituții și relații. Noțiunea de ‘lanțul justiției’ este, prin urmare, folosit concomitent cu noțiunea de ‘sectorul justiției’ ca termeni sinonimi. În același timp, ținând cont de interesul de a formula recomandări pentru o programare sectorială extinsă viabilă și efectivă, excludem din ecuație unele aspecte transversale importante, precum discriminarea, legalitatea detenției, drepturile politice și de reuniune, pentru a păstra focarul de interes și evita lansarea într-o cercetare prea ambițioasă. În orice caz, Echipa de experți nu consideră că noțiunea de ‘sectorul justiției’ (sau ‘lanțul justiției’) este susceptibilă de a fi definită în mod exhaustiv, iar domeniul de analiză al prezentului Raport lasă spațiu pentru alte includeri sau excluderi în viitor, cu condiția că autoritățile naționale și partenerii de dezvoltare vor decide astfel.
38. La definirea actorilor principali ai sistemului de administrare a justiției, folosim termenii de ‘instanțe judecătorești’ sau ‘putere judiciară’ în calitate de sinonime substituibile, care trebuie înțeleși în sensul cel mai restrâns posibil, denotând instanțele judecătorești ordinare și instanțele judecătorești specializate, cu excepția Curții Constituționale (a se vedea în continuare paragraful 36). În unele cazuri ne semnificative, folosim de asemenea termenul de ‘sistem judecătoresc’ pentru a denota instanțe judecătorești împreună cu procuratura și sistemul de asistență juridică, în special pentru scopurile planificării bugetare (urmând exemplul Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) care folosește acest procedeu în comparațiile statistice ⁵). În același timp, utilizăm termenii ‘judiciar’ și ‘juridic’ (ca termeni diferiți de termenul ‘sistemul judecătoresc’) pentru a denota o noțiune mai restrânsă cuprinzând comunitatea judecătorilor și instanțele de jurisdicție ordinară împreună cu instanțele judecătorești specializate. Pentru a evita eventuale confuzii, noțiunea mai largă de ‘sistem judecătoresc’ (în care se prevede includerea PG și a sistemului de asistență juridică) va fi însoțită în continuare de ghilimele.
39. Raportul folosește următoarele definiții temporale:
- ‘termen scurt’ pentru a denota o perioadă de până la 1 an;
 - ‘termen mediu’ până la 3 ani;

⁵ *Sistemele Judiciare Europene: Eficiența și Calitatea Justiției*, CEPEJ, Strasbourg, octombrie 2010.
[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2010\)Evaluation&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2010)Evaluation&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

c. 'termen lung' până la 5 ani.

40. Raportul este un document de politică, care vine în ajutorul UE, partenerilor naționali și internaționali cu o analiză succintă a problemelor cu care se confruntă sistemul judecătoresc din Moldova și a cauzelor acestora, care, la rândul său, permite identificarea domeniilor prioritare de intervenție și a direcțiilor de activitate. În acest context, prin 'problemă' înțelegem o incompatibilitate a situației interne cu un standard internațional sau cea mai bună practică comparativă, pe care autoritățile naționale s-au angajat s-o remedieze prin documente de politică formale și informale menționate mai sus (a se vedea paragrafele 16-35 mai sus). Intenția noastră nu este de a evalua sau critica calitatea standardelor alese de către omologii moldoveni, sau de a căuta standarde mai adecvate sau dezirabile – mai riguroase sau mai indulgente. Mai curând, sarcina noastră este de a identifica inițiativele de politică ale autorităților naționale, care au fost sau nu succedate de acțiuni concrete, și rezultatele obținute.
41. Raportul aplică diferite criterii juridice (precum 'independența'), socio-politice ('transparența'), și practice ('capacitatea') în evaluările sale instituționale și funcționale, omițând, pe alocuri, să menționeze contextul adoptării, domeniul sau gradul de aplicare, atâta timp cât se poate admite aplicabilitatea acestor standarde prin referință la cadrul de politici menționat mai sus, sau pentru motivul că acestea constituie *a priori* standardele unui sistem eficient de administrare a justiției în viziunea unui observator rezonabil ordinar.
42. Considerăm necesar de a face o descriere detaliată a principalelor criterii pe care le-am utilizat în prezentul raport – și anume, criteriul 'performanței', interpretat de o manieră extensivă, care reflectă nu numai un raport adecvat cost-beneficiu al sistemului justiției sau a unui segment specific - fie cu privire la individ în particular sau societate în general – dar include, de asemenea, majoritatea proprietăților calitative specifice unui sistem eficient de administrare a justiției, printre care eficacitatea, eficiența, rezonabilitatea, coerența, siguranța și stabilitatea.
43. Raportul, de asemenea, evită să facă o descriere strict tehnică sau formalistă a situației interne (inclusiv articole din cele mai relevante statute etc.) pentru a servi într-o măsură optimă interesului cititorului, care se pretinde de a cunoaște în linii generale contextul socio-istoric din Moldova, și de a dispune de informații privind contextul juridic de bază, care definește fiecare componentă a sectorului justiției. Echipa de experți pornește de la supoziția că cititorul fie este bine informat despre legislația națională în particular, sau, cel puțin este capabil, în calitate de observator rezonabil ordinar, să aplice analogiile dintr-un sistem constituțional comparabil (cel al propriei țări). O astfel de abordare a permis Echipei de experți să utilizeze în mod optim spațiul acordat de prezentul raport și să-și concentreze eforturile asupra părții analitice. În lumina celor spuse anterior, atât contextul național, cât și criteriile/standardele de evaluare aplicabile acestuia, sunt uneori specificate, dar numai în cazul când cititorul informat nu este capabil să aplice analogii adecvate sau supoziții suficiente fără explicații suplimentare.

44. Cât privește ‘standardul probei/*standard of proof*’ a problemelor identificate și soluțiilor propuse, Echipa de experți încearcă să aplice o listă cuprinzătoare de criterii, bazându-și constatările și recomandările pe opiniile exprimate de către principallii observatori internaționali (în special Consiliul Europei și ONU), hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la Moldova (care, acoperă la moment un număr redus de domenii și probleme relevante), diferite rapoarte și evaluări efectuate de mai mulți observatori informați (a se vedea lista completă a rapoartelor în anexă), dar, de asemenea, și pe mai mult de 50 interviuri la care au participat peste 200 de interlocutori, reprezentând aproape fiecare componentă a lanțului justiției. Mai mult decât atât, Echipa de experți s-a bazat pe date statistice pentru a compara diverse aspecte ale funcționării sistemului judecătoresc din Moldova – inclusiv dotarea cu personal, managementul, bugetarea și alte aspecte – în raport cu alte țări europene. Din moment ce orice concluzie asupra unei ‘probleme’, ‘cauze’ sau ‘soluții’ nu necesită un consens deplin, majoritatea constatrilor și recomandărilor formulate în raport se bazează pe viziunea aparent comună a majorității interlocutorilor grupului de experți, abordată în contextul rapoartelor, statisticilor și evaluărilor menționate mai sus. O opinie separată enunțată într-un anumit raport sau de către un interlocutor, nu a fost folosită drept bază suficientă pentru oricare din concluziile formulate de Echipa de experți. Pentru acest motiv și în scopul utilizării optime a spațiului disponibil în raport, au fost incluse referințele și notele de subsol la o sursă specifică pentru a indica în exclusivitate originea datelor statistice folosite de noi, și nu pentru a conexe oricare din constatările noastre cu opiniile observatorilor externi. În consecință, Echipa de experți a ales în calitate de ‘standard de probă’, pragul ‘aparenței rezonabile (obiectiv)/*reasonable appearance (objective)*’, care, deși nu are un caracter suficient de sever pentru un remediu legal, este mai mult decât oportun în contextul unui document de evaluare precum este prezentul raport și în scopul identificării ariilor problematice și posibilităților de remediere a acestora prin modificarea politicii și acțiunii.
45. După cum s-a menționat anterior, Echipa de experți nu s-a axat în exclusivitate pe ‘probleme’ (‘simptome’), dar mai curând pe ‘cauzele’ acestora. Termenii ‘simptome’ și ‘cauze’ sunt folosiți în mod principal pentru a denota starea cadrului instituțional și de reglementare într-un anumit domeniu, susceptibil în mod obiectiv de a fi îmbunătățite prin operarea modificărilor în legislație. În unele cazuri noțiunile de ‘simptome’ și ‘cauze’ cuprind de asemenea categoria individuală (‘lipsa instruirii’), socio-economică (‘lipsa de finanțare’) sau politică (‘lipsa voinței’), modificarea unor dintre acestea ar putea fi destul de dificilă, în contrast cu simpla substituire a instrumentului statutar. Aceasta nu presupune că caracterul prioritar al mai multor elemente provocatoare a fost diminuat de către Echipa de experți. Ceea ce considerăm cu adevărat important este să demonstrăm o anumită relație de interdependență, de intensificare reciprocă care există între ‘simptome’, ‘cauze’ și ‘direcțiile reformei’. Sper exemplul, ‘simptomul’ eficienței instanțelor judecătorești naționale este condiționat de o varietate de astfel de cauze ca corupția, lipsa transparenței și responsabilității, ineficiența legislației procedurale (sistemul căilor de atac), lipsa coordonării în domeniul justiției, lipsa unui sistem de asistență juridică adecvat etc. Aceste cauze, de felul său, sunt problematice în așa măsura încât să justifice numirea lor separată ca ‘simptome’, care, respectiv, au propriile lor cauze. Echipa de experți încearcă să utilizeze această metodă ‘cascadă’ pentru a

examina în detalii fiecare ‘simptom’ și pentru a scoate la iveală cauzele profunde ale acestuia. De fapt, în multe cazuri, aceasta se reduce la lipsă de capacitate: abilități, competențe, instruire, metodologie și abilități de liderism. Prin utilizarea metodei ‘cascadă’ încercăm, de asemenea, să evităm repetarea informației și volumul excesiv al textului. În consecință, cu toate că lipsa de capacitate nu a fost evidențiată ca ‘simptom’ independent, rolul său de cauză profundă la diferite nivele ale problemelor sectorului și sub-sectoarelor a fost luat în considerare la stabilirea gradului de prioritate a fiecărui element în ‘direcțiile de reformă’ propuse. Prin urmare, numerotarea de la (a) până la (z) folosită în corpul textului nu numai că reprezintă succesiunea de la general spre specific (cu alte cuvinte, ‘lipsa responsabilității și transparenței’ este plasată mereu înaintea altor ‘cauze’ ale ineficienței instanțelor judecătorești), dar de asemenea evidențiază prioritizarea direcției de reformă sugerată de către Echipa de experți (cu alte cuvinte, ‘consolidarea capacității’ este indicată în multe cazuri sub punctul (a) pentru a evidenția caracterul său prioritar). În consecință, Echipa de experți intenționează să contureze tabloul ‘cercului’ de auto-consolidare între ‘simptome’, ‘cauze’ și ‘direcții’, evitând totodată concluzii repetitive.

46. Mai mult decât atât, ‘direcțiile pentru reformă’ indicate aici sunt formulate de o manieră care permite identificarea mai curând a ‘obiectivului’ care trebuie atins, dar nu și ‘modalității’ de realizare a acestuia - sarcina de a găsi răspuns la problema din urmă revine autorităților naționale, care sunt *printre altele* asistate în acest sens de diferiți donatori, inclusiv Uniunea Europeană, prin intermediul activităților de sprijinire. Numai după elaborarea unei strategii coerente de reformare a sectorului astfel încât să reflecte o viziune și misiune agreată și să răspundă necesităților tuturor partenerilor, și de îndată ce acestea, la rândul lor, sunt legate de Cadrul de cheltuieli pe termen mediu și procesul de bugetare, structurile pot fi modificate în așa fel încât să asigure prestarea eficientă a serviciilor în conformitate cu aceste obiective strategice. Acesta este motivul pentru care prezentul raport nu conține o analiză profundă funcțională, care să urmărească descompunerea sistemului instituțional și a cadrului său juridic privitor la fiecare actor al sistemului justiției din Moldova, și nu urmărește să schițeze cel mai oportun tablou instituțional sau să definească modul cel mai efektiv de alocare a resurselor. Pericolul de a preceda un sistem integrat de management al performanței (și bugetare bazată pe performanță) cu astfel de analize funcționale teoretice este acela, că regulile și structurile pot fi modificate în mod repetat îndată după finalizarea acestui proces strategic. Aceste raționamente au fundamentat alegerea mai curând în favoarea ‘conținutului’ decât a ‘modalității’ în cadrul recomandărilor formulate de Echipa de experți.
47. De îndată ce au fost identificate problemele, cauzele și direcțiile de reformă, Echipa de experți a purces la prioritizare în baza a două niveluri - ‘atenție specifică’ ‘atenție continuă’ – în planificarea și structurarea viitorului sprijin al UE. În scopul stabilirii corecte a priorităților în fiecare caz, am efectuat o analiză cumulativă a următoarelor cinci criterii:
- a. caracterul urgent al problemei din perspectiva interesului general, care, pe lângă alte surse, derivă din evaluarea situației întregului lanț al justiției;

- b. probabilitatea găsirii consensului printre autoritățile naționale că problema necesită a fi soluționată pentru a asigura o mai mare apartenență locală la inițiativă;
- c. necesitatea de a echilibra mărimea și intensitatea contribuțiilor cu capacitatea beneficiarului de a conduce, gestiona și absorbi sprijinul;
- d. necesitatea de a aloca resursele UE domeniilor care nu au beneficiat de atenție suficientă din partea altor donatori, sau celor în care ameliorările produse în rezultatul intervențiilor donatorilor nu sunt semnificative;
- e. abilitatea donatorului/organului de implementare de a găsi segmentul de interes în cadrul domeniului problematic în scopul atingerii unor rezultate tangibile și satisfacerii principiului concentrării.

Prin urmare, trebuie să se țină cont de faptul, că nivelul de priorizare aplicat de Echipa de experți nu presupune, în mod neapărat, că performanța unui anumit sector este mai bună sau mai rea. Nivelele de priorizare sunt utilizate strict în scopul facilitării programării UE și sporirii eficienței asistenței în baza analizei cumulative a criteriilor prezentate mai sus.

B. Sectorul și componentele sale instituționale

i. Instanțele judecătorești

Situația actuală

48. Cu toate că, Moldova are coduri de procedură separate, și anume Codul de Procedură Civilă și Codul de Procedură Penală (CPP), instanțele naționale de jurisdicției generală sunt parte a unui singur sistem judecătoresc, care nu este divizat în instanțe civile și instanțe penale. Instanțele de drept comun (45 judecătorii), examinează toate tipurile de cauze, chiar dacă în rândul judecătorilor există unele specializări informale. Două instanțe judecătorești 'specializate' - , și anume instanța 'militară' și cea 'economică' – nu sunt considerate ca 'instanțe de jurisdicție ordinară'. Competențele instanțelor naționale de jurisdicție ordinară, pe de-o parte, și cele ale instanțelor judecătorești 'specializate', pe de altă parte, sunt determinate mai curând de statutul formal al subiectului (personal militar, companii) decât de natura relațiilor juridice implicate - suprapunerea competenței între aceste două sisteme la examinarea cauzelor de drept privat (prejudiciu, contract, proprietate) drept public (impozite, angajarea în sectorul public, beneficii sociale), deci natura litigiilor nu este, prin urmare, un factor determinant. Curțile de apel (5 curți de apel regionale și Curtea Supremă) dispun de 'colegii penale' și 'colegii civile' care judecă în mod specific cauzele după categoria litigiilor. Există numai o singură curte de apel 'economică'. Cu toate că în Moldova nu există instanțe administrative, Codul cu privire la contravențiile administrative – care nu numai că sancționează infracțiunile minore, dar, de asemenea, stabilește reguli procesuale separate pentru examinarea acestor infracțiuni – este aplicat în unele litigii de drept public judecate de către instanțele 'civile' sau 'comerciale'. Poate fi, de asemenea, notat faptul că cele cinci curți de apel examinează litigii administrative în prima instanță. Analiza sub-sectorială din această parte a raportului vizează toate instanțele judecătorești naționale menționate mai sus, și anume 'instanțele de

jurisdicție generală’, instanțele ‘militare’ și instanțele ‘economice’, cu excepția Curții Constituționale.

49. Pe parcursul ultimilor ani, Moldova a realizat următoarele reforme majore în cadrul instanțelor judecătorești:
- a. a fost modificată structura Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) în 2008 care urmează să includă 7 reprezentanți ai sistemului judecătoresc și 5 reprezentanți din afară (Ministerul Justiției, Procuratura Generală și 3 membri ai comunității academice);
 - b. a fost creat Institutul Național al Justiției (INJ), având responsabilitatea de a asigura formarea inițială (vocațională) și continuă a judecătorilor și procurorilor;
 - c. a fost revizuit sistemul examenelor de calificare pentru judecători, determinând în acest sens rolul comun al INJ și CSM;
 - d. a fost finalizată prima versiune de instalare a sistemului electronic al instanțelor judecătorești/ *E-Courts System* în instanțele judecătorești, care constă *printre altele* din soft-ul pentru gestionarea dosarelor electronice și instrumente de comunicare.
50. În pofida unor eforturi remarcabile, multe din problemele sistemului judecătoresc național sunt atestate de un număr de probleme de ordin structural, evidențiate în cauzele examinate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului cu privire la durata excesivă a procedurii, apeluri “ascunse” și lipsa *res judicata* (*Rosca*⁶, *Popov*⁷), ilegalitatea și durata detenției (*Paladi*⁸, *Leva*⁹), decizii arbitrare în materie de proprietate (*Offerta Plus*¹⁰), lipsa măsurilor coercitive în materia reținerii și tratamentelor (*Corsacov*¹¹, *Holomiov*¹²). Existența corupției continue în sistemul judecătoresc - deși, la fel ca și în alte sectoare publice – poate fi confirmată de constatările celui mai recent Indice al Perceperii Corupției 2010, publicat de Transparency International, conform căruia Moldova se situează pe locul 105 în clasamentul mondial. În condițiile în care Moldova este obligată să asigure independența sistemului judecătoresc, protecția acestui interes trebuie compensată cu necesitatea de a asigura o administrare eficientă, responsabilă și transparentă a justiției.
51. Problema fundamentală, care a fost evidențiată de diferiți interlocutori naționali și internaționali în timpul întrevederilor cu membrii Echipei de experți, este lipsa percepută de responsabilitate și transparență în cadrul instanțelor judecătorești,

⁶<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=721741&portal=hbkm&source=externalbydocnum&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

⁷<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=790770&portal=hbkm&source=externalbydocnum&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

⁸<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=848218&portal=hbkm&source=externalbydocnum&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

⁹<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=859871&portal=hbkm&source=externalbydocnum&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

¹⁰<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=811796&portal=hbkm&source=externalbydocnum&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

¹¹<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=793903&portal=hbkm&source=externalbydocnum&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

¹²<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=810068&portal=hbkm&source=externalbydocnum&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

Însoțită de indicatorii puternici ai corupției în sistemul judecătoresc. Mulți interlocutori au confirmat faptul că, deși Moldova a dat dovadă mai curând de eficiență în crearea condițiilor structurale de independență a sistemului judecătoresc în Constituție și diferite statute, un număr important de judecători nu par a fi conștienți de motivele inerente imunității de care se bucură instituția și, în mod frecvent, le percep ca privilegii personale. Aceste probleme au fost examinate de Inițiativa privind Supremația Legii a Asociației Avocaților Americani (ABA ROLI) în cadrul raportului Indicatorii Reformei în Justiție pentru Moldova¹³, împreună cu alți observatori externi. În continuare vor fi prezentate următoarele constatări relevante:

- a. judecătorii nu pot fi percheziționați, arestați, cercetați, sau trași la răspundere penală sau administrativă (delicte minore), cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, fără acordul CSM, Președintelui sau Parlamentului;
- b. deliberările CSM cu privire la ridicarea imunităților enunțate mai sus sunt nereglementate pe larg și inaccesibile chiar și pentru partea (precum Procuratura Generală) care a solicitat ridicarea imunității;
- c. judecătorii, de asemenea, nu pot fi trași la răspundere pentru opiniile exprimate în înfăptuirea justiției; judecătorii ar putea fi trași la răspundere pentru erorile comise în hotărârile și deciziile adoptate în cazul în care este satisfăcut standardul dovedirii caracterului intenționat al actului sau neglijenței flagrante; în ultimii doi ani au fost instituite doar trei seturi de proceduri penale pentru abuz (intenționat) de către judecători; deși, în teorie, victima unei pretinse decizii civile eronate poate iniția o acțiune pentru repararea prejudiciului, o astfel de acțiune nu a fost permisă în practică;
- d. Colegiul disciplinar al CSM, compus din 10 membri – jumătate dintre care sunt judecători în funcție, aleși de către instanțe, iar cealaltă sunt reprezentanți ai comunității academice aleși de către CSM și MJ – responsabili pentru examinarea acțiunilor împotriva judecătorilor; nu există reguli clar definite și accesibile privind *locus standi* și alte aspecte procesuale de introducere și examinare a acțiunilor disciplinare împotriva judecătorilor;
- e. din numărul total de 2,016 de plângeri disciplinare introduse împotriva judecătorilor în 2009¹⁴, numai 66 cauze au fost examinate de către colegiul disciplinar; cu toate că, în teorie, există o varietate de sancțiuni disciplinare, numai avertismentele și alte forme minore se aplică în practică; în ultimii doi ani au fost demisi din funcție un număr mic de judecători (mai puțin de 10).

52. Potrivit majorității interlocutorilor Echipei de experți, sistemul judecătoresc din Moldova pare a fi transformat într-un club închis, rămânând practic deplin în afara vizorului societății. În acest sens, problema cea mai urgentă relativă la îmbunătățirea eficienței sistemului de administrare a justiției se anunță a fi reexaminarea riguroasă a problemei imunităților și necesitatea corelării acestora cu

¹³ http://apps.americanbar.org/rol/publications/moldova_jri_06_2009.pdf

¹⁴ Raportul Anual 2009 a CSM disponibil la <http://www.csm.md/files/RAPOARTE/Raport%20justitia%202009.pdf>

exigențele principiului responsabilității și transparenței. Este necesar de a iniția discuții cu privire la posibila restrângere a imunităților judecătorilor într-o măsură acceptabilă din perspectiva independenței structurale a instituției, contrabalansată totodată de principiile responsabilității, transparenței și echității în fața legii. *Carte blanche* a imunităților (structurale) față de procedura juridică trebuie înlocuită prin imunități funcționale mai restrânse¹⁵. Aceasta ar contribui în mod incontestabil la sporirea disciplinei și profesionalismului în rândul judecătorilor și ar conduce, în final, la creșterea încrederii societății în sistemul judecătoresc.

53. Suplimentar, un influx de 'cadre noi' în sistem ar conduce la sporirea eficienței, responsabilității și transparenței. La moment, sistemul de acces la profesie și de perfecționare nu facilitează venirea juriștilor mai tineri sau mai experimentați din alte sub-sectoare, inclusiv procurorii și avocații. Unele studii au demonstrat că o jumătate din numărul total al judecătorilor nu au fost numiți în funcție permanentă după perioada de probă de 5 ani, iar șansa de a reînnoi capitalul uman nu a fost exploatată. Sistemul de numiri trebuie să fie reformat, dat fiind că sistemul actual bilateral (absolvirea INJ și numirea separată de către CSM) nu reușește să suplinească posturile necesare. În același timp, judecătorii de vârstă înaintată trebuie să fie încurajați să se pensioneze – conform prevederilor legale judecătorii se pot pensiona începând cu vârsta de 50 ani - totuși unii dintre ei continuă să activeze până la sau peste vârsta de 65 ani, având în vedere combinația lucrativă a posibilității de a beneficia atât de pensie cât și de salariu în continuare.
54. Propunerile de buget ale instanțelor judecătorești sunt înaintate în mod separat de către Curtea Supremă (cu privire la propriile necesități) și CSM (cu privire la toate celelalte instanțe judecătorești) direct Parlamentului începând cu 2009. Aceste solicitări sunt formulate și justificate de o manieră defectuoasă. În rezultat, Parlamentul aprobă, de regulă, necesitățile bugetare ale CS și CSM nu în baza propunerilor înaintate, dar în raport cu solicitările bugetare paralel prezentate din numele instanțelor judecătorești de către Departamentul de administrare judecătorească și Ministerul Finanțelor ca parte a liniei bugetare a Ministerului Justiției. În 2009, CSM a solicitat alocații bugetare pentru 2010 în cuantum de 150 milioane lei, dar a obținut numai 105 milioane lei conform deciziei Parlamentului, cuantumul aprobat bazându-se în mare parte pe justificările Ministerului Finanțelor. În mod similar, din suma de 160 milioane lei (10 milioane EUR) solicitată de CSM pentru 2011, Ministerul Finanțelor a recomandat alocarea sumei de numai 114 milioane lei (aproximativ 6.8 milioane EUR) (a se vedea paragraful 278 mai jos). În ambele cazuri, reprezentanții CSM nu au putut justifica suficient motivele solicitării unei alocații bugetare cu 50 % mai mare decât alocația aprobată pentru anul precedent. Mai mult decât atât, președinții instanțelor de judecată și CSM ezită să sprijinească ideea propusă de MJ, care, referindu-se la bunele practici finlandeze și europene, a introdus așa numiții administratori judecătorești în fiecare instanță judecătorească. Competențele administratorilor judecătorești urmează a fi extinse

¹⁵ a se vedea adoptarea graduală a unie poziții mai curând severe a Curții Europene a Drepturilor Omului împotriva oricărui tip de imunitate structurală – chiar și cu privire la MP și reprezentanțelor diplomatice - în cauza *Cordova v. Italia*, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=698791&portal=hbkm&source=externalbydocnumb&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649> și, mai recent, în cauza *Cudak v. Lituania*, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=865245&portal=hbkm&source=externalbydocnumb&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

încât să cuprindă sarcinile de gestionare a organizării judecătorești și achiziții, inclusiv, auditul, plata salariilor și planificarea resurselor financiare. Situația actuală atestă că, urmând o anumită tradiție sovietică, președinții instanțelor judecătorești naționale continuă să fie prea implicați în micro-gestionarea chestiunilor de ordin financiar și achiziționare practic la fiecare nivel al organizării judecătorești, ceea ce nu conduce la un management eficient și nu contribuie la concentrarea judecătorilor seniori asupra exercitării funcțiilor judecătorești.

55. Deficiențele existente în domeniul bugetării și managementului instanțelor judecătorești evidențiază o insuficiență mai generală a capacității sistemului judecătoresc la nivelul individual și instituțional. Această situație este condiționată nu numai de ineficiența sistemului educației juridice (care este examinată în mod separat, a se vedea paragrafele 215-227 mai jos), dar mai curând de lipsa unei conduceri adecvate a sistemului judecătoresc în procesul de reformare, în pofida existenței unei necesități vădite în acest sens. Drept exemplu servește faptul că un grant recent acordat de Banca Mondială în sumă de 125,000 dolari nu a fost folosit de către CSM numai pentru motivul că acesta era destinat consolidării capacității, în loc să permită creșterea salariilor sau îmbunătățirea localurilor.
56. Situația statutară și bugetară separată a Curții Supreme – în contrast cu alte instanțe judecătorești naționale de drept comun – poate fi, de asemenea, considerată de a contribui la scindarea existentă între sistemul judecătoresc și alte ramuri ale puterii de stat, care rareori vorbesc cu o singură voce. Mai mult decât atât, în mod justificat apare întrebarea de ce Moldova are 49 de judecători în componența Curții Supreme – care, deopotrivă cu Rusia și Ucraina, reprezintă una din cele mai mari curți supreme din Europa¹⁶- în contextul în care judecătorii instanțelor de casație de obicei examinează chestiuni de drept comun, sau uneori, chiar și chestiuni de fapt (a se vedea, de asemenea, evaluarea sistemului actual al căilor de atac în paragrafele 228-230 mai jos).
57. Situația instanțelor judecătorești din Moldova trebuie evaluată în contextul analizelor comparative cu alte state europene și țări din regiune. Una din sursele cele mai relevante în acest sens este Raportul privind Calitatea și Eficiența Justiției în Sistemele Judiciare Europene (2010) al Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției (CEPEJ)¹⁷. CEPEJ observă o corelație între lipsa performanței unor ‘sisteme judecătorești’ (care, conform standardelor CEPEJ, include instanțele judecătorești, procuratura și asistența juridică), și nivelul redus al resurselor financiare disponibile, chiar dacă, pe lângă problema bugetării adecvate, trebuie analizate și alte elemente, printre care organizarea eficientă a sistemului, relevanța procedurilor, managementul resurselor umane și financiare, responsabilizarea actorilor, instruirea etc.¹⁸ Între anii 2006 și 2008, Moldova a majorat bugetul alocat ‘sistemului judecătoresc’ (instanțe judecătorești, procuratura și asistența juridică) cu 57%, similar cu alte majorări considerabile operate în alte țări, printre care Ungaria

¹⁶ Merită a fi subliniat faptul că, spre exemplu, Curtea Supremă a Regatului Unit, recent creată, este compusă din numai 12 membri.

¹⁷ A se vedea Raportul CEPEJ menționat mai sus, ibid.

¹⁸ Ibid., p. 291.

(198%), Slovacia (141%), Estonia (72%) și Polonia (61%)¹⁹. În același timp, bugetarea 'sistemului judecătoresc' din Moldova - și în special a componentelor sale judiciare (instanțe judecătorești) - în termeni absoluți și relativi rămâne nu numai în urma țărilor Europei Occidentale, dar, de asemenea, și a țărilor din Europa Centrală și de Est. Statisticile comparative, prezentate în continuare, vor facilita ilustrarea în detalii a acestui aspect important.

58. Moldova, spre deosebire de multe alte țări din regiune, operează cu o rată de 12.9²⁰ de judecători profesioniști pe 100,000 locuitori, aceasta rată fiind surprinzător de joasă comparativ cu alte țări din Europa Centrală și de Est. Printre țările din regiune, care au un număr și mai mic de judecători, se numără Azerbaidjan (5.7), Georgia (6.4), Armenia (6.8) și Albania (12.3). Aceste date contrastează cu multe alte exemple regionale de proporție semnificativ mai înaltă a judecătorilor – începând cu Ucraina (15.5), Estonia (17.7), România (19.2), Latvia (20.8), Bosnia-Herțegovina (22.3), Lituania (22.5), Rusia (24.2). Majoritatea sistemelor juridice Vest-Europene au un număr mediu de judecători profesioniști mai scăzut, fapt ce se datorează existenței sistemelor de acordare a ajutorului juridic mai scumpe, sistemelor de realizare a sarcinilor probării și lucrului cu probele, care se bazează pe principiul contradictorialității, precum și utilizării mai extensive a proceselor judiciare cu implicarea juraților și judecătorilor ne-profesioniști. Judecătorii de pace și procesele cu jurați sunt rareori folosite în majoritatea dintre țările Europei Centrale și de Est, accentul fiind pus pe un serviciu judiciar profesionist, și, prin urmare, s-ar părea că un număr aproape de sau peste media CEPEJ de 20.6 ar fi adecvat în contextul Moldovei²¹. Situația poate fi cu greu explicată, ținând cont în special de volumul de lucru al magistraților din Moldova – un judecător adoptă de obicei mai mult de 100 de decizii de fond pe an. Această subreprezentare în cadrul sistemului judiciar explică parțial motivul pentru care proporția de 21.1%, a bugetului acordat instanțelor ca parte a bugetului total alocat 'sistemului judecătoresc' (inclusiv procuratura și asistența juridică) în Moldova este semnificativ mai joasă decât media CEPEJ de 39.9%. Alte țări din regiune au un număr mai mare de judecători și, respectiv, alocă resurse relativ mai mari instanțelor judecătorești decât procuraturii sau sistemului asistenței juridice – în mod remarcabil, Slovenia (64.8%), Bulgaria (59%), Lituania (57.4%), Republica Cehă (54%), Polonia (49.6%), România (49.5%), Slovacia (49.3%)²². Numai unele democrații dezvoltate și prospere, printre care Norvegia (7.5%), Suedia (13.2%) sau Olanda (15.3%) alocă instanțelor de judecată proporții cu mult mai mici din bugetul total prevăzut pentru 'sistemul judecătoresc' decât Moldova, dar trebuie de subliniat faptul că aceste țări din Europa Occidentală au sisteme de asistență judiciară extrem de elaborate și costisitoare, care absorb o proporție semnificativă a bugetului prevăzut pentru 'sistemul judecătoresc'.
59. În termeni absoluți, Moldova alocă cel mai mic buget instanțelor de judecată în Europa, constituind 2.1 EUR pe locuitor, comparativ chiar și cu țările aflate în condiții socio-economice similare care au o situație puțin mai bună la acest capitol

¹⁹ Ibid., p.18.

²⁰ În 2008, conform datelor prezentate de CEPEJ, în Moldova activau 460 judecători.

²¹ A se vedea Raportul CEPEJ menționat mai sus, p. 117-119.

²² Ibid., p. 20.

(3.1 EUR în Ucraina, 3.3 EUR în Armenia și Albania, 3.4 EUR în Georgia, 3.5 EUR în Azerbaidjan). Aceste estimări sunt în contrast nu numai cu țările Europei Occidentale, dar de asemenea, cu alte țări din regiune (16.8 EUR în Bulgaria, 17.7 EUR în România, 18.0 EUR în Lituania, 20.9 EUR în Letonia, 21.9 EUR în Malta, 25.5 EUR în Estonia), care se plasează sub media CEPEJ de 37 EUR²³.

60. Faptul cel mai important este că, Moldova cu o rată de 0.18% din PIB nu reușește să atingă media CEPEJ de 0.24% la alocarea unei proporții din venitul național instanțelor de judecată²⁴. Importanța acestui fapt crește și mai mult, având în vedere că alte țări din regiune alocă un procent mai mare din PIB instanțelor de judecată - în special Slovenia (la 0.42% din PIB), Polonia (0.40%), Bulgaria (0.38%), România (0.28%), Ungaria (0.27%)²⁵. La acest capitol, doar Ucraina (0.17%), Armenia (0.13%), Albania (0.12%), și Azerbaidjan (0.10%) sunt țările din regiune care au performanțe mai joase decât Moldova.
61. Cu toate că, numărul judecătorilor pe cap de locuitor este un criteriu important în evaluarea performanței instanțelor judecătorești, existența personalului auxiliar în cadrul aparatului instanțelor judecătorești își aduce contribuția în mod vădit la îmbunătățirea 'eficienței' instanțelor judecătorești, indiferent de diferențele intrinsece ale anumitor sisteme juridice. Trebuie de subliniat faptul că numărul personalului aparatului instanțelor judecătorești în Moldova – la rata de 3.6 pe judecător - se apropie de media stabilită de CEPEJ²⁶. În termeni regionali, Moldova a depășit la acest capitol mai multe țări vecine și alte țări europene, printre care România (2.1), Ungaria (2.7), Republica Cehă (3), Slovacia (3) și Polonia (3.2). Totodată, numărul personalului aparatului instanțelor judecătorești în Moldova este mai mic decât cel din Georgia (5.3), Armenia (4.4), Estonia (4.2), Serbia și Turcia (3.9)²⁷. Prin urmare, nu se poate afirma că instanțele judecătorești din Moldova nu sunt dotate cu un număr insuficient de personal administrativ și tehnic. Numărul insuficient de judecători și nu a personalului auxiliar este caracteristica distinctă a sistemului judecătoresc din Moldova comparativ cu alte țări.
62. În 2008 Moldova a avut cel mai mic salariu brut anual pentru un judecător comparativ cu toate țările europene, constituind 3,300 EUR, fiind urmată de Armenia (6,069 EUR), Bulgaria (7,227 EUR) și Albania (7,250 EUR), care au format grupul țărilor cu salariu mai jos de 10,000 EUR pe an. Un judecător de prima instanță în Moldova primește un salariu de 4,000 lei (aproximativ EUR 230), în timp ce judecătorii curților de apel și ai Curții Supreme de Justiție primesc 5,000 lei (aproximativ EUR 300) și, respectiv, 7000 lei (aproximativ EUR 430). Un funcționar

²³ Ibid., p.21

²⁴ Cu toate că, Concepția privind finanțarea sistemului judecătoresc (a se vedea paragraful 33 mai sus) denotă în mod corect nivelul extrem de jos al cheltuielilor relative pentru instanțele de judecată în raport cu standardele europene comparative, criteriul pe care-l utilizează, și anume proporția bugetelor instanțelor calculată ca un procent din bugetul de stat general, este un criteriu mai puțin relevant, dat fiind faptul că mărimea bugetelor și a cheltuielilor guvernamentale în diferite țări europene diferă substanțial în funcție de regiune, aspectele istorico-politice și socio-economice. Grupul de experți recomandă utilizarea ratei buget-PIB pentru instanțele judecătorești ca un indicator util al cuantumului relativ de cheltuieli pentru instanțele judecătorești, care permite efectuarea unor estimări comparative între diferite țări

²⁵ A se vedea raportul CEPEJ citat mai sus, pp.21-22.

²⁶ Cu toate că Raportul CEPEJ nu prevede un număr mediu sau median în această privință, el menționează că rata medie a personalului auxiliar și judecătorilor în majoritatea țărilor europene este între 3 și 5.

²⁷ A se vedea raportul CEPEJ citat mai sus, pp.119 și 130.

al instanței judecătorești primește un salariu de 900 lei (aproximativ 60 EUR) Salariile judecătorilor în Moldova, de asemenea, nu ating media CEPEJ de 2.5 ori mai mult decât salariul mediu brut pe țară, dat fiind că judecătorii moldoveni sunt remunerați în mediu numai de 1.7 ori mai mult²⁸. Numai câteva țări din Europa centrală și de est au un număr mai mic - Albania (1.4) și Slovenia (1.6). Această înseamnă că Moldova remunerează proporțional insuficient judecătorii în raport cu alte sectoare. Prin urmare, chiar dacă este necesar de remarcat faptul că - la 96.9% - creșterea salariilor tuturor din Moldova între 2004 și 2008 a fost cea mai înaltă comparativ cu toate statele europene²⁹ și că salariile ar fi putut încă crește puțin din 2008 încoace, se poate conchide că judecătorii din Moldova sunt, într-o anumită măsură, remunerați mai prost în raport cu alte sectoare. În același timp, abilitatea judecătorilor superiori de a primi atât salariu cât și pensie – sistemul este în prezent în proces de revizuire – trebuie, de asemenea, luată în considerare ca factor atenuant relativ la argumentul subremunerării.

63. Utilizarea tehnologiilor informaționale în instanțele judecătorești este un alt standard fundamental care asigură sporirea managementului eficient unui sistem judiciar modern. CEPEJ evidențiază trei domenii principale a e-justiției, și anume:
- existența localurilor computerizate și hardware la instanțele judecătorești și registre;
 - programe soft cu sistemul de înregistrare și gestionare a dosarelor;
 - comunicarea electronică și sisteme de schimb a datelor care unesc instanțele între ele, precum și cu alte instituții și societatea.

Aceste trei domenii sunt eventual divizate în sub-domenii, și punctajul este atribuit fiecărui sistem în baza existenței unui ansamblu de instrumente practice care facilitează activitatea instanțelor judecătorești. În 2008 Moldova a obținut un rezultat foarte jos de 21 puncte, care, cu excepția Ucrainei, a fost cel mai mic punctaj obținut în Europa³⁰. Trebuie de notat faptul, că sistemul informațional judecătoresc - inclusiv un sistem unificat de gestionare a cazurilor, dispozitive pentru înregistrarea audio și paginile web ale fiecărei instanțe judecătorești - care a fost de atunci introdus și este dezvoltat în continuare ca parte a activităților internaționale de asistență (a se vedea paragraful 69 mai jos), este prematur să ateste îmbunătățiri semnificative în Moldova în sfera e-justiției.

64. Moldova face parte deja din grupul țărilor europene care au început realizarea sondajelor în rândul juriștilor - cu toate că aceștia nu reprezintă cea mai mare parte a societății – pentru a evalua cât de satisfăcuți sunt utilizatorii de calitatea serviciilor prestate de sistemul judecătoresc³¹. În același timp, Moldova nu are o politică de calitate pentru instanțele de judecată și nici cadre dedicate sau metodologii pentru elaborarea și aplicarea unei astfel de politici³². Totodată, deopotrivă cu multe alte țări din regiune, Moldova a stabilit deja un sistem de indicatori de performanțe separat pentru judecători, sau pentru instanțele judecătorești; și un sistem de evaluare continuă a performanței judecătorilor pe baza indicatorilor relevanți de

²⁸ Ibid., pp.205-206.

²⁹ Ibid., p. 208.

³⁰ Ibid., pp. 93-94 și 97.

³¹ Ibid., p. 80.

³² Ibid., p. 98.

performanță³³. Aspectul calitativ al acestor indicatori – și a raportului cu rezultatele scontate de performanță în alte sub-sectoare relevante – în special procuratura, organele de cercetare, sistemul penitenciar și probațiunea – necesită în continuare a fi îmbunătățit.

65. Diferențele care există în procedurile de desemnare, numire în funcție, autoreglementare și procedurile de responsabilitate disciplinară în sistemul judecătoresc și procuratură din țările europene sunt într-atât de vaste³⁴, încât pare a fi irelevant de a le analiza în scopul stabilirii unui standard sau criteriu pentru măsurarea unui nivel dezirabil de independență sau eficiență a performanței acestora. Este suficient de a menționa, că pe baza hotărârilor CEDO și altor criterii obiective disponibile, mai curând eficiența și responsabilitatea instanțelor judecătorești din Moldova trebuie să constituie obiectul unei preocupări majore decât pretinsa lipsă a independenței acestora.
66. În cele din urmă, Echipa de experți a stabilit un consens vădit al interlocutorilor săi și altor observatori externi asupra unei lipse semnificative de performanță în cadrul instanțelor judecătorești din Moldova. În baza interviurilor realizate și altor surse menționate în acest capitol și anexa la prezentul raport, pot fi evidențiate următoarele cauze mai generale și mai specifice:
- a. lipsa responsabilității instanțelor judecătorești față de societate și a transparenței în funcționare (a se vedea paragraful 67 mai jos);
 - b. corupția judecătorilor (a se vedea paragrafele 67 și 201 mai jos);
 - c. capacitatea redusă a sistemului judecătoresc la nivel individual și instituțional, inclusiv lipsa aptitudinilor, competențelor, instruirii, metodologiei și abilităților de liderism;
 - d. ineficiența reglementărilor procedurale, inclusiv repartizarea competenței între instanțele judecătorești pe orizontală (prin natura relațiilor juridice) și pe verticală (prin nivelul de jurisdicție, sistemul căilor de atac);
 - e. autoizolarea *de facto* a puterii judiciare de alte ramuri ale puterii de stat și lipsa dialogului intrasectorial în cadrul sectorului justiției;
 - f. o abordare strategică și coordonare insuficientă în cadrul sectorului justiției, lipsa conexiunii între sistemul judecătoresc și alte sub-sectoare ale lanțului justiției; lipsa relației de interdependență cu Parlamentul;
 - g. capacitatea limitată de gestionare a instanțelor judecătorești; împuterniciri reduse acordate Departamentului de administrare judecătorească a MJ, în special în ceea ce privește achizițiile și managementul facilităților;
 - h. utilizarea limitată a instrumentelor e-justiție; lipsa repartizării aleatorii a cauzelor;
 - i. capacitatea redusă a sistemului de asistență juridică;
 - j. lipsa unei politici de calitate pentru instanțele de judecată, precum și lipsa unor cadre dedicate sau metodologii pentru elaborarea și aplicarea acestei politici;

³³ Ibid., pp. 100 și 104.

³⁴ Ibid., pp. 195-198 și 219-235.

- k. neparticiparea societății la controlul calității performanței sistemului judecătoresc la nivel individual sau al instanțelor judecătorești;
- l. presiunea insuficient de puternică din partea avocaturii și juriștilor;
- m. SAD slab dezvoltate;
- n. capacitatea redusă de comunicare cu publicul a instanțelor judecătorești;
- o. un număr relativ redus de judecători (profesioniști și consultanți) comparativ cu standardele europene și în raport cu multe alte țări din Europa centrală și de est.
- p. proporția semnificativ joasă din PIB a alocărilor bugetare pentru instanțele judecătorești comparativ cu alte țări din Europa centrală și de est; alocații bugetare reduse acordate instanțelor judecătorești comparativ cu alte componente ale 'sistemului judecătoresc' (în mod remarcabil, procuratura) cu referință la standardele comparative europene;
- q. proceduri separate pentru formularea bugetelor Curții Supreme și ale altor instanțe de judecată; suprapunerea și dublarea procedurilor de formulare a solicitărilor bugetare de către CS și CSM, pe de-o parte, și Guvernul (Ministerul Justiției și Ministerul Finanțelor) pe de altă parte;
- r. salarizare insuficientă proporționată comparativ cu alte sectoare;
- s. securitatea fizică insuficientă a instanțelor și a echipamentului poliției judiciare.

67. În baza interviurilor realizate și altor surse menționate în acest capitol și anexa la raport, problema lipsei responsabilității și transparenței instanțelor judecătorești, estimată ca fiind un impediment aparte în funcționarea sistemului justiției din Moldova, poate fi analizată ca fiind determinată de următorii factori:

- a. experiența insuficientă a sistemului judecătoresc în perceperea sa ca ramură a puterii cu adevărat independentă ;
- b. aplicarea aproape abuzivă a inviolabilității judecătorilor față de orice fel de răspundere; natura obscură și inaccesibilă a procedurilor de fond;
- c. sistem ineficient de calificare și promovare a judecătorilor; mentalitatea 'clubului închis' cu privire la accesul la profesie și promovarea ierarhică, care împiedică aflulul 'cadrelor tinere', precum și accesul profesioniștilor mai experimentați din alte sub-sectoare ale sistemului juridic;
- d. lipsa controlului regulatoriu a profesiei de către CSM; mandat insuficient și instrumente practice care sunt disponibile inspecției judecătorești;
- e. lipsa unei determinări clare a semnificației încălcării etice sau disciplinare, consecințelor acestora, proceduri inaccesibile și obscure de examinare a pretinselor încălcări disciplinare;
- f. absența indicatorilor de performanță a judecătorilor sau a transparenței sistemului de măsurare a performanței; lipsa unor sondaje a utilizatorilor serviciilor instanțelor, care ar permite evaluarea performanței sistemului judecătoresc ;
- g. sistem obscur de distribuire a cauzelor și dosarelor; utilizarea limitată a repartizării aleatorii a dosarelor, stenografierii tuturor audierilor sau utilizării sporite a instrumentelor informaționale e-justiție în gestionarea dosarelor;

- h. participarea insuficientă a societății civile și mass-media la reflectarea și analiza problemelor administrării;
- i. lipsa unei presiuni efective asupra instanțelor judecătorești din partea comunității juridice și a societății în general.
- j. lipsa obligației judecătorilor de a raporta o influență abuzivă, lipsa responsabilității pentru neîndeplinirea obligațiunii de raportare (a se vedea de asemenea motivele suplimentare ale corupției judiciare enunțate în paragraful 201 mai jos).

Reformele în proces de derulare și asistența donatorilor

- 68. Suplimentar la diverse inițiative întreprinse de către GRM și alți actori naționali, Programul de activitate al Guvernului pentru perioada 2011-2014 plasează reforma sistemului de administrare a justiției în topul activităților planificate. În același timp, Concepția privind finanțarea sistemului judecătoresc rămâne a fi mai curând un document cu caracter declarativ, care nu enunță un angajament politic clar și un plan de acțiuni desfășurat (a se vedea paragrafele 33 și 35 mai jos).
- 69. Fără a fi beneficiari principali ai unor proiecte specific dedicate, instanțele judecătorești naționale au primit, pe parcursul ultimilor ani, mai multe contribuții din partea donatorilor. Unele din activitățile de importanță majoră și în proces de derulare, au fost realizate prin intermediul:
 - a. Programul Comun al UE și COE privind ‘Sporirea Independenței, Transparenței și Eficienței Justiției’ (3.3 milioane EUR), care, printre altele, și-a adus contribuția la crearea INJ (finalizat în 2010);
 - b. Programul Comun al UE și COE împotriva ‘Corupției, Spălării Banilor și Finanțării Terorismului’ (MOLICO, buget 3.5 milioane EUR, finalizat în 2009);
 - c. Programul Comun al UE și COE privind ‘Suportul Democrației’ (cu un buget total de 4 milioane EUR), a fost elaborat pornind de la idea necesității de a preveni problemele cauzate de evenimentele din aprilie 2009. Programul a demarat în 2010 și include anumite segmente privind consolidarea capacității judecătorilor;
 - d. ‘Programul Preliminar de Țară (PPT) al Corporației SUA Provocările Mileniului, cu un buget total de 24.7 milioane USD, a fost implementat de către USAID în perioada 2007-2009 și a inclus componentele privind anticorupția și îmbunătățirea managementului și condițiilor de funcționare ale instanțelor de judecată. PPT a contribuit în mod remarcabil la dezvoltarea sistemului informațional al instanțelor judecătorești.
- 70. Alți actori internaționali, inclusiv PNUD, UNICEF, OSCE, ABA, NORLAM, SIDA și Fundația Soros-Moldova, și-au centrat activitățile asupra consolidării capacității instanțelor de judecată naționale.
- 71. UE va acorda ajutor autorităților moldovenești pentru soluționarea mai multor probleme enunțate anterior, precum și evaluarea cauzelor acestora, prin intermediul Proiectului privind ‘Sporirea Eficienței, Transparenței și Responsabilității Instanțelor

Judecătorești', care are un buget de 3.4 milioane EUR și urmează a fi lansat către finele anului 2011. Programul este parte componentă a unei Acțiuni extinse privind Susținerea politicilor de reformă în justiție 2011-2013, elaborat de către Echipa de experți (a se vedea în continuare paragrafele 240-246). Proiectul urmărește să realizeze următoarele obiective:

- a. ameliorarea cadrului juridic privind accesul și promovarea în cadrul profesiei de judecător;
- b. dezvoltarea capacității de autoreglementare a sistemului judecătoresc în scopul sporirii controlului calității performanței sistemului judiciar la nivel individual și cel al instanței judecătorești;
- c. crearea unor mecanisme noi de evaluare a calității performanței instanțelor judecătorești de către societate;
- d. intensificarea rolului INJ în instruirea inițială (vocațională) și calificarea judecătorilor, și extinderea rolului instituției în formarea continuă a altor profesii juridice;
- e. îmbunătățirea sistemului practic și regulatoriu de administrare și management al instanțelor judecătorești, ceea ce va permite judecătorilor să se concentreze asupra exercitării funcțiilor sale judecătorești și va permite instanțelor judecătorești să obțină și să gestioneze în mod adecvat bugetarea sporită;
- f. sporirea capacității instanțelor judecătorești de a contribui la elaborarea și implementarea strategiei sectorului juridic și de a furniza feedback și aprecieri pentru scopurile coordonării eficiente a reformării sectorului juridic, ceea ce va permite implementarea de către UE a abordării sectoriale extinse de programare;
- g. îmbunătățirea cadrului și procedurilor juridice pentru reglementarea și controlul de către CSM a responsabilității etice și disciplinare a judecătorilor;
- h. crearea unor instrumente funcționale, efective, procedurale și practice pentru prevenirea corupției în sistemul judiciar (a se vedea de asemenea paragraful 206 mai jos);
- i. sporirea capacității PR a instanțelor judecătorești;
- j. îmbunătățirea cadrului juridic a căilor de atac, asigurând o distribuție coerentă a competenței între instanțele de fond și curțile de apel, și sporirea rolului judecătării în prima instanță în materii civile și penale.

Direcțiile reformei în continuare

72. Echipa de experți sugerează ca reformarea în continuare a instanțelor judecătorești să urmărească următoarele obiective:
- a. sporirea capacității sistemului judecătoresc la nivel individual și instituțional, inclusiv aptitudinile, competențele, instruirea, metodologia și abilitățile de liderism; dezvoltarea mecanismelor de evaluare a capacității în cadrul sistemului judiciar;
 - b. acordarea unui sprijin comprehensiv INJ (a se vedea, de asemenea, paragrafele 221-227 mai jos);

- c. ameliorarea mecanismelor de autoreglementare, în special controlul din partea CSM în materii de ordin etic și disciplinar, inclusiv elaborarea unor coduri formale de etică și conduită a judecătorilor, unor proceduri clare și accesibile și consolidarea mandatului și instrumentelor practice care sunt disponibile inspecției judiciare; revizuirea sistemului actual caracterizat de inviolabilitatea aproape deplină a judecătorilor;
- d. revizuirea sistemului de calificare și promovare, încurajând recunoașterea experienței anterior acumulate în exercitarea altor profesii juridice sau conexe în scopul calificării pentru funcția de judecător; stabilirea unui echilibru just între acordarea priorității absolvenților INJ de a se califica pentru funcția de judecător – urmărind scopul completării sistemului judecătoresc cu cadre tinere noi - și interesul menținerii unui serviciu profesionist și experimentat;
- e. încurajarea eforturilor susținute de combatere a corupției în cadrul sistemului judecătoresc (a se vedea, de asemenea, paragrafele 201 și 206 mai jos);
- f. crearea unei politici de evaluare a calității performanței instanțelor judecătorești, fundamentată pe indicatori de performanță clar definiți, transparenți și măsurabili pentru judecători și instanțele judecătorești, și care să includă un sistem de evaluare a performanței instanțelor judecătorești de către ‘utilizatorii finali’, cu alte cuvinte societatea și reprezentanții ei;
- g. sporirea eficienței managementului și analizei strategice, inclusiv dialogul și coordonarea între instanțele judecătorești și alți actori ai sistemului juridic, puterea executivă și legislativă, atât în ceea ce privește dezvoltarea legislației procesuale și organice, cât și în materie de bugetare; încurajarea și dezvoltarea abilității sistemului judecătoresc de a contribui la realizarea reformei sectorului justiției, solicitarea și oferirea feedback-ului altor actori ai lanțului juridic în eforturile de reformare continuă a sectorului;
- h. sporirea eficienței dreptului procesual prin revizuirea sistemului căilor de atac și repartizarea competențelor între instanțele judecătorești pe axa orizontală; examinarea posibilității creării instanțelor administrative sau a altor instanțe specializate; încurajarea specializării judecătorilor în astfel de materii ca delicvența juvenilă;
- i. sprijinirea transferului deplin al funcțiilor de gestionare a instanțelor judecătorești – în special în materie de achiziții și facilități– către Departamentul de administrare judecătorească a MJ; încurajarea consolidării mandatului administratorilor judecătorești de a îndeplini funcțiile enumerate mai sus în cadrul instanțelor de judecată;
- j. utilizarea eficientă și funcțională a sistemului informațional judecătoresc, inclusiv gestionarea dosarelor electronice, repartizarea aleatorie a cauzelor, înregistrarea sonoră a ședințelor de judecată; consolidarea sprijinului IT și cu personal calificat pentru îmbunătățirea sistemului informațional juridic;
- k. consolidarea capacității de comunicare cu publicul a instanțelor de judecată;

- l. sporirea bugetării instanțelor de judecată ca parte a venitului național (PIB) și bugetului general, în special în vederea angajării unui număr mai mare de judecători și (într-o măsură mai mică) a personalului auxiliar; creșterea nivelului de salarizare a judecătorilor vizavi de alte sectoare;
- m. unificarea procesului de bugetare al instanțelor (un buget comun pentru toate instanțele judecătorești; o solicitare bugetară unică în loc de două paralele), pentru a evita orice fel de suprapuneri și confuzii între diferiți actori implicați; crearea unui mecanism de reglementare adecvat care să permită instanțelor să solicite alocații bugetare de o manieră cu adevărat independentă;
- n. examinarea utilizării cheltuielilor de judecată, bunurilor confiscate și a altor surse similare pentru completarea bugetelor instanțelor judecătorești.

Concluzii

73. Echipa de experți consideră că instanțele judecătorești justifică un grad special de atenție ³⁵ al UE în vederea sprijinirii sectorului justiției pe termen lung, ținând cont *inter alia* de:
- lipsa de performanță semnificativă a instanțelor judecătorești (a se vedea paragraful 42 mai sus pentru definiția 'eficienței');
 - voința aparentă a GRM de a implementa reforme profunde;
 - abilitatea de a planifica intervenții relevante și focusat în mod suficient în vederea satisfacerii principiului concentrării;
dar contrabalansată de:
 - rolul mai curând izolat al sistemului judecătoresc din Moldova în procesul de reformare a sectorului justiției și reticența aparentă față de unele idei de reformare propuse de către GRM – aceste obstacole sunt în special relevante în contextul independenței structurale a puterii judecătorești; pe de-o parte, la această etapă, se poate spune că GRM dispune de o anumită autoritate în abilitatea sa de a promite o sporire pronunțată a bugetării instanțelor judecătorești, în schimbul unor concesii serioase din partea sistemului judecătoresc relative la conținutul și amploarea reformelor care urmează a fi absorbite.

ii. Procuratura

Situația actuală

74. Sistemul organelor procuraturii în Moldova este reprezentat de Procuratura Generală (PG). Sistemul include procuraturile teritoriale atribuite tuturor celor 42 de unități administrativ-teritoriale, și procuraturi intermediare pentru municipiul Chișinău și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. Suplimentar, acesta include

³⁵ Cititorul trebuie să fie atenționat încă o dată asupra faptului, că nivelul de prioritizare *nu implică în mod necesar* faptul că un anumit sub-sector are o performanță mai înaltă sau mai joasă. Nivelele de prioritizare sunt utilizate strict pentru scopurile programării UE în vederea sporirii eficienței asistenței, pe baza analizei cumulative a unui ansamblu de criterii descris în paragraful 47 mai sus.

procuraturi specializate, care activează în domeniul anticorupție, transport, militar (3), și procuraturile de nivelul curții de apel (5). Fiecare din subdiviziunile subordonate este condusă, respectiv, de către procurorii teritoriali și procurorii specializați. Astfel, toți procurorii și organele procuraturii formează un sistem unic subordonat Procurorului General.

75. Normele procedurii penale, inclusiv atribuțiile și competențele procurorilor în procese penale, au fost supuse unei încercări de a se depărta de trecutul sovietic. În special, Codul de Procedură Penală (CPP) din 2003 include următoarele inovații fundamentale:
- Înlocuirea noțiunii vechi de ‘cercetare preliminară’ cu noțiunea generală de ‘urmărire penală’;
 - extinderea competențelor și responsabilităților procurorilor la etapa prejudiciară, inclusiv prerogativa de a aproba pornirea urmăririi penale (‘inițierea unei cauze penale’) și de a formula acuzații;
 - modificarea titlului funcționarilor MAI și al altor organe investite cu competențe de urmărire penală în ‘ofițeri de urmărire penală’ (OUP³⁶);
 - intensificarea rolului controlului judiciar prin introducerea noțiunii de ‘judecător de instrucție’;
 - reducerea numărului organelor care îndeplinesc urmărirea.
76. În conformitate cu prevederile actualului CPP, urmărirea penală poate fi formal pornită și efectuată de către procurori sau ofițerii de urmărire penală din cadrul MAI, Serviciului Vamal și Centrului de Combatere a Crimelor Economice și Corupției (CCECC). Procuratura Generală are competența de a exercita urmărirea penală în cazurile infracțiunilor săvârșite de anumite categorii specifice de funcționari de stat (ofițeri de urmărire penală, persoane cu statut de militar etc.), precum și a altor categorii de infracțiuni cu caracter grav. De asemenea, PG dispune de discreția de a prelua sau atribui, în caz de necesitate, efectuarea urmăririi penale ofițerilor de urmărire penală din cadrul MAI și altor organe de urmărire penală competente.
77. În pofida unui șir de reforme întreprinse pe parcursul ultimilor 20 de ani, PG a Republicii Moldova s-a confruntat cu mari dificultăți în încercarea de a se debarasa de un ansamblu de caracteristici moștenite de la *prokuratura* modelului sovietic - cea de-a patra ramură *sui generis* a puterii de stat, care exercita control asupra tuturor celorlalte autorități, inclusiv instanțele judecătorești, și implementa propria versiune de administrare a justiției. Reforma s-a dovedit a fi un proces lent și, pe alocuri, controversat, parcurgând următoarele etape fundamentale:
- Legea cu privire la Procuratură din 1992 a pus bazele depolitizării serviciului;
 - Noua Constituție, adoptată în 1994, a confirmat clasificarea formală a PG ca ‘autoritate judiciară’, evidențiind sfera competenței sale prin invocarea excesivă a protecției intereselor societății, legii și ordinii, drepturilor și

³⁶ În continuare, pentru a evita orice confuzie între ‘ofițeri de urmărire și procurori, pentru primii va fi folosită denumirea de ‘ofițeri de urmărire penală’, sau OUP.

libertăților, și prevăzând procedura de numire a Procurorului General de către Parlament;

- c. Legea cu privire la Procuratură din 2003 a păstrat multe din caracteristicile *prokuraturii* modelului sovietic, dar, totodată, a reflectat noul concept mai amplu de urmărire penală introdus de CPP-ul adoptat în același an.

78. Cea mai recentă Lege cu privire la Procuratură din 2008 a semnat o depărtare vădită de la trecut, unificând diferite reguli cu privire la organizarea, statutul, măsurile disciplinare și alte elemente ale cadrului juridic relevant, și introducând sistemul de autoreglementare. Elementele fundamentale ale competenței PG în termenii Legii din 2008 pot fi rezumate după cum urmează:

- a. conducerea și exercitarea investigațiilor prejudiciare;
- b. reprezentarea învinuirii în instanța de judecată;
- c. controlul asupra executării măsurilor de cercetare și condamnare;
- d. organizarea protecției martorilor;
- e. datoria generală de a proteja drepturile omului, legea și ordinea împotriva crimelor.

79. Deficiențele fundamentale, care nu au fost remediate în Legea din 2008, își găsesc reflectarea în opinia Comisiei de la Veneția³⁷ și a altor observatori externi, și poate fi rezumată după cum urmează:

- a. menținerea unei definiții excesiv de extensive a conceptului de 'interes general', oferă temei pentru intervenția procuraturii și în alte materii decât cele penale; cu toate că aceste temeiuri au fost limitate printr-un număr de amendamente operate ulterior, spre exemplu în iulie 2010 – conform cărora procurorii nu mai dispun de dreptul de a avea acces la informații cu caracter privat, cu excepția cazurilor când este pornită o procedură penală - PG își rezervă dreptul de a avea acces liber în localurile persoanelor fizice sau juridice și la informațiile deținute de acestea; competențele din urmă prezintă o preocupare specială atunci când sunt combinate cu abilitatea PG de a conduce 'anchete prejudiciare' (a se vedea paragraful 121 mai jos);
- b. autoritatea de a controla legalitatea acțiunilor Forțelor Armate;
- c. discreția aproape nelimitată de a intenta acțiuni civile, care în prezent se poate pretinde de a fi utilizată într-un mod și mai extensiv odată cu crearea Secției minori și drepturile omului în cadrul PG;
- d. abilitatea de a contesta constituționalitatea legislației.

80. Cu toate că independența structurală a PG față de puterea executivă este garantată prin statutul său, procuratura uneori este supusă riscului influenței politice – atât la nivel instituțional cât și cel al procurorului. Se atestă o lipsă a independenței funcționale a procurorilor față de superiorii ierarhici la examinarea unei anumite

³⁷ A se vedea opinia Comisiei de la Veneția asupra Proiectului legii cu privire la Procuratură, aprobată în cadrul celei de-a 75-a Sesiuni Plenare (Veneția, 13-14 iunie 2008) disponibilă la [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD\(2008\)019-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD(2008)019-e.asp)

cauze, condiționată de așa numitul principiu de ‘subordonare necondiționată’ și de un stil mai curând vertical de administrare a sistemului. Procurorii subordonați (de grad mai jos) se bucură de un drept mai curând iluzoriu de a ‘solicita instrucțiuni scrise’ în scopul contestării acestora. Această situație este agravată de un set de reguli și ordine obscure și în unele cazuri neaccesibile publicului, care definesc politicile și condițiile desfășurării activității în cadrul PG.

81. Legea din 2008 a introdus Consiliul Superior al Procurorilor (CSP), colegiul de calificare și colegiul disciplinar, având funcția de organe de administrare a sistemului. Capacitatea de autoreglementare a PG poate fi evaluată în mod cert ca fiind la etapa sa incipientă. CSP și colegiile sale au organizat primele ședințe în 2010. Pe parcursul aceluiași an, sistemul a lansat o nouă procedură de numire în funcție în bază de concurs. Va fi necesar să treacă ceva timp până când CSP și colegiile sale vor începe să dețină un rol mai independent și eficient față de Procurorul General în materii relative la dezvoltarea și accesul la carieră, disciplină, buget și control.
82. Potrivit unei analize comparative cu alte țări europene, Moldova are un număr relativ mare de procurori pe cap de locuitor - 21.6³⁸ procurori la 100,000 locuitori. Acest număr este mult peste media de 10.4 stabilită de CEPEJ. De fapt, numai două alte țări europene - Lituania (25.7) și Letonia (23) – au un număr mai mare de procurori la 100,000 locuitori decât Moldova³⁹. Desigur, diferențele între sistemele juridice în vigoare în țările Europei Centrale/de Est și Occidentale pot fi explicate prin responsabilitățile extinse ale procurorilor în primele, care depășesc sfera dreptului penal și nu sunt contrabalansate de existența unor sisteme efective de asistență juridică. Nivelul sporit al criminalității și utilizarea instrumentelor justiției penale la soluționarea unui șir de probleme confruntate de către societate poate, de asemenea, servi drept explicație. Prin urmare, numărul mai mare de procurori nu poate constitui în mod independent un indicator al eficienței sistemului, sau a lipsei de capacitate la nivel individual.
83. Quantumul sporit al alocațiilor pentru procuratură *per capita* constituie un indicator relevant, care sprijinește supoziția că sistemul dispune de resursele necesare pentru a funcționa în mod adecvat. În această privință, este important de evidențiat faptul, că Moldova alocă procuraturii cea mai mică sumă pe cap de locuitor comparativ cu alte țări europene, și anume 1.5 EUR pe locuitor. Țările aflate în condiții socio-economice similare cu cele ale Moldovei, precum Armenia cu 1.8 EUR, Georgia cu 2.0, sau Ucraina cu 2.2, alocă sume puțin mai ridicate. Aceste cifre sunt în contrast absolut nu numai cu cele înregistrate în țările mai prospere ale Europei Occidentale, dar, de asemenea, în noile state membre ale Uniunii Europene, care alocă, în termeni absoluți, sume mult ridicate, în mod special, Lituania (12.8 EUR), Ungaria (12 EUR), Slovacia (10.9 EUR) sau Letonia (10.4 EUR). Oricum, Moldova deja alocă o proporție cu mult mai ridicată procuraturii *per capita* relativă la PIB, și anume 0.13%, depășind astfel rata medie a CEPEJ de 0.09%. Din rândul țărilor europene numai Bulgaria (0.18%), Bosnia-Herțegovina

³⁸ În 2008, anul de referință pentru majoritatea analizelor recente ale CEPEJ, Moldova avea 770 procurori. Astăzi, numărul lor este de 780, atestând o creștere nesemnificativă în ultimii 3 ani.

³⁹ A se vedea Raportul CEPEJ citat mai sus, pp. 181-182.

(0.18%), Muntenegru (0.16%) și Lituania (0.13%) alocă o proporție mai mare din venitul național procuraturii comparativ cu Moldova. Aceste cifre trebuie analizate în contextul unei creșteri semnificative a bugetului procuraturii din Moldova conform standardelor CEPEJ – și anume o creștere de 15% în perioada 2004 - 2008⁴⁰. Conform celor mai recente estimări (nedisponibile în Raportul CEPEJ 2010, care conține o comparație a statisticilor din 2008), bugetul PG a fost în continuare sporit cu 1.3% în perioada 2009-2010, constituind un cuantum total de 72.4 milioane lei (aproximativ 4.5 milioane EUR). Echipa de experți consideră că analiza comparativă oferă teme pentru extinderea ulterioară a resurselor bugetare în favoarea PG, cu toate că o anumită creștere în acest sens ar fi binevenită în scopul creșterii salariilor relativ joase ale personalului PG (a se vedea, de asemenea, paragraful 85 mai jos).

84. Existența personalului auxiliar atașat procuraturii este un alt indicator pentru îmbunătățirea condițiilor de lucru ceea ce, la rândul său, va duce la sporirea calității serviciilor prestate. La rata de 1.0, Moldova se plasează sub media CEPEJ de 1.4 a raportului personal auxiliar pe procuror. În același timp, alte țări din regiune au rezultate și mai joase: în special, Rusia (0.4), Estonia (0.5), Lituania (0.6), Georgia (0.7), Azerbaidjan (0.7), Letonia (0.8), Armenia (0.9), Slovacia (0.9). Trebuie de subliniat că țările scandinave, de asemenea, se înscriu în acest grup, printre care Norvegia (0.1), Suedia (0.4) și Finlanda (0.5), cu toate că cifrele în cauză pot fi explicate de un nivel mult mai scăzut al criminalității (și, respectiv, al volumului de lucru). În consecință, nu se poate spune că procuratura din Moldova, prin prisma standardelor comparative⁴¹ este subdotată cu personal.
85. Potrivit datelor comparative prezentate de CEPEJ, în 2008 Moldova a oferit procurorilor cel mai mic salariu anual brut comparativ cu toate celelalte țări europene, constituind 3,207 EUR⁴², fiind urmată de Armenia (4,864 EUR), Rusia (7,201 EUR), Bulgaria (7,227 EUR), Albania (7,250 EUR) și Georgia (8,383 EUR), unicele țări sub nivelul de 10,000 EUR. Suplimentar, salariile procurorilor din Moldova, de asemenea, nu au ajuns la media CEPEJ de 2 ori cât salariul mediu brut pe țară, din moment ce procurorii din Moldova sunt plătiți în mediu numai de 1.6 ori mai mult⁴³. Numai un număr mic de țări din regiune au avut rezultate mai joase – în special Albania (1.4) și Rusia (1.4). Multe alte țări din Europa Centrală și de Est s-au apropiat sau au depășit media de 2 stabilită de CEPEJ. Se poate afirma că salarizarea proporțional mai ridicată a procurorilor reprezintă *inter alia* unul din instrumentele de prevenire a corupției. Acesta înseamnă că Moldova subremunerează proporțional procurorii săi comparativ cu alte sectoare. Prin urmare, chiar dacă trebuie de remarcat faptul că la rata de 114.1% creșterea salariilor tuturor procurorilor din Moldova între anii 2004 și 2008 a fost cea mai semnificativă în raport cu toate celelalte țări europene⁴⁴, se poate conchide că procurorii moldoveni sunt într-o anumită măsură subremunerați în raport cu alte sectoare.

⁴⁰ Ibid., pp. 29-30.

⁴¹ Ibid., pp. 181-182.

⁴² Ibid., pp 33-49

⁴³ Ibid., pp. 205-206.

⁴⁴ Ibid., p. 209.

86. Cu toate că CEPEJ, de asemenea, analizează datele statistice cu privire la gestionarea cauzelor penale ⁴⁵ (câte proceduri penale au fost pornite, clasate, au condus la condamnare etc.), Echipa de experți alege să nu analizeze aceste detalii pentru a evita orice concluzii speculative. Această alegere este justificată de inexistența unor indicatori unificați ai performanței în cadrul organelor de drept și judiciare din Moldova, și de accentul pus în continuare pe indici de transparență (i.e. ‘soluționarea cauzelor’ sau ‘identificarea infractorului’) pentru scopurile evaluării performanței, care sunt susceptibili în mod rezonabil de a cauza manipularea sau natura de autoservire a unor astfel de statistici. Mai mult, chiar și obținerea unor date statistice credibile în acest sens continuă a fi problematică în contextul unor variate metodologii și interese implicate la diferite nivele ale sub-sectorului urmăririi penale. Au avut loc câteva dispute serioase între PG și MAI privind discrepanțele relative la “cauzele soluționate”, fiind raportate, spre exemplu, de MAI ca constituind aproape 90% în unele cazuri (cu alte cuvinte omucidere), în timp ce PG opta pentru un procent cu mult mai mic.
87. PG a fost unul din beneficiarii direcți ai creării INJ. Oricum, în ansamblu cu instanțele de judecată și alți actori, procuratura încă nu simte un impact semnificativ de pe urma INJ asupra capacității sistemului la nivel individual sau instituțional (a se vedea paragrafele 221-227 mai jos).
88. În baza interviurilor realizate și altor surse menționate în acest capitol și în anexa la prezentul raport, Grupul de experți a identificat lipsa semnificativă de performanță din partea procuraturii din Moldova. Lista cauzelor posibile a acestui fenomen poate fi rezumată după cum urmează:
- a. moștenirea psihologică a *procuraturii* modelului sovietic, care dispunea de competențe nelimitate, inclusiv în domeniul vamal;
 - b. capacitatea limitată a PG și a ofițerilor săi, inclusiv lipsa abilităților, competențelor, instruirii, metodologiei și capacităților de liderism; capacitatea de autoreglementare este în etapa sa incipientă (CSP, colegiile disciplinare și de calificare);
 - c. lipsa capacității INJ de a asigura formarea inițială și continuă a procurorilor (a se vedea de asemenea paragrafele 221-227 mai jos);
 - d. schema repetitivă și anevoioasă de trei etape a procesului penal moștenită de la modelul sovietic (a se vedea paragraful 121 mai jos); lipsa unui concept coerent și de intensificare reciprocă de urmărire penală într-un cadru instituțional ajustat;
 - e. decalaj între regulile și procedurile penale formale și rolul real al ansamblului ‘organelor de constatare’ în timpul etapei timpurii de urmărire; decalaj între controlul formal (procurorul) și cel real (ofițer de urmărire penală, ‘organe de constatare’) asupra cauzelor la etapa timpurie de urmărire penală;
 - f. dependența funcțională a procurorului față de superiorii săi ierarhici din cadrul PG în exercitarea unei urmăririi penale, combinat cu o dependență

⁴⁵ Ibid., pp. 189-194.

- de facto* considerabilă a PG față de autoritățile de drept și executive în general;
- g. inexistența unor garanții efective împotriva relexor tratamentelor și altor forme de abuz, în special la etapa incipientă ('anchetă preliminară'); prioritizarea incorectă a procedurilor și a probelor colectate la această etapă a procesului;
 - h. accentul excesiv pus pe justiția retributivă; utilizarea ineficientă a alternativelor la urmărirea penală, inclusiv aplicarea rudimentară a formelor simplificate sau abreviate a procedurii penale;
 - i. indicatori și obiective de performanță imperfecte în cadrul PG, inclusiv o pondere excesivă atribuită indicilor clear-up și cercetării cauzelor; lipsa unei relații de feedback clar definite în procesul de evaluare a performanței a sub-sectorului procuraturii în special, și a domeniilor justiției penale și ordinii publice;
 - j. lipsa echipamentului modern și a altor resurse tehnice și financiare;
 - k. utilizarea insuficientă a unei abordări instituționalizate de tip 'task-force' sau a metodelor similare de cooperare avansată între agenții în procesul derulării urmării penale; lipsa vizibilității publice a eforturilor de tip task-force deja existente (procurorii care lucrează împreună cu anchetatorii în domeniile de anti-traficare, anti-corupție, crime cibernetice, transport); lipsa cunoștințelor relative la metodologia modernă de urmărire penală;
 - l. gândire și coordonare strategică insuficientă a reformei sectorului justiției, inclusiv participarea redusă la proces de către PG;
 - m. lipsa cunoștințelor suficiente în metode și proceduri de utilizare a asistenței juridice internaționale și mecanismelor cooperării internaționale profesionale cu implicarea omologilor străini;
 - n. imaginea insuficient de pozitivă a PG în societate;
 - o. corupția în procuratură, organele de drept și administrația de stat;
 - p. un număr ridicat de procurori pe cap de locuitor, în contextul unui buget extrem de redus, în termeni absoluți, alocat procuraturii și extinderea resurselor bugetare ale țării pentru acoperirea unei proporții relativ mai mari a venitului național destinate procuraturii decât în majoritatea țărilor europene;
 - q. subremunerarea proporțională a funcționarilor procuraturii vizavi de alte sectoare.

Reforme în proces de derulare și asistența donatorilor

89. GRM a identificat multe dintre deficiențele menționate anterior în Programul său de activitate pentru perioada 2011-2014, evidențiind PG ca fiind unul din sub-sectoarele principale vizate de reformare. Programul își propune *inter alia* să realizeze următoarele:
- a. acordarea graduală a statutului de magistrat procurorilor;
 - b. modificarea atribuțiilor procuraturii și concentrarea eforturilor asupra justiției penale;
 - c. modificarea procedurii de numire și destituire a Procurorului General, prin excluderea posibilității de numire și destituire a acestuia pe criterii politice,

numirea Procurorului General pe un termen îndelungat, fără posibilitatea de a fi desemnat pe un termen nou;

- d. instituirea obligației Procurorului General de a prezenta anual Parlamentului un raport public;
- e. instituirea unui mecanism prin care să se excludă posibilitatea să fie date instrucțiuni ilegale de către procurorii ierarhic superiori;
- f. crearea unui mecanism de apel către CSP, în cazurile disputelor interdepartamentale, inclusiv cele de fondul legal al cauzelor;
- g. reexaminarea regulilor de răspundere a procurorilor și excluderea imunității structurale a acestora.

90. În 2010, PG și-a ajustat structura prin crearea a trei secții noi, două dintre care au atribuții în domeniul rețelilor de comunicații și criminalității în spațiul cibernetic. Secția dispune de puterea ierarhică de a controla și revizui toate investigațiile ale rețelilor de comunicații și, în caz de necesitate, are competența de a efectua proprii investigații. Astfel de investigații sunt în prezent efectuate de către procurorii specializați, aceștia fiind subordonați șefilor birourilor teritoriale ale PG. Procurorii specializați sunt obligați să raporteze fără întârziere cazurile de maltratare a șefului secției într-un interval de 24 ore. Rămâne a fi monitorizat modul în care se va dezvolta capacitatea operațională a acestei Secții pentru a spori eficacitatea investigațiilor în conformitate cu standardele europene. În lumina celor spuse anterior, Echipa de experți consideră că, crearea unei Secții pentru combaterea rețelilor de comunicații este un pas salutar. În același timp, Grupul de experți constată lipsa unor motive suficiente pentru extinderea competenței PG prin crearea secției minore și drepturile omului, care are competențe ce depășesc limitele procedurii penale și poate aplica *ex officio* măsurile prevăzute de dreptul civil și administrativ în interesul persoanelor vulnerabile. Viziunea strategică a Echipei de experți pe termen lung cu privire la PG este îndreptată spre limitarea competențelor sale exclusive la domeniul justiției penale.

91. Procuratura Generală a beneficiat deja în urma unei asistențe internaționale în calitate de beneficiar principal. Componentele privind consolidarea instituțională și a capacității PG nu au fost realizate în contextul PPT și a Proiectului MOLICO finanțat de UE. În rezultatul diferitor inițiative venite din partea Ambasadei Statelor Unite, începând cu anul 2009 mai mult de 250 procurori au fost instruiți în diferite sfere, cum ar fi arestarea și detenția preventivă, asistența legală mutuală, tranzacțiile privind recunoașterea vinovăției, responsabilitatea penală a persoanelor juridice, investigarea și urmărirea penală a corupției și crimelor cibernetice). Unele din problemele relative la independența profesională și dezvoltarea carierei procurorilor sunt abordate de proiectul 'Suportul democrației' în proces de derulare (a se vedea paragraful 69 mai sus). Suplimentar, NORLAM, Comisia de la Veneția, OSCE și Ambasada SUA continuă să implementeze activități separate cu participarea și în beneficiul PG. În cele din urmă, PG a fost inclus recent în Misiunea Uniunii Europene de Consiliere în Politici Publice pentru Republica Moldova implementată de PNUD.

92. Asistența suplimentară pentru Procuratura Generală este planificată în cadrul instrumentului financiar al UE de ameliorare a capacităților instituționale (CIB). Mai mult ca atât, instituția urmează să fie unul din beneficiarii principali ai Proiectului privind 'Susținerea Cadrului Prejudiciar și de Investigare', elaborat de către Echipa de experți ca parte a unei vaste Acțiuni privind Sprijinirea Reformei Justiției 2011-2013 (a se vedea paragrafele 240-246 mai jos). Proiectul urmărește să valorifice și extindă activitățile anterioare ale UE și ale altor donatori, reexaminând totodată anumite probleme de ordin conceptual, statutar și instituțional. Obiectivele specifice ale proiectului vor include *inter alia*:
- redefinirea cadrului instituțional și procesual al etapei preliminară;
 - sporirea clarității, previzibilității și eficienței cadrului juridic cu privire la tehnicile speciale de urmărire ;
 - ameliorarea capacității actorilor din cadrul sub-sectoarelor, inclusiv PG, de a contribui la implementarea și dezvoltarea strategiei sectorului justiției, și de a asigura feedback și contribuțiile în scopul coordonării eficiente a reformării sectorului justiției, ceea ce va permite implementarea abordării sectoriale extinse de programare a UE.
93. Cu toate că Proiectul anunțat mai sus se va centra în special pe îmbunătățirea legislației procesuale, care reglementează activitatea desfășurată de PG, consolidarea capacității procuraturii va fi abordată în contextul Proiectului privind 'Eficiența, Transparența și Responsabilitatea Instanțelor Judecătorești', care va încerca să faciliteze revizuirea cadrului de reglementare și ameliorarea capacității INJ în calitate de componentele sale principale (a se vedea paragrafele 221-227 și 240-246 mai jos).

Direcțiile reformei în continuare

94. Grupul de experți propune următoarea listă de subiecte, care să servească puncte de plecare pentru inițiativele naționale și internaționale ulterioare în vederea sporirii eficienței PG:
- ameliorarea capacității PG, inclusiv abilitățile, competențele, formarea, metodologia și abilitățile de liderism, prin acordarea unui suport comprehensiv INJ; dezvoltarea mecanismelor de evaluare a capacității în cadrul procuraturii;
 - ameliorarea capacității de reglementare, management și instruire a CSP; dezvoltarea unor reguli și proceduri etice și disciplinare clare și previzibile; (în iunie 2011 un proiect al Codului Etic pentru Procurori se afla la etapa de elaborare);
 - asigurarea caracterului accesibil și deschis al cadrului de reglementare a activității procuraturii prin îmbunătățirea capacităților Procuraturii Generale în utilizarea sistemelor sale de internet și intranet
 - reducerea rolului instituțional și procesual al PG, în mod esențial, la înfăptuirea justiției penale; examinarea posibilității transferului unor funcții atribuite noii secții create pentru minori și drepturile omului către Ombudsman și alte autorități;

- e. modificarea PCC cu scopul de a redefini conceptul de investigație prejudiciară, atribuțiile relevante ale procurorilor și ofițerilor de urmărire penală în special la etapa incipientă a anchetei, care să permită supravegherea mai eficientă și ghidarea investigațiilor de către procuratură și instanțele judecătorești;
- f. încurajarea și dezvoltarea capacității PG de a contribui cu capitole noi în reforma sectorului justiției, solicitarea și furnizarea feedbackului altor actori din lanțul justiției în eforturile de reformare continuă;
- g. consolidarea independenței procurorului care examinează o cauză atribuită de superiorii săi; sporirea independenței instituționale și funcționale a PG față de autoritățile de drept și cele executive în general;
- h. dezvoltarea unui sistem modern de evaluare a performanței în cadrul PG, asigurând compatibilitatea și interoperabilitatea indicatorilor de performanță cu MAI, CCCEC alte organe de urmărire penală și de drept;
- i. sporirea eficienței comunicării între nivelele centrale și locale ale PG, *inter alia* prin intermediul unui sistem informațional unificat de gestionare a dosarelor și sprijinului IT în cadrul sub-sectoarelor de urmărire penală și cercetare, sistemele de drept și justiție penală în general;
- j. sporirea eficienței comunicării între PG și alți actori ai sectorului justiției, precum și omologii străini, *inter alia* prin introducerea instrumentelor și accesoriilor pentru video-conferințe
- k. crearea condițiilor de reglementare a utilizării sporite în calitate de probe în timpul proceselor penale a materialelor colectate prin tehnici speciale de investigație; perfecționarea sistemului de autorizare și supraveghere a măsurilor și tehnicilor de intruziune în scopul asigurării clarității și previzibilității cadrului juridic relevant;
- l. utilizarea mai largă a abordărilor de tip ‘task-force’ instituționalizate și a altor metode de cooperare avansată interdepartamentală în exercitarea cercetării și urmăririi penale; îmbunătățirea vizibilității eforturilor de cooperare inter-departamentală deja existente;
- m. intensificarea participării societății la administrarea justiției penale prin încurajarea utilizării măsurilor de protecție a martorilor, precum și metodelor persuasive sau represive (‘jurământ’, ‘datoria de a coopera’), în calitate de instrumente disponibile pentru PG;
- n. consolidarea capacității de comunicare cu publicul larg a PG, printre altele, în scopul încurajării colaborării martorilor în justiția penală;
- o. încurajarea eforturilor întru combaterea corupției în cadrul PG prin utilizarea eficientă a instrumentelor penale (tehnici speciale de investigație), civile (măsuri de control a proprietății), administrative (declararea veniturilor și bunurilor) și cele disciplinare;
- p. finanțarea îmbunătățită a facilităților generale și a echipamentului în cadrul PG;
- q. revizuirea nivelului de remunerare pentru funcționarii PG în raport cu alte sectoare publice și private.

Concluzii

95. Echipa de experți consideră că procuratura necesită o atenție specială din partea UE în sprijinirea sectorului justiției pe termen lung, având în *inter alia* vedere:
- lipsă semnificativă de performanță în activitatea procuraturii;
 - voința aparentă a autorităților naționale de a ameliora performanța procuraturii prin reformare profundă;
 - lipsa unor semne vădite de reticență față de aceste reforme din partea PG;
 - atenția mai curând redusă de care s-a bucurat acest sub-sector din partea donatorilor internaționali;
 - abilitatea de a dezvolta intervenții relevante, centrate suficient pentru a satisface principiul concentrării.

iii. **Avocatura și asistența juridică**

Situația actuală

96. Noua lege privind avocatura a intrat în vigoare în iulie 2010. Novațiile principale ale legii constau în următoarele:
- a. perioada de instruire inițială a fost extinsă de la 12 la 18 luni;
 - b. a fost schimbată structura organizațională a instituției avocaturii și a fost creat Consiliul Baroului Avocaților;
 - c. a fost creat un secretariat care să ofere Consiliului Baroului Avocaților sprijin tehnic (această prevedere nu este aplicată încă în practică);
 - d. birouri de avocați au fost create pe lângă fiecare curte de apel (5 în total);
 - e. avocații nelicențiați care activează în bază de procură își pierd dreptul de a oferi servicii în materie de litigii;
 - f. au fost puse bazele pentru un nou Cod de Etică care urmează a fi introdus (acesta nu a fost încă adoptat);
 - g. a fost îmbunătățit sistemul formării continue și ajustat în raport cu alte profesii juridice să includă 80 ore de formare obligatorie la fiecare doi ani.
97. Paralel cu procesul de reformare statură, profesia de avocat a fost consolidată semnificativ pe parcursul ultimilor câțiva ani prin sporirea numărului de admiteri în profesie. 1600 de persoane sunt în prezent pe lista avocaților care au dreptul să exercite profesia de avocat, și aproape 120-130 de specialiști noi sunt admiși în fiecare an. Această creștere cu 7-8% pe an pare a fi una susținută, având în vedere numărul mare de avocați absolvenți ai universităților și ai altor instituții de învățământ superior (a se vedea paragrafele 215-220 mai jos). Oricum, rata avocaților diferă considerabil în funcție de regiune, dat fiind că cea mai mare concentrare de profesii juridice este la Chișinău. Lipsa avocaților în unele regiuni, spre exemplu în sudul republicii, este în special acută.
98. Cu toate că, potrivit multor interlocutori ai Echipei de experți, competențele și abilitățile profesionale ale tinerilor avocați sunt în prezent de o calitate mai înaltă

decât 10 ani în urmă – spre exemplu, majoritatea cunosc cel puțin 2 sau 3 limbi străine – totuși, în continuare sunt necesare măsuri de consolidare a capacității acestora. În mod special, asociațiile juridice trebuie să transforme noile cadre admise în sistem în ‘noua conducere’, iar capacitatea de autoadministrare a profesiei de avocat trebuie sporită. Controlul respectării de către avocați a responsabilităților sale etice nu este suficient, dar poate fi consolidat prin crearea unui sistem de revizuire colegială, care să abordeze fenomenul ‘avocaților de buzunar’, care lucrează mână în mână cu poliția și procuratura în loc să reprezinte un client în cauze acoperite de asistența juridică. Mai mult decât atât, exercitarea profesiei de avocat nu este încă considerată de multe persoane ca fiind calea spre o carieră pe viață. În rezultat, abilitatea avocaților, care exercită această profesie, de a vorbi cu o singură voce, de a avea interese constante ca uniune, și de a participa în calitate de actori cu drepturi depline în sectorul justiției este indiscutabil mai redusă decât în multe alte țări europene. Cooperarea și schimbul instituțional cu organele de autoadministrare ale sistemului judecătoresc și actorii altor sectoare, de asemenea, nu este suficientă. La moment, nici un avocat licențiat nu este membru al CSM, pe când 3 reprezentanți ai comunității academice, pentru anumite motive, sunt incluși în organul de autoadministrare a sistemului judiciar.

99. Una dintre realizările importante ale reformei recente a fost restricționarea reprezentării părților în judecată de către avocați care activează în bază de procură. În același timp, Moldova are în continuare un număr prea mare de birouri ‘de consultanță juridică’ create de către indivizi, care nu au făcut studii juridice sau licență pentru exercitarea profesiei de avocat. Acest fapt demonstrează existența unei cereri în continuare înalte pentru servicii juridice în societate, atestând, totodată numărul redus al specialiștilor în domeniul juridic. Numărul avocaților licențiați pe cap de locuitor este, în mod indiscutabil, un indicator mai important al performanței sistemului justiției decât numărul judecătorilor sau procurorilor (a se vedea paragrafele 58 și 82 mai sus). În pofida unei creșteri recente a numărului juriștilor, Moldova, la rata de 36.4⁴⁶, s-a plasat cu mult sub media stabilită de CEPEJ de 147.6 avocați la 100,000 locuitori, fiind în avans numai față de Azerbaidjan (9), Armenia (24.4), Bosnia-Herțegovina (32.3) și Finlanda (34.4). În mod egal, numărul avocaților de (2.8) pe judecător în Moldova era cu mult sub media CEPEJ de 14.6 sau chiar mediana de 8.3⁴⁷. Aceste date atestă în mod rezonabil slăbiciunea profesiei de avocat în raport cu alte asociații din sectorul justiției, și alegerea limitată pentru membrii societății care solicită consultanță juridică sau reprezentare în instanța de judecată.
100. Legea cu privire la asistența juridică din 2007 a stabilit condițiile, sumele și procedurile asistenței juridice acordate în materii penale, civile și administrative. Consiliul Național pentru Asistența Juridică, compus din 7 membri (câte doi membri desemnați de MJ, Baroul Avocaților și Ministerului Finanțelor, și un membru desemnat de CSM), a fost instituit în scopul gestionării procesului de acordare a asistenței, repartizării cauzelor și finanțării. Sistemul se află încă în etapa sa incipientă, deoarece nu există criterii clar definite pentru acordarea asistenței juridice în materie civilă, legea definește mai curând neclar termenii ‘interesele

⁴⁶ conform datelor statistice din 2008.

⁴⁷ A se vedea Raportul CEPEJ menționat mai sus., p. 237.

justiției’, ‘mijloace’ și ‘solicitări minore’. De asemenea, se înregistrează lacune la capitolul dezvoltarea metodologiei de selectare a cazurilor, acoperirea regiunilor din afara capitalei și un call-centru pentru raționalizarea procesului de atribuire.

101. În pofida aflării în etapa sa incipientă, sistemul asistenței juridice în Moldova este deja complex, cuprinzând 8 avocați care activează în calitate de ‘apărători publici’ angajați ca funcționari publici, dar remunerați în prezent din sursele proiectului de asistență tehnică al Fundației Soros-Moldova (FSM). Sistemul național de asistență juridică include, de asemenea, 31 de para-juriști, care activează în comunitățile rurale, filtrează cererile și determină cele relevante pentru acordarea asistenței, fiind supravegheați de Consiliul Național pentru Asistența Juridică garantată de Stat. De asemenea, para-juriștii mobilizează comunitatea și sunt implicați în procesul de mediere, transformând sistemul într-un punct de intersecție a ajutorului juridic și social, repetând astfel modelul Birourilor de Consultanță pentru Centățeni din Regatul Unit, așa zisele *lokets* din Olanda și birouri de consultanță para-juridică în Africa de sud. Aceste servicii pot fi estimate de a contribui la consolidarea societății civile.
102. În baza analizei comparative a statisticilor din 2008, CEPEJ a constatat că autoritățile publice au cheltuit în mediu suma de 7,2 EUR pe cap de locuitor pentru promovarea accesului la justiție în cadrul sistemelor europene de asistență juridică. Cu toate acestea, dat fiind că cea mai mare parte a acestei medii se datorează sumelor foarte ridicate alocate numai în câteva din țările selectate (în special Regatul Unit, Olanda, Irlanda și țările scandinave), o măsură mai adecvată ar fi valoarea mediană a sumei alocate asistenței juridice în Europa, care constituie 1,7 EUR pe cap de locuitor⁴⁸. Chiar și în raport cu acest număr mai mic, Moldova a cheltuit o sumă extrem de redusă de 0.1EUR, cu toate că trebuie de ținut cont de faptul, că unele țări din regiune au cheltuit sume și mai mici – în special Ucraina (0.004 EUR), Azerbaidjan (0.03 EUR), Ungaria (0.03 EUR) și Albania (0.04). Procentul din venitul național alocat sistemului de asistență juridică din Moldova - la 0.01% din PIB – era egal cu valoarea mediană alocată în țările CEPEJ, deși în continuare sub media CEPEJ de 0.03%⁴⁹. Statisticile CEPEJ au demonstrat, că în 2008 Moldova a avut cel mai scăzut număr de cazuri de acordare a ajutorului juridic pe an - 125.7 la 100,000 locuitori, înregistrând progrese numai comparativ cu Bosnia-Herțegovina (69.5) și Armenia (66.9). Situația este similară și la capitolul alocarea resurselor financiare pentru asistență juridică pe caz, care, la rata de 56 EUR pe caz, a fost mai înaltă decât cea din Rusia (38 EUR), România (30 EUR) și Ungaria (7 EUR)⁵⁰.
103. Aceste date comparative trebuie să fie examinate în contextul creșterii considerabile a bugetului prevăzut pentru asistența juridică în Moldova, de la 661,958 lei (aproximativ 55,000 EUR) în 2008 la peste 4.5 milioane lei (aproximativ 280,000 EUR) în 2009⁵¹. Se așteaptă sporirea și mai mare a bugetului în 2010. Cu toate că, sistemul asistenței juridice din Moldova se afla în 2008 încă la etapa

⁴⁸ Ibid., pp. 31-32.

⁴⁹ Ibid., pp. 32-33.

⁵⁰ Ibid., p. 54.

⁵¹ www.cnaigs.md/fileadmin/fisiere/...cnaigs/Hotarire_nr_1_26.02.10.doc

incipientă de existență, în anumite privințe acesta deja atesta viabilitate pe o bază comparativă. Sub-sectorul a crescut în mod impresionant pe parcursul ultimilor doi ani. Desigur, la capitolul asistența juridică există încă mult spațiu pentru îmbunătățire, care fiind exploatat va plasa Moldova pe o treaptă mai înaltă în raport cu alte țări europene.

104. Majoritatea țărilor din cadrul CEPEJ asigură o gamă largă de asistență juridică, inclusiv consultații juridice, și nu numai reprezentarea în instanțe de judecată în cauze penale sau de altă natură. Totuși, în contextul funcționării sistemelor de asistență juridică există alte restricții specifice. Moldova se numără printre puținele țări europene (împreună cu Azerbaijan, Bulgaria, Cipru, Georgia, Letonia și câteva alte), care nu prevăd posibilitatea exonerării de cheltuieli de judecată a solicitantului care beneficiază de asistență juridică sau obținerea asistenței juridice pentru neexecutarea unei decizii a instanței de judecată⁵². În final, un sistem privat de asigurare a cheltuielilor juridice, care ar permite persoanelor să acopere cheltuielile de judecată, nu există în Moldova⁵³. Se poate aștepta ca unele din aceste deficiențe să fie remediate după ce va începe să funcționeze sistemul de asistență juridică civilă.
105. În concluzie, în baza interviurilor realizate și a altor surse menționate în acest capitol și anexa la raport, Echipa de experți a evidențiat ameliorări în performanța sub-sectorului, în pofida unei anumite lipse de performanță. Următorii factori au fost indicați de către grupul de experți printre cauzele stării curente de fapt:
- capacitatea limitată a baroului de a controla nerespectarea eticii în rândul avocaților, precum și de a dezvolta abilitățile de liderism în cadrul profesiei, lipsa unui secretariat care să asiste Consiliul Baroului Avocaților;
 - lipsa unui nou Cod de etică pentru avocați
 - ambiguități în lege – și lipsa practicii - cu privire la definițiile de bază, condițiile și metodologia pentru acordarea asistenței juridice; capacitatea limitată a Consiliului Național pentru Asistența Juridică în administrarea sistemului;
 - domeniul de aplicare limitat al asistenței juridice (este posibil ca acest aspect să fie soluționat odată cu intrarea în vigoare a noii legislații);
 - restricții financiare asupra fondurilor publice să acopere serviciile prestate de avocați privați competenți;
 - prevalența continuă a avocaților care activează în bază de procură în materie de consultării juridice, deși nu și în materie de litigiu.

Reforme în derulare și asistența donatorilor

106. Majoritatea schimbărilor se produc în prezent ca urmare a mai multor activități de asistență internațională desfășurate, în mod remarcabil, în cadrul proiectelor de asistență tehnică ale Fundației Soros - Moldova și SIDA. Conform informațiilor deținute de Echipa de experți, creșterea spectaculoasă a bugetului total pentru

⁵² A se vedea Raportul CEPEJ citat mai sus, p. 51.

⁵³ Ibid., p. 60.

asistența juridică s-a datorat anume acestor activități. Rămâne de văzut cum va fi asigurată continuitatea acestor eforturi de către GRM după diminuarea sprijinului acordat sub-sectorului de către donatori.

107. Inițiative separate de consolidare a capacității sub-sectorului au fost, de asemenea, desfășurate de către UE și COE, Ambasada SUA împreună cu ABA ROLI, Corporația SUA Provocările Mileniului și USAID (prin PPT), NORLAM, IRZ Germania, OSCE și altele.

Direcțiile reformei în continuare

108. Următoarele obiective necesită a fi atinse prin reformarea continuă și activități de sprijinire:
- a. încurajarea dezvoltării capacității avocaților la nivel de barou, punând un accent special pe ‘capacitatea de leadersim’ necesară pentru o profesie cu pondere și coeziune sporită; dezvoltarea mecanismelor de evaluare a capacității în cadrul sistemului avocaturii;
 - b. crearea unui secretariat pentru Consiliul Baroului Avocaților
 - c. extinderea rolului de formare continuă a INJ în acord cu necesitățile membrilor uniunii avocaților (a se vedea de asemenea 221-227 mai jos);
 - d. consolidarea rolului de administrare și control a baroului în materii etice și disciplinare, inclusiv fenomenul ‘avocaților de buzunar’; adoptarea unui nou Cod de etică;
 - e. sporirea transparenței și reducerea imixiunii MJ în supravegherea profesiei, inclusiv un rol mai redus în licențiere;
 - f. încurajarea unui număr mai mare de avocați să activeze în regiuni;
 - g. o interacțiune mai mare între Consiliul Baroului Avocaților și CSM, inclusiv schimbul și formalizarea componentei colegiilor disciplinar și de calificare;
 - h. încurajarea și dezvoltarea abilității Baroului de a contribui prin eforturi susținute la reformarea sectorului justiției, solicita și furniza feedback altor actori ai lanțului justiției în eforturile de reformare continuă;
 - i. sprijinirea în mod comprehensiv a capacității Consiliului Național pentru Asistență Juridică ; definirea în termeni clari a criteriilor de bază pentru acordarea asistenței juridice civile, inclusiv noțiunile de ‘interese ale justiției’, ‘mijloace’ și ‘solicitări minore’; îmbunătățirea metodologiei de selectare a cauzelor, asigurarea serviciilor în afara capitalei; crearea unui birou central/aparat al CNAJ crearea unui centru pentru apeluri telefonice pentru a raționaliza procesul de repartizare;
 - j. extinderea domeniului de aplicare a asistenței juridice pentru a include scutirea de plata taxelor judiciare, asistența juridică pentru executarea hotărârilor, crearea unui sistem de asigurare a cheltuielilor pentru ajutor juridic;
 - k. un rol mai activ al instanțelor de judecată în exercitarea controlului asupra calității reprezentării juridice în cauze penale și civile prin intermediul obligațiilor procedurale suplimentare a instanțelor prevăzute în codurile procesuale respective;

- l. restricționarea în continuare a abilității avocaților care activează în bază de procură de a oferi consiliere juridică.
- m. un sistem mixt de acordare a asistenței juridice, care să preia practicile aplicate de la diferite sisteme (“apărători publici” angajați de stat, avocați privați numiți în mod oficial și para-juriștii comunitari) pentru a determina direcția clară spre un model dominant pe termen lung (cu toate că Grupul de experți nu consideră această problemă ca fiind o prioritate urgentă).

Concluzii

109. Echipa de experți consideră că avocatura și sistemul de asistență juridică justifică o atenție continuă din partea UE în sprijinirea sectorului justiției pe termen lung, ținând cont *printre altele* de:
- o anumită lipsă de performanță, dar și ameliorări vădite în cadrul avocaturii și sistemului de asistență juridică comparativ cu alți actori ai sectorului justiției;
 - un cadru legislativ mai curând temeinic care să fundamenteze desfășurarea reformelor în sistemul asistenței juridice;
 - în prezent, alți donatori desfășoară activități clar orientate;
dar contrabalansată de:
 - necesitatea asigurării continuității eforturilor internaționale de asistență după scăderea intensității acestora.

iv. Ministerul Justiției

Situația actuală

110. În conjunctura instituțională a Moldovei, Ministerul Justiției (MJ) are următoarele atribuții:
- a. elaborarea proiectelor de acte legislative, efectuarea expertizelor juridice, evaluarea impactului, elaborarea inițiativelor legislative și prezentarea proiectelor Parlamentului;
 - b. sistemizarea și codificarea actelor legislative existente;
 - c. menținerea Registrului de Stat al actelor juridice și a unei baze de date;
 - d. reprezentarea intereselor Guvernului Republicii Moldova în fața Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO);
 - e. protecția juridică a cetățenilor Moldovei la nivel internațional;
 - f. asigurarea gestionării și sprijinului administrativ instanțelor de judecată;
 - g. coordonarea reformelor în domeniul justiției;
 - h. executarea hotărârilor instanțelor de judecată în materie penală prin intermediul Oficiului central de probațiune;
 - i. licențierea și supravegherea Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești;
 - j. supravegherea activității Baroului de Avocați și a birourilor notariale;

- k. înregistrarea partidelor politice, mass-media, organizațiilor neguvernamentale și a altor entități;
- l. armonizarea legislației naționale cu legislația comunitară prin intermediul Centrului de Armonizare a Legislației (CAL).

111. Ministerul Justiției, în calitatea sa de organ central al puterii executive, este numai parțial relevant pentru acest exercițiu de evaluare, accentul principal fiind pus mai curând pe administrarea justiției (a se vedea paragrafele 36-38 mai sus). În același timp, rolul Ministerului Justiției în promovarea reformei justiției este unul indispensabil. MJ a stat la baza unor din cele mai importante schimbări recent operate sectorului, în special reforma avocaturii și sistemului executorilor judecătorești. În cadrul interviurilor acordate Echipei de experți, unii observatori internaționali și-au exprimat reticența vizavi de stilul oarecum precipitat de elaborare a politicilor, predominant în Moldova în general și în cazul Ministerului Justiției în special. În consecință, expertizele organizațiilor internaționale nu sunt întotdeauna luate în considerație, sau, în unele cazuri, nu sunt cu adevărat solicitate. Lipsa consultărilor periodice a afectat, de asemenea, și unii dintre partenerii naționali importanți. Spre exemplu, băncile și companiile de asigurare nu au fost consultate în vederea adoptării Legii cu privire la executorii judecătorești.
112. Recent, MJ a întreprins o inițiativă pro-activă importantă prin crearea Consiliului pentru Reforma Sectorului Justiției (CRSJ) și acordarea suportului CRSJ, astfel reafirmând voința de a rămâne pilonul operațional în implementare a reformării sectorului justiției (a se vedea de asemenea paragraful 192 mai jos).
113. În baza interviurilor realizate și a altor surse menționate în acest capitol și anexa la raport, Echipa de experți a evidențiat ameliorări importante în performanța MJ, în pofida unei lipse de performanță. Cauzele posibile ale situației actuale din cadrul instituției sunt:
- a. stilul oarecum precipitat de elaborare a politicilor;
 - b. perspectiva pe termen scurt decât pe termen mai lung a inițiativelor de reglementare și revizuire instituțională;
 - c. lipsa conștientizării depline și prevederii implicațiilor bugetare a reformelor planificate;
 - d. lipsa consultărilor cu un grup extins de parteneri în procesul implementării reformelor, inclusiv sectorul privat și societatea civilă.

Reforme în proces de derulare și suportul donatorilor

114. MJ, propriu-zis, nu este supus unei reformări semnificative, cu toate că, destul de recent, au fost create anumite secții noi sau transferate sub egida sa. Procesele relevante de reformare a diferitor secții în cadrul MJ, printre care secția executare, sunt revizuite în conformitate cu direcțiile relevante sub-sectoriale de mai jos.
115. Misiunea UE de Consiliere în Politici Publice pentru Republica Moldova, implementată de către PNUD, constituie modalitatea principală de sprijinire a instituției de către UE. Misiunea își desfășoară activitatea deja timp de un an și a

reușit să dezvolte relații de comunicare eficiente între Minister și Delegația Uniunii Europene în Moldova. Cea mai semnificativă modalitate de acordare a suportului UE Ministerului Justiției va implica Proiectul de coordonare a sectorului justiției elaborat de către Echipa de experți ca parte a Acțiunii privind suportul reformelor sectorului justiției (a se vedea, de asemenea, paragrafele 240-246 mai jos).

Direcțiile reformei în continuare

116. Orice activitate cu implicarea MJ trebuie să urmărească atingerea următoarelor obiective:
- a. consolidarea rolului său de coordonare a reformei sectorului justiției;
 - b. încurajarea dezvoltării strategiei de reformare a sectorului justiției și a unui plan de acțiuni desfășurat, raportat la cadrul bugetar pe termen mediu;
 - c. încurajarea și dezvoltarea capacității actorilor din cadrul sectorului, inclusiv a diferitor departamente din cadrul MJ, de a contribui la derularea reformei sectorului justiției, solicitarea și furnizarea feedback-ului altor actori din cadrul lanțului justiției în eforturile de reformare continuă ;
 - d. promovarea perspectivei de termen lung și abordării holistice a noilor inițiative de reglementare;
 - e. cunoașterea și prevederea implicațiilor bugetare a fiecărei acțiuni în parte, modelarea și prevederea rezultatelor și impacturilor alternative;
 - f. dezvoltarea unui proces public de consultare din câteva etape care să conducă la adoptarea legilor;
 - g. garantarea independenței puterii judiciare în activitățile de comunicare cu publicul desfășurate de MJ;
 - h. consolidarea capacității la nivel individual și instituțional, inclusiv abilitățile, competențele, instruirea, metodologia și capacitățile de conducere; dezvoltarea mecanismelor de evaluare a capacității în cadrul ministerului.

Concluzii

117. Grupul de experți consideră că MJ justifică necesitatea unei atenții continue din partea UE în sprijinirea sectorului justiției pe termen lung, având în vedere *inter alia*:
- o anumită lipsă de performanță, dar și îmbunătățiri vizibile în cadrul Ministerului comparativ cu alți parteneri din cadrul sectorului;
 - faptul că sprijinirea eforturilor MJ întreprinse întru reformarea sectorului justiției și a eforturilor de coordonare a donatorilor va fi asigurată ca parte a unui subiect transversal distinct (a se vedea paragrafele 187-196 mai jos).

v. Organele de Urmărire Penală (Ministerul Afacerilor Interne, Serviciul Vamal, CCCEC)

Situația actuală

118. Codul de Procedură Penală adoptat în 2003 (a se vedea paragraful 75 mai sus) a introdus câteva elemente noi în sistemul de urmărire penală, fapt ce a semnat o detașare de la modelul vechi sovietic. În conformitate cu noul sistem, cauzele penale sunt inițiate și urmărirea penală este instrumentată în mod formal de către procurorii din cadrul Procuraturii Generale, sau ofițerii de urmărire penală (OUP) din cadrul Ministerului Afacerilor Interne (628 ofițeri de urmărire penală), Serviciului Vamal (24 OUP) și CCCEC (65 OUP). Procuratura Generală exercită acele acțiuni de urmărire penală care intră în competența organelor procuraturii (vezi paragraful 76 mai sus). Ministerului Afacerilor Interne îi revine sarcina de a exercita urmărirea penală în toate cauzele penale care nu intră în competența altor organe de urmărire penală. Cu toate acestea, în realitate MAI conduce urmărirea penală în toate cauzele penale în care infracțiunile bănuite au fost descoperite de către poliție, inclusiv acelea care formal cad sub jurisdicția tematică a celor două organe de urmărire penală specializate (Serviciul Vamal și CCCEC). Volumul total de lucru și contribuția agenților relevante în conducerea procedurilor procesuale penale prejudiciare în Republica Moldova pot fi ilustrate prin următoarele date statistice privind numărul cauzelor penale investigate pe parcursul ultimilor ani⁵⁴:

	2007	2008	2009	2010
MAI	44812	39816	37195	43368
PG	6920	6676	6501	6415
CCCEC	1417	1839	2427	2800
Serviciul Vamal	212	190	197	215

119. Legea privind Statutul Ofițerului de Urmărire Penală din 2006 reiterează exigența privind independența formală a acestuia. Cu toate acestea, condițiile reale de activitate a OUP reprezintă un amestec de ordine scrise și indicații obligatorii și imediate din partea conducerii instituțiilor în cadrul cărora activează. În pofida unei anumite autonomii departamentale, subdiviziunile (direcții, secții) de urmărire penală din cadrul MAI, depind din punct de vedere ierarhic și instituțional de structurile ministeriale și puterea executivă centrală. Nu există o distincție de facto între *subordonarea ierarhică* a OUP față de superiorii lor administrativi din punctul de vedere al dezvoltării profesionale și chestiunilor disciplinare, pe de o parte, și *subordonarea funcțională* a OUP față de aceleași persoane în contextul unui caz de urmărire penală concret, pe de altă parte. Însă, problema se acutizează datorită apariției unei tendințe ce vine în contradicție cu intenția inițială a reformei CPP – și anume, un număr sporit de organe de drept și structuri guvernamentale implicate în instrumentarea anchetei penale și activitățile speciale de urmărire penală, sau

⁵⁴ Potrivit datelor furnizate Echipei de experți de către PG.

împuternicite de a se implica în proces duc la utilizarea diferitor tipuri de proceduri “administrative” (delicte minore).

120. Din punct de vedere administrativ, structurile MAI sunt excesiv de centralizate. În același timp, acest lucru nu împiedică producerea unor suprapuneri și confuzii semnificative vis a vis de organul sau persoana competentă abilitată cu exercitarea anumitor funcții specifice de urmărire penală.
121. Procedura penală în Moldova a păstrat schema repetitivă și greoaie (a celor trei etape) moștenită de la modelul sovietic, care include “ancheta/ cercetarea preliminară” care este foarte sumar reglementată, urmărirea penală formală și judecarea cauzei. “Ancheta preliminară” poate fi instrumentată de un număr larg de organe de drept, organe administrative sau organe de securitate, făcându-se trimitere la statutul lor juridic de “organe de constatare”. Urmărirea penală propriu-zisă doar continuă “cercetarea preliminară” și, în mare parte, depinde de rezultatele acesteia. Această abordare deviază de la principiul statutar privind stricta delimitare a organelor investite cu puteri de urmărire și conducere a urmăririi penale, în consecință subminând independența și eficiența urmăririi penale, procesului prejudiciar și a justiției penale. Acest sistem nu este echilibrat de acțiunile procesuale ulterioare ale instanței de judecată care acordă prioritate în mod persistent probelor adunate în timpul urmăririi penale decât celor prezentate în fața instanței.
122. Rolul real al PG în instrumentarea urmăririi penale este extrem de diferit de atribuțiile statutare ale procuraturii. Formal, PG i-a fost încredințată sarcina de a conduce urmărirea penală efectuată de organele de urmărire penală executive. Cu toate acestea, exercitarea acestor atribuții de către PG nu este suficient dezvoltată și susținută prin mecanisme regulatorii și instituționale, infrastructură, resurse umane și tehnice. Necătând la faptul că CPP și alte acte normative consfințesc caracterul obligatoriu al deciziei luate de procuror în raport cu ofițerii de urmărire penală, puține mijloace care ar asigura transpunerea acestui rol în practică sunt puse la dispoziția procuraturii. Procurorii rămân izolați de activitățile de urmărire penală, iar rolul lor este preponderent formal. Interacțiunea între procuratură și ofițerii de urmărire penală se limitează la comunicarea scrisă oficială, remiterea cauzelor pentru cercetare suplimentară și (ocazional) plângeri disciplinare împotriva OUP. Drept urmare, urmărirea penală rămâne, în mare parte, la latitudinea și sub influența directă a superiorilor ierarhici ai OUP, în deosebi, a comisarilor de poliție.
123. În plus, organele de drept și ale procuraturii din Moldova, precum și sistemul justiției penale în general, întâmpină dificultăți în aplicarea tehnicilor “speciale de investigare” (operative), care sunt utilizate în contracararea formelor organizate, latente sau sofisticate de infracțiuni, inclusiv la infracțiunea de corupție. Acest fapt se datorează în special cadrului juridic depășit – și anume Legea cu privire la tehnicile speciale de investigare din 1994 (LTSI, cunoscută de asemenea sub denumirea de Legea privind activitatea operativă de investigație) – precum și practica opacă a punerii în aplicare a aceste legi. În pofida unor amendamente, atât LTSI, cât și aranjamentele instituționale complementare rămân profund dissociate de procedura penală și urmărirea penală.

124. Personalul și resursele operative de investigații sunt gestionate de așa-numitele servicii “operative” și de securitate, care nu poartă nici o responsabilitate față de rezultatul procedurilor penale inițiate de către ei. Serviciile “operative” nici nu sunt încurajate să coopereze cu organele de urmărire și organele procuraturii.. Datorită barierei instituționale predominante, interacțiunea dintre procuratură, OUP și serviciile “operative” se limitează doar la comunicarea scrisă oficială. De asemenea, serviciile “operative”, OUP și procurorii dețin capacitate limitată în utilizarea unor tehnici speciale de investigare mai performante și eficiente. În consecință, activitățile speciale de investigare în Republica Moldova subminează sistemul justiției penale prin reducerea eficienței lui, precum și prin incapacitatea de a respecta standardele relevante în domeniul drepturilor omului, cum ar fi exigența clarității și predictibilității cadrului de reglementare (vezi cazul *lordachi și alții împotriva Moldovei* judecat la CEDO).
125. Situația generală este exacerbată de asemenea de persistența percepțiilor acuzatoriale, lipsa cooperării intersectoriale (abordare de tip ‘task-force’) și un sistem demodat de evaluare a indicatorilor de performanță în organele de drept. Drept urmare, multe principii relative la noțiunea de proces echitabil rămân în mare parte declarative.
126. Caracterul retributiv și neechilibrat al politicilor penale în Moldova obstrucționează încercările de folosire mai rațională a puterilor discreționare, a procedurilor procesuale penale speciale, a acordului de recunoaștere a vinovăției sau altor alternative la procedurile generale de urmărire penală, care sunt mult mai îndelungate și costisitoare. După cum stau lucrurile, există posibilități limitate pentru a înceta procedurile procesuale penale în cauzele privind infracțiunile minore și de o gravitate medie, sau pentru a le înlocui cu sancțiuni administrative. Însăși suspendarea urmăririi penale de regulă nu este utilizată în practică. Legislația curentă permite procedura de mediere sau de sistare a procedurilor procesuale prejudiciare în cazul reconcilierii, inclusiv în cauzele privind infracțiunile grave comise de către minori. Cu toate acestea, utilizarea acestor alternative este descurajată datorită coruptibilității percepute, precum și a obiectivelor punitive ale urmăririi și cercetării penale, dat fiind faptul că sistemul actual de evaluare a indicatorilor privind calitatea urmăririi penale dezaproabă terminarea cauzelor, și din acest considerent cercetarea penală este preferabilă în majoritatea cazurilor.
127. În plus, eficiența urmăririi penale este redusă datorită deficiențelor structurale și tehnice ale serviciilor criminalistice – un sistem fragmentat care include Centrul Național de Expertize Juridice din cadrul Ministerului Justiției, Direcția tehnico-criminalistică din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, precum și Centrul de Medicină Legală din subordinea Ministerului Sănătății. Conform unor decizii ale CEDO, precum și a Raportului CPT publicat în urma evenimentelor din aprilie 2009⁵⁵, Centrul de Medicină Legală a fost supus criticii pe motiv că nu a reușit să

⁵⁵ *Colibaba v. Moldova*, hotărârea CEDO din 23 octombrie 2007; Raportul privind efectuată în Moldova la 27 la 31 iulie 2009; CPT/Inf (2009) 37.

respecte standardele procedurale privind investigarea adecvată a relexor tratamente.

128. Rămâne de constatat că reformele demarate nu au condus la o creștere substanțială a eficienței, corectitudinii procedurale sau independenței suficiente a sub-sectorului de urmărire penală. Mai mult, situația curentă în domeniu reprezintă una dintre cauzele celei mai mari probleme din sistemul justiției din Moldova – și anume incapacitatea continuă de a preveni și a combate eficient relexor tratamente și de a contracara violența și impunitatea din partea poliției (a se vedea paragrafele 208 – 214 mai jos).
129. În baza interviurilor și a altor surse descrise în acest capitol și în Anexă, Echipa de Experți a atestat o lipsă semnificativă de performanță în acest sub-sector. Lista eventualelor cauze care stau la baza stării actuale de lucru poate fi rezumată la următoarele:
- a. schema repetitivă și greoaie în cele trei etape ale procesului penal moștenită de la modelul sovietic; lipsa unui concept coerent și consolidat privind investigarea unei infracțiuni într-un cadru instituțional bine reglementat;
 - b. capacitatea insuficientă a OUP, procurorilor și instituțiilor de urmărire penală, inclusiv lipsa de abilități, competențe, instruire, metodologie și abilități de liderism;
 - c. disparitatea dintre regulile formale privind procedura penală și rolul de facto al multitudinilor “organe de constatare” în faza începătoare/ timpurie a urmăririi penale; disparitatea dintre controlul oficial (procuror) și cel real (ofițer de urmărire penală, “organ de constatare”) asupra cazului în faza timpurie a urmăririi penale;
 - d. independență funcțională insuficientă a OUP față de superiorii lor ierarhici, combinată cu dependența funcțională considerabilă *de facto* a sub-sectorului urmărire penală față de organele de drept și autoritățile executive în general;
 - e. inexistența garanțiilor eficiente împotriva relexor tratamente și altor tipuri de abuz, în special la etapa inițială de cercetare (ancheta preliminară); prioritizarea improprie a procedurilor și probelor colectate la această etapă a procesului penal;
 - f. importanță excesivă acordată justiției retributive; neutilizarea alternativelor la cercetarea penală, inclusiv implementarea rudimentară a formelor prescurtate și simplificate ale procedurilor procesual penale;
 - g. indicatori de performanță și obiective privind urmărirea penală și aplicarea legii imperfecte, în special, importanță excesivă acordându-se indicatorilor privind cauzele clarificate și investigate; lipsa unei relații de răspuns/ feedback bine definită în procesul de evaluare a performanțelor în sub-sectorul urmărire penală, în particular, și a domeniului organelor de drept și justiției penale, în general;
 - h. suprapunerea sarcinilor și imputernicirilor preventive (regulatorii), analitice, executive (de aplicare a legii) și de investigare ale CCCEC;
 - i. lipsa echipamentului de investigare performant și a altor resurse tehnice și financiare;;

- j. utilizarea insuficientă a unei abordări de tip “task force” instituționalizată sau a metodelor analogice privind cooperarea inter-sectorială avansată în exercitarea urmăririi penale; lipsa vizibilității publice ale eforturilor de tip task-force deja existente (procurorii care lucrează împreună cu anchetatorii în domeniile de anti-traficare, anti-corupție, crime cibernetice, transport); lipsa cunoștințelor și a metodologiei moderne de investigare;
- k. insuficientă gândire strategică și coordonare a reformei domeniului justiției, inclusiv datorită participării insuficiente a partenerilor relevanți din domeniu;
- l. existența reglementărilor juridice și cadrului instituțional diferit relative la tehnicile speciale de investigație care nu sunt ajustate la prevederile CCP în particular și la justiția penală în general;
- m. lipsa relevanței a unei strategii interdisciplinare incluzive coerente privind consolidarea serviciilor naționale de expertiză legală, în raport cu accesibilitatea facilităților din străinătate; lipsa capacităților serviciilor de expertiză la nivel instituțional și individual;
- n. incapacitatea statului de a armoniza nivelul de performanță a proiectelor sale în anumite domenii, precum expertiza legală, care ar fi mult mai eficient externalizată către sectorul privat;
- o. caracterul neadecvat și formalist al supravegherii juridice asupra urmăririi penale, în general, și asupra aplicării tehnicilor speciale de investigare, în particular;
- p. lipsa cunoștințelor suficiente în domeniul metodelor și procedurilor de utilizare a asistenței internaționale legale și mecanismelor de cooperare profesională cu implicarea partenerilor străini;
- q. imaginea proastă a sub-sectorului urmărire penală în societate, inclusiv nedorința percepută a acestora de a ajuta și proteja cetățenii;
- r. corupția din cadrul sub-sectorului urmărire penală, organelor de drept, procuraturii, sistemului judecătoresc și administrației publice centrale;
- s. motivarea financiară insuficientă a OUP și a celor implicați în urmărirea penală pentru realizarea adecvată a activităților.

Reforme în derulare și asistența donatorilor

130. Cu toate că, mai mulți interlocutori naționali ai Echipei de Experți și-au exprimat disponibilitatea de a aborda problemele menționate mai sus, Programul de Activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru 2011-2014, asemănător versiunilor precedente, nu prevede asumarea vreunor angajamente privind soluționarea deficiențelor și viciilor conceptuale persistente în sub-sectorul urmăririi penale, abordând preponderent “simptomele” problemei, în detrimentul analizei profunde a cauzelor problemelor existente. În același timp, pot fi observate și unele evoluții pozitive, chiar dacă fragmentate, cum ar fi adoptarea Conceptului privind Reforma Ministerului Afacerilor Interne (a se vedea paragraful 32 de mai sus). Cu toate că serviciile de urmărire penală ale MAI au căpătat deja un anumit grad de autonomie departamentală, conceptul prevede pe bună dreptate separarea funcțiilor polițienești ordinare (funcția de prevenire, ordine publică, protecția civilă) de funcția de urmărire penală a MAI. Începând cu vara anului 2010, MAI a început

procesul de modificare a obiectivelor și indicatorilor de performanță, inclusiv pentru serviciile “operative” și de investigare.

131. Aceste realizări au fost posibile și grație asistenței internaționale, cum ar fi componenta MAI din cadrul Proiectului gestionat de PNUD “Misiunea UE de Consiliere în Politici Publice pentru Republica Moldova”, în cadrul căreia a fost acordată asistență MAI în elaborarea Matricei cu privire la coordonarea asistenței tehnice externe - un exemplu destul de rar al unei încercări reușite de coordonare în contextul RM. PNUD a demarat de asemenea realizarea Proiectului UE privind “Consolidarea examinării medico-legale a torturii și relexor tratamente”. De asemenea, UE finanțează un alt proiect relevant gestionat de PNUD “Susținere pentru consolidarea mecanismului național de prevenire a torturii în conformitate cu prevederile Protocolului Opțional CAT”. Ambasada Statelor Unite ale Americii continuă să aloce mai mult de 1 milion dolari SUA în fiecare an pentru diverse activități ale MAI (în domeniul combaterii traficului de ființe umane, anti- terorism), controlul intern și consolidarea capacităților instituționale (în special, în domeniul expertizei medico- legale). De asemenea, sub-sectorul urmărire penală beneficiază de asistența tehnică oferită și de alte instituții donatoare internaționale, precum OSCE, BKA – Germania, NORLAM care contribuie la îmbunătățirea graduală a lucrurilor, în special în ceea ce privește dezvoltarea capacităților instituționale. În același timp, este necesar de menționat că, până la moment, nu a fost oferită asistență externă vis-à-vis de schimbarea cadrului de reglementare și instituțional al acestui sub-sector.
132. Prin urmare, Echipa de experți este optimistă că UE își va aduce contribuția extrem de necesară în reformarea cadrului de reglementare și instituțional al sub-sectorului. O acțiune mult mai cuprinzătoare este prevăzută în cadrul Proiectului privind Reforma Structurală a MAI, Poliției și CCCEC, în valoare de 2,5 milioane Euro și preconizat să fie lansat în iulie 2011. *Inter alia*, acest proiect va avea drept scop:
- a. consolidarea capacităților instituționale ale MAI în vederea realizării cerințelor prevăzute la Capitolul “ Justiție, Libertate, Securitate” al viitorului Acord de Asociere UE- RM, contribuind de asemenea și la realizarea dialogului curent privind liberalizarea regimului de vize;
 - b. reorganizarea MAI și a sistemului poliției;
 - c. asistență CCCEC privind implementarea Strategiei Naționale anti-Corupție.
133. În cele din urmă, un alt Proiect al Uniunii Europene intitulat “Susținerea Cadrului Prejudiciar și de Investigare” a fost elaborat de Echipa de experți și este preconizat să fie lansat la finele anului 2011 ca parte a Acțiunii de Susținere a Reformelor de Politici în Sectorul Justiției (vezi paragrafele 240-246 mai jos). Proiectul intenționează să consolideze și să extindă activitățile deja demarate, în același timp reconsiderând unele chestiuni conceptuale - statutare și instituționale, care nu au fost până acum abordate de asistența orientată spre realizarea unor obiective specifice din partea donatorilor. Obiectivele specifice ale proiectului se vor axa, printre altele, pe:
- a. redefinirea cadrului instituțional și procedural al etapei prejudiciare;

- b. Îmbunătățirea clarității, predictibilității și eficienței cadrului legal privind folosirea tehnicilor speciale de investigare;
- c. Îmbunătățirea capacității actorilor din acest sub-sector de a contribui la implementarea și dezvoltarea strategiei privind domeniul justiției și de a oferi reacții de răspuns și contribuție personală în scopul coordonării eficiente a reformei justiției, care va permite implementarea abordării UE privind programarea sectorială.

Direcțiile reformei în continuare

134. Echipa de experți consideră necesară implicarea activă a organismelor naționale și internaționale în vederea remedierii lacunelor menționate mai sus și realizării obiectivelor activităților de asistență menționate. Următoarea schiță include subiectele prioritare pe care Echipa de experți le sugerează actorilor naționali și internaționali ca fiind punctele focale de acțiune, cu scopul de a obține o îmbunătățire solidă a situației din sectorul urmărire penală în Moldova:
- a. Dezvoltarea capacităților actorilor din sub-sectorul urmăririi penale, inclusiv a abilităților, competențelor, capacităților de instruire, metodologice și de liderism; îmbunătățirea mecanismelor intra-sectoriale de evaluare a capacităților;
 - b. modificarea CPP în vederea redefinirii conceptului investigării prejudiciare, rolurilor relevante ale procurorului și OUP, în special la etapa începătoare a urmăririi penale; permiterea unei supravegheri și conduceri mai eficiente a investigațiilor de către procuratură și organele judiciare;
 - c. Îmbunătățirea abilităților partenerilor acestui sub-sector de a contribui cu capitole la realizarea reformei justiției, de a căuta și oferi feedback CRSJ și altor actori din domeniul justiției în vederea susținerii eforturilor continue de reformă;
 - d. consolidarea independenței instituționale și funcționale a OUP față de alte organe de ocrotire a normelor de drept și față de organele executive în general;
 - e. promovarea alternativelor la urmărirea penală; aplicarea procedurilor penale prescurtate și simplificate;
 - f. perfecționarea continuă a sistemului de evaluare a performanțelor în cadrul MAI, asigurând compatibilitatea și interoperabilitatea indicatorilor de performanță între MAI, PG, CCCEC și alte organe de urmărire și de ocrotire a normelor de drept;
 - g. decentralizarea managementului MAI și a structurilor de luare a deciziilor pentru o mai bună utilizare a resurselor zonale/ locale, în același timp evitând suprapunerea funcțiilor;
 - h. sporirea eficienței în domeniul comunicării dintre nivelul central și local, printre altele, prin intermediul unui sistem informațional unificat pentru instrumentarea cauzelor și implementarea tehnologiilor informaționale în sub-sectorul cercetare și urmărire penală, cât și în sistemul justiției penale în general;
 - i. clarificarea criteriilor care ar delimita strict cazurile în care cauzele penale vor fi cercetate la nivel central sau la nivel local;

- j. clarificarea și limitarea mandatului CCCEC;
- k. înlăturarea rolului de facto în exercitarea urmăririi penale – la orice etapă a urmăririi penale – a autorităților care nu dețin statutul de organ de urmărire penală în conformitate cu prevederile CPP;
- l. reducerea numărului autorităților care dețin un rol practic sau formal în investigarea contravențiilor “administrative”;
- m. raționalizarea și evitarea suprapunerii elementelor și caracteristicilor infracțiunilor “penale” și “administrative”, și când este necesar - prin clarificarea dispozițiilor referitoare la anumite contravenții “administrative” (infracțiuni privind regimul frontierei de stat etc);
- n. crearea condițiilor regulatorii care ar permite utilizarea mai largă a materialelor colectate prin intermediul tehnicilor speciale de investigare în calitate de probe în cauzele penale; perfecționarea sistemului de autorizare și supraveghere a măsurilor și tehnicilor intruzive în vederea asigurării clarității și predictibilității cadrului juridic relevant;
- o. folosirea mai largă a abordării de tip ‘ task-force’ instituționalizată și a altor metode de cooperare inter-sectoriale avansate în exercitarea urmăririi penale; creșterea vizibilității publice a eforturilor de cooperare inter-departamentală deja existente;
- p. transferul poliției judiciare sub auspiciul MJ;
- q. revizuirea sistemului privind acordul de recunoaștere a vinovăției în scopul utilizării mai eficiente a acestuia;
- r. folosirea experților criminaliști privați sau alternativi în mai multe domenii, reducând rolul instituțiilor de expertize juridică de stat în acele domenii în care ar putea fi externalizată către sectorul privat (de exemplu în domeniul expertizei contabile);
- s. consolidarea rolului regulator al statului în activitatea de licențiere a experților legali privați;
- t. reexaminarea fezabilității procurării de echipament și a dezvoltării capacității centrelor de expertiză legală naționale (de exemplu, expertize foto-video avansate și laboratoare AND) în locul practicilor actuale de utilizare a centrelor străine de efectuare a expertizelor;
- u. consolidarea participării societății la administrarea justiției penale prin încurajarea măsurilor de protecție a victimelor, precum și a metodelor persuasive și represive (cum ar fi “jurământul”, “obligația de cooperare”);
- v. consolidarea capacității direcțiilor relații publice a MAI și altor instituții de urmărire penală, printre altele, în vederea încurajării colaborării martorilor în cadrul procesului penal;
- w. încurajarea eforturilor privind combaterea corupției în cadrul MAI și altor instituții de urmărire penală prin folosirea mai largă a mijloacelor penale (tehnici speciale de investigare), civile (măsuri de control asupra proprietății), administrative (declarații de venit și declarații de avere) și disciplinare;
- x. finanțarea ameliorării stării facilităților generale și a bazei tehnice a MAI și altor instituții de urmărire penală.

Concluzii

135. Echipa de experți consideră necesar de a acorda o atenție deosebită sub-sectorului urmărire penală în cadrul asistenței UE pentru susținerea sectorului justiției într-o perspectivă de durată, printre altele, din următoarele considerente:
- Lipsa semnificativă de performanță în cadrul sub-sectorului;
 - Aparent nu există careva obstacole interne sau externe care ar obstrucționa realizarea unor îmbunătățiri tangibile în acest sub-sector, odată cu modificarea unui număr de instrumente regulatorii însoțită de consolidarea bine orientată a capacităților instituționale în acest domeniu;
 - Probabilitatea că îmbunătățirile în acest sub-sector în conformitate cu sugestiile prezentate mai sus ar putea avea un impact pronunțat asupra sistemului justiției penale și mai mult decât atât ar contribui la soluționarea mai multor probleme transversale relevante.

vi. **Executorii judecătorești**

Situația actuală

136. O schimbare radicală s-a produs în sistemul de executare a deciziilor judecătorești cu scopul de a elimina o problemă structurală privind ne-executarea deciziilor judecătorești, constatată de altfel și în deciziile CEDO (vezi, printre alte cauze, cauza *Olaru și Alții Contra Moldovei*⁵⁶). În 2010, aproximativ 119,942 decizii judecătorești au fost trimise spre executare, dintre care 23,686 vizau documente cu referire la sprijinul oferit copiilor (alocația pentru copil). Gradul de executare a deciziilor judecătorești în 2010 a fost de numai 24,4% și aproximativ cu 19,3% mai puțin decât în 2009⁵⁷.
137. Odată cu intrarea în vigoare a Legii cu privire la Executorii Judecătorești din 15 septembrie 2010 și noului Cod de Executare din 7 septembrie 2010, Moldova și-a remodelat în totalitate sistemul de executare a deciziilor judecătorești, instituind profesiunea de executor privat. Condițiile statutare de bază necesare a fi întrunite de către un executor privat sunt următoarele:
- a. Să obțină licența care poate fi solicitată de orice candidat care are studii superioare în drept și care deține un stagiu în domeniu de cel puțin un an;
 - b. Să își organizeze un birou fizic, ca atare sau în baza unui contract de închiriere;
 - c. să își asigure activitatea profesională la o societate de asigurări.
138. Mai mult de 180 persoane au obținut deja licența de la Ministerul Justiției pentru a activa în calitate de executor judecătoresc privat. În același timp, mai puțin de

⁵⁶ <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=853081&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

⁵⁷ A se vedea Nota informativă relevantă a GRM la <http://www.justice.gov.md/ro/departamentul-executare/>

jumătate dintre aceștia au reușit să-și deschidă un oficiu. La 18 octombrie 2010, a fost creată Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești în cadrul căreia a fost ales un Consiliu de Administrare care va reglementa și monitoriza activitatea executorilor judecătorești. Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești va include 3 unități regionale. În același timp, în cadrul Ministerului Justiției a fost instituit separat un Departament de Executare în scopul supravegherii activității executorilor judecătorești. Reforma sistemului de executare are drept unul dintre obiective intensificarea competiției în rândul executorilor judecătorești, dat fiind faptul că onorariul executorului judecătorec se achită doar în cazul unei executări cu succes, deci numai în cazul executării totale sau parțiale a hotărârii judecătorești. Cu toate că noul sistem de executare abia și-a început activitatea, el deja se confruntă cu o serie de dificultăți structurale, teoretice și practice.

139. În baza interviurilor și a altor surse descrise în acest capitol și în Anexă, Echipa de experți a constatat o lipsă semnificativă de eficiență în activitatea sub-sectorului executare a deciziilor judecătorești. Următorii factori pot fi menționați ca servind drept cauze ale situației actuale în acest sub-sector:
- a. breasla executorilor judecătorești este abia la început de cale și drept urmare se atestă încă o lipsă a capacității la nivel individual și instituțional, în privința abilităților, competențelor, nivelului de instruire, metodologiei și abilităților de liderism;
 - b. capacitate de auto-reglementare insuficientă a Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești;
 - c. lipsa de experiență a Ministerului Justiției în supravegherea activității executorilor judecătorești;
 - d. insuficiența cadrului de reglementare cu privire la acordarea competențelor suficiente executorilor judecătorești vis-à-vis de accesul executorilor la patrimoniul debitorilor și posibilitatea de a cere în mod eficient dispunerea lui în fața curții, atunci când este cazul;
 - e. lipsa susținerii din partea altor actori relevanți din sectorul privat (cum ar fi companiile de asigurare, băncile), care, la rândul lor, nu au fost implicate suficient în procesul de realizare a reformei;
 - f. lipsa facilităților de bază.

Reformele în derulare și asistența donatorilor

140. Reforma sistemului de executare a beneficiat de asistența Uniunii Europene în cadrul “Proiectului privind Independența, Transparența și Eficiența Sectorului Justiției” (vezi paragraful 69 mai sus). De asemenea, a fost acordată asistență prin intermediul serviciilor de probațiune și reabilitare ale UNICEF, Germaniei, Olandei, Norvegiei, Suediei precum și ale altor donatori. În același timp, atât sistemul de executare civil, cât și cel penal nu au beneficiat de un proiect de asistență mai consistent orientat în mod special către sistemul de executare.
141. Asistență suplimentară din partea UE va fi oferită în cadrul Proiectului privind ‘Sistemele de Executare, Probațiune și Reabilitare’, ca parte componentă a Acțiunii de Susținere a Reformelor privind Politicile în Sectorul Justiției elaborate de către Echipa de Experți (vezi paragrafele 240 – 246 mai jos). Proiectul va demara la

finele anului 2011. Din valoarea totală de 2 milioane Euro, 40% vor fi destinate susținerii sistemului de executare a deciziilor judecătorești. Proiectul va avea drept scop, printre altele, realizarea următoarelor obiective:

- a. capacitate auto-regulatoare sporită a Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești și capacitate sporită de control a profesiei de executor din partea autorităților; dezvoltarea mecanismelor de evaluare a capacităților în cadrul breslei executorilor judecătorești;
- b. capacitățile executorilor judecătorești consolidate în vederea gestionării oficiilor și îndeplinirii atribuțiilor de serviciu prin utilizarea celor mai eficiente metodologii;
- c. un rol mai extins al Institutului Național al Justiției în asigurarea facilităților de instruire continuă pentru Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești;
- d. cadrul juridic reformat în vederea facilitării exercitării atribuțiilor de serviciu de către executorii judecătorești, inclusiv prin utilizarea de mecanisme și mijloace procedurale noi, care le-ar permite să acționeze mai eficient în raport cu patrimoniul debitorului;
- e. capacități consolidate ale UNEJ de a contribui la implementarea și dezvoltarea strategiei privind domeniul justiției și de a oferi reacții de răspuns și contribuție personală în scopul coordonării eficiente a reformei justiției, care va permite implementarea abordării UE privind programarea sectorială.

Direcțiile reformei în continuare

142. Activitățile viitoare de susținere în sub-sectorul de executori judecătorești ar tinde spre atingerea următoarelor obiective:
 - a. dezvoltarea capacităților executorilor judecătorești la nivel individual și instituțional, inclusiv al abilităților, competențelor, capacităților de instruire, metodologice și abilităților de liderism, asistență privind elaborarea comentariilor la noul Cod de Executare și susținerea sistemului de instruire continuă;
 - b. susținerea capacității auto-regulatorii a UNEJ, printre altele, asistență privind elaborarea regulilor deontologice și procedurilor disciplinare;
 - c. reformarea cadrului juridic în vederea asigurării executorilor judecătorești cu împuterniciri privind accesul la patrimoniul debitorilor și solicitarea eficientă privind dispunerea lor în fața curții;
 - d. îmbunătățirea sistemului de management al informației și de comunicare ('Acces 1') moștenit de la oficiul vechi al executorilor judecătorești, precum și a altor facilități de bază;
 - e. îmbunătățirea abilităților partenerilor acestui sub-sector de a contribui cu capitole la realizarea reformei justiției, de a căuta și oferi feedback celorlalți actori din domeniul justiției în vederea susținerii eforturilor continue de reformă.

Concluzii

143. Echipa de experți consideră necesară acordarea unei atenții deosebite sub-sectorului executare a deciziilor judecătorești în cadrul eforturilor UE de susținere a sectorului justiției în perspectivă îndelungată, printre altele, din următoarele considerente:
- Lipsa semnificativă de performanță în acest sub-sector;
 - Etapa incipientă a profesiei de executor judecătoresc privat;
 - Atenție insuficientă din partea donatorilor față de acest domeniu;
 - Capacitatea de a se concentra pe câteva domenii înguste (în deosebi, în domeniul consolidării capacităților instituționale) cu scopul de a obține rezultate tangibile într-o perioadă scurtă de timp.

vii. Probațiunea

Situația actuală

144. Echipa de experți dorește să menționeze, mai întâi de toate, că în prezentul raport noțiunea de “probațiune” este interpretată în sens larg drept noțiunea care include toate alternativele la detenție. Sistemul probațiunii a fost introdus pentru prima dată în Moldova abia în 2007, odată cu crearea Oficiului Central de Probațiune. Până la acea dată, în Moldova nu exista nici o structură relevantă în acest sens, cu toate că odată cu adoptarea Legii privind adaptarea socială a foștilor deținuți din 1999 au fost create careva instrumente de supraveghere, ghidare, reabilitare și resocializare a delicvenților. Conform definiției prezentate în Legea cu privire la probațiune din 2008 conceptul de probațiune include:
- a. evaluarea și consilierea presentințială (probațiunea presentințială);
 - b. asistența privind reabilitarea și incluziunea socială a condamnaților (probațiunea penitenciară);
 - c. executarea sancțiunilor penale non-custodiale, a sancțiunilor comunitare (probațiunea sentințială comunitară);
 - d. eliberarea condiționată și asistența oferită acestor categorii de deținuți (probațiunea post-penitenciară).
145. Până la 1 ianuarie 2011, sistemul de probațiune din Moldova a acordat asistență pentru 7,063 beneficiari adulți și 183 beneficiari minori. Din numărul total de 250 poziții salariale în serviciul de probațiune, 34 poziții au fost alocate Oficiului Central de Probațiune, iar 179 de funcții au fost repartizate ofițerilor (consilierilor) serviciului de probațiune din 42 birouri locale care activează în cadrul unităților administrative de gradul II. Câțiva intervievați au sugerat Echipei de Experți că doar 80 de consilieri de probațiune activează în realitate, ceilalți angajați ocupând câte două – trei funcții de bază pentru a compensa salariul de bază mizer. În esență, din cauza salariului de bază mic al ofițerului din serviciul probațiune (care atinge aproximativ până la 2, 3 ori media salariului în serviciul public), ofițerii serviciului probațiune au un volum de lucru foarte încărcat. În afara lipsei de personal, calitatea serviciilor acordate de serviciul de probațiune este negativ afectată de fluctuația înaltă de cadre și de lipsa generală de calificare și experiență a personalului. Acest lucru

contravine celor mai bune practici implementate în multe state ale Uniunii Europene, unele dintre ele având mai mulți ofițeri activi în cadrul serviciului de probațiune decât în sistemul penitenciar. În Moldova această rată este undeva de 1 (ofițer serviciul de probațiune) la 13 (ofițeri din sistemul penitenciar).

146. În timp ce pe hârtie, Moldova a optat pentru un model incluziv de probațiune, care cuprinde ariile cheie ale strategiilor penale ne-custodiale, multe dintre componentele ei sunt opționale, rămân subdezvoltate sau nu sunt implementate adecvat. În special, putem menționa:
- a. Evaluarea și consilierea presentințială este obligatorie numai în cazul minorilor; ea este opțională și practic impracticabilă în cazul adulților, în special, datorită neglijării acestei opțiuni de către procurori și judecători;
 - b. Conceptul nu prevede servicii post-asistență care ar putea fi oferite foștilor delicvenți odată cu achitarea tuturor obligațiilor post-eliberare (cu toate ca unele dintre aceste măsuri sunt înscrise în atribuțiile Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă);
 - c. De asemenea, conceptul de probațiune nu utilizează pe deplin scopul tehnicilor de probațiune, începând cu formele intruzive cele mai înalte de probațiune prevăzute pentru cele mai grave crime, după care urmează supravegherea generală și probațiunea supervizată.
147. De asemenea, este îngrijorătoare lipsa de cooperare între serviciile de probațiune și serviciile penitenciare, în pofida apartenenței conceptuale comune la același sistem de management și reabilitare a infractorilor. Starea actuală de lucruri în Moldova a fost caracterizată într-un mod foarte pertinent de unul dintre interlocutorii Echipei de Experți în felul următor: ‘nici un ofițer al serviciului de probațiune nu a intrat de ani buni într-o instituție penitenciară’. Mai mult decât atât, serviciul probațiune pare să nu dispună de independență instituțională sau funcțională. În fine, organizațiile ne-guvernamentale, cum ar fi cele religioase sau caritabile, sunt foarte puțin implicate și utilizate de serviciul probațiune în vederea facilitării reintegrării în societate și a lucrului social.
148. În baza interviurilor și a altor surse descrise în acest capitol și în Anexă, Grupul de Experți a constatat o lipsă semnificativă de performanță în sub-sectorul probațiune. Următorii factori pot fi menționați ca servind drept cauze ale situației actuale în acest sub-sector:
- a. lipsa capacităților ofițerilor serviciului probațiune și OCP, inclusiv a abilităților, competențelor, instruirii, metodologiei și abilităților de liderism, condiționate în mare parte de etapa incipientă a sistemului de probațiune în Moldova,
 - b. ineficiența mecanismului de instruire continuă;
 - c. insuficiență acută de personal în cadrul serviciului de probațiune;
 - d. autonomia instituțională pur formală a serviciului probațiune;
 - e. lipsa cooperării și interacțiunii între sub-sectoarele probațiune și penitenciar;
 - f. aplicarea limitată a evaluării și consilierii presentințiale;
 - g. lipsa prevederilor legale privind serviciile post-asistență;

- h. lipsa reglementărilor legale privind utilizarea mai extinsă a tehnicilor de probațiune mai mult sau mai puțin intruzive;
- i. aplicarea insuficientă a alternativelor la detenție în cadrul politicii de condamnare, condiționată în mare parte de existența indicatorilor de performanță defectuoși și a percepțiilor punitive în cadrul organelor de drept, procuraturii și sistemului judecătoresc, care încurajează detenția/încarcerarea în detrimentul alternativelor la detenție sau al rolului medierii în proces;
- j. lipsa unor politici semnificative privind reabilitarea individualizată sau integrarea socială.

Reformele în derulare și asistența donatorilor

149. Reforma recentă a sistemului de executare civilă a afectat în mod direct Oficiul Central de Probațiune, care la finele anului 2010 a fost transferat sub auspiciul Departamentului Instituției Penitenciare al Ministerului Justiției. De asemenea, au fost adoptate o serie de inițiative guvernamentale în scopul susținerii serviciului probațiune, cea mai recentă inițiativă fiind transpusă în forma unei Hotărâri de Guvern din 10 noiembrie 2010.
150. Chiar dacă acest sub-sector nu a beneficiat de susținere directă, asistență tehnică a fost totuși oferită în cadrul unei componente a Proiectului SIDA/UNICEF privind ‘Susținerea reformei Justiției Juvenile 2008-2011’, în valoare de 1.8 milioane Euro. Parțial, grație intervențiilor proiectului, o evoluție marcantă a fost realizată în domeniul politicilor justiției juvenile. Până la 25 % dintre infractorii minori sunt acum condamnați la muncă în folosul comunității, iar mulți alții primesc pedepse cu suspendare. De asemenea, au fost pregătiți ofițeri ai serviciului de probațiune specializați în lucrul cu copiii. Asistență privind consolidarea capacităților și consiliere privind cadrul de reglementare a fost oferit de către NORLAM și Serviciul de Probațiune din Olanda, care au implementat una din componentele activității twinning în sistemul penitenciar (vezi paragraful 164 mai jos). Materiale metodologice privind probațiunea au fost elaborate de Institutul de Reforme Penale (IPR), o organizație neguvernamentală din Moldova implicată activ împreună cu donatorii străini în dezvoltarea mecanismelor de folosire mai largă a medierii și altor alternative de soluționare a disputelor.
151. Asistență suplimentară din partea UE va fi acordată în cadrul Proiectului AT privind ‘Susținerea Sistemelor de Executare, Probațiune și Reabilitare’, ca parte integrantă a Acțiunii mai vaste de Susținere a Reformelor de Politici în Sectorul Justiției (vezi paragrafele 240-246 mai jos). Proiectul va demara la finele anului 2011. Din valoarea totală a proiectului de 2 milioane Euro, 60% vor fi destinate pentru susținerea serviciului de probațiune. Obiectivele specifice ale proiectului, printre altele, vor fi:
- a. capacitatea sporită a OCP de a gestiona și supraveghea performanța ofițerilor serviciului de probațiune; capacitatea sporită a ofițerilor serviciului de probațiune;
 - b. capacitatea sporită a Institutului Național al Justiției în domeniul instruirii continue pentru ofițerii serviciului de probațiune;

- c. cadru juridic reformat care va facilita activitatea ofițerilor serviciului probațiune, inclusiv revizuirea politicilor punitive și de reabilitare, precum și a bazei juridice relevante;
- d. studii de fezabilitate privind introducerea brățărilor, etichetelor și a altor mijloace de monitorizare electronică; introducerea taxelor și a altor stimulente cu scopul implicării mai active a organizațiilor neguvernamentale în activitatea de reabilitare și reintegrare;
- e. capacitate sporită a Oficiului Central de Probațiune de a contribui la implementarea și dezvoltarea strategiei privind domeniul justiției și de a oferi reacții de răspuns și contribuție personală în scopul coordonării eficiente a reformei justiției, care va permite implementarea abordării UE privind programarea sectorială.

Direcțiile reformei în continuare

152. În scopul consolidării rolului serviciului de probațiune în cadrul sectorului justiției, ar fi necesar să se abordeze și să se asigure următoarele intervenții:
- a. Consolidarea capacităților ofițerilor serviciului de probațiune și a Oficiului Central de Probațiune, inclusiv a abilităților, competențelor, instruirii, metodologiei și abilităților de lider; susținerea capacității INJ în domeniul instruirii continue; dezvoltarea mecanismelor de evaluare a capacităților în acest sub-sector;
 - b. Creșterea statelor de personal în serviciul de probațiune, cu scopul de a-l apropia de numărul angajaților din sistemul penitenciar;
 - c. Elaborarea și introducerea unei politici și strategii punitive detaliate; folosirea mai frecventă a cercetărilor științifice în vederea ghidării politicilor și practicilor privind probațiunea; dezvoltarea abilităților partenerilor din acest sub-sector de a contribui cu capitole la realizarea reformei justiției, de a căuta și oferi feedback/ altor actori din domeniul justiției în vederea susținerii eforturilor continue de reformă;
 - d. Introducerea unui concept modern matur privind probațiunea, reconciliind considerațiile privind siguranța comunității cu obiectivele de reabilitare și incluziune socială a delicvenților;
 - e. Perfecționarea și creșterea durabilității alternativelor la detenție; introducerea metodelor electronice de monitorizare ca parte a supravegherii și, mult mai important, combinarea acestora cu alte tipuri de intervenții destinate să obțină reabilitarea delicventului și abținerea de la comiterea altor infracțiuni;
 - f. Continuitatea procesului de probațiune individualizat începând cu etapa prezentințială și terminând cu serviciile post-asistență, inclusiv interacțiunea timpurie și coerentă a procesului de probațiune cu componenta penitenciară a sistemului de management și reabilitare a infractorilor;
 - g. Autonomia instituțională și independența funcțională a sistemului de probațiune ca urmare a fuzionării lui cu Departamentul Instituții Penitenciare, în același timp asigurând cooperarea și interacțiunea între aceste servicii;

- h. Intensificarea parteneriatelor dintre serviciul de probațiune și alte organizații publice sau private, membri ai societății civile, familii și comunități în vederea promovării reabilitării și incluziunii sociale; introducerea taxelor și a altor stimulente în scopul implicării mai active a organizațiilor neguvernamentale în activitatea de reabilitare și reintegrare;
- i. Proceduri de înaintare și soluționare a plângerilor accesibile, imparțiale și eficiente referitoare la activitatea serviciilor de probațiune;
- j. Inspecții guvernamentale regulate și monitorizare independentă a performanței în sub-sectorul probațiune;
- k. Liberalizarea continuă a politicilor penale prin utilizarea sancțiunilor necustodiale și a altor alternative la detenție, folosirea medierii în cauzele penale (în special în cazul delincvenței juvenile), folosirea probațiunii și eliberării condiționate; revizuirea sistemului de evaluare a performanțelor, inclusiv al obiectivelor și indicatorilor de performanță, în cadrul sistemului de ocrotire a normelor de drept și justiției penale.

Concluzii

153. Echipa de Experti consideră că sub-sectorul probațiune merită o atenție deosebită din partea UE în eforturile de susținere a sectorului justiției în perspectivă îndelungată, printre altele, din următoarele considerente:
- lipsa semnificativă de performanță în cadrul acestui sub-sector;
 - atenție insuficientă din partea donatorilor față de acest domeniu;
 - efectul durabil al folosirii consolidate a probațiunii în exercitarea mult mai eficientă a funcției de reabilitare a sistemului justiției penale, abordând în același timp un număr de probleme transversale din acest sector (cum ar fi suprapopularea închisorilor).

viii. Sistemul penitenciar

Situația actuală

154. Sistemul penitenciar al Republicii Moldova este constituit din Departamentul Instituției Penitenciare din subordinea Ministerului Justiției, 17 instituții penitenciare (12 ‘colonii’, care include un spital penitenciar, și 5 închisori/secții de arest preventiv cu capacitatea totală de 8,580 locuri). În cadrul sistemului penitenciar sunt angajate 2,880 persoane din numărul total de 3,368 poziții salariale. Odată cu transferarea sistemului penitenciar în subordinea Ministerului Justiției, acest sector a înregistrat un progres viguros în ceea ce privește cadrul de reglementare începând cu Legea cu privire la sistemul penitenciar din 1996, Legea cu privire la adaptarea socială a persoanelor eliberate din locurile de detenție din 1999, Codul Penal din 2002, Codul de Procedură Penală din 2003, Codul de Executare din 2004, Legea cu privire la controlul civil asupra respectării drepturilor omului în instituțiile care asigură detenția persoanelor din 2008 etc. În pofida reglementării vaste a sistemului penitenciar, implementarea prevederilor legale este dificilă din cauza inconsistenței și uneori a caracterului contradictoriu al unor prevederi.

155. Asemănător altor state din regiune, Moldova întâmpină dificultăți semnificative în depășirea moștenirii sovietice în ceea ce privește politicile penitenciare, starea închisorilor și infrastructura. O serie de probleme au fost evident afectate de constrângerile economice și financiare obiective. Totuși, acest lucru nu poate justifica sub-finanțarea persistentă și severă în acest sub-sector de mai bine de 20 de ani. Astfel, cu toate că în 2009 Departamentul Instituției Penitenciare a solicitat de la bugetul de stat un buget în valoare de 416.6 milioane lei (dintre care 143.1 milioane lei pentru construcții capitale), doar 237.6 milioane lei (aproximativ 14.85 milioane Euro) i-au fost alocate, iar capitolul bugetar pentru construcțiile capitale au constituit doar 0.5 milioane lei. Pentru 2010, din totalul solicitat de 456.2 / 156.7 milioane lei, doar 215.4 / 3.7 milioane lei au fost alocate, astfel bugetul total fiind de doar 13.5 milioane Euro. Resursele alocate sistemului penitenciar sunt suficiente doar pentru conservarea clădirilor penitenciare existente, preponderent învechite, cu posibilitatea unor îmbunătățiri foarte limitate.
156. Una dintre deficiențele majore ale sistemului penitenciar din Moldova este lipsa unei structuri corespunzătoare a facilităților de detenție preventivă. Această stare de lucruri duce la situații, în care persoanele ne-judecate (la etapa de urmărire penală) continuă să petreacă o perioadă considerabilă de timp pe mâinile poliției, fiind supuse unui risc major de a fi maltratate și de a fi ținute în condiții de detenție neadecvate. Planul privind introducerea sistemului de 'case de arest' "se află de ani buni pe linia de așteptare. Cu toate că planul inițial a fost treptat redus, în ceea ce privește numărul de amplasamente planificate și alte facilități, problema a căpătat un caracter inveterat.
157. Particularitățile stării actuale de lucruri în sistemul penitenciar pot fi caracterizate prin următoarele simptome esențiale, care au fost identificate de un număr de observatori externi⁵⁸:
- suprapopularea în instituțiile de arest;
 - condiții generale de detenție proaste (condiții sanitare, igienă, hrană);
 - activități de muncă, educaționale și sociale greu accesibile;
 - îngrijire medicală și asistență psihologică sub nivelul necesar ;
 - mediu nesigur și disciplină proastă, sub-cultură criminală persistentă, facilitată de gradul înalt de ocupare și întreținerea deținuților în încăperi de tip dormitor;
 - schemă neadecvată a facilităților de arest, escortă și aranjamente logistice.
158. Cu toate că salariile colaboratorilor din sistemul penitenciar este destul de satisfăcător – ajungând până la de 3 ori mai mult decât media salariului în serviciul civil – serviciul duce lipsă de persoane calificate. Acest lucru se datorează, în mare parte, pensionării devreme a angajaților din domeniu, după doar 15 ani de serviciu, vârsta medie de pensionare fiind de 40 de ani. Recrutarea personalului în sistemul

⁵⁸ A se vedea Raportul CPT privind vizita efectuată în Moldova în perioada 20 - 30 septembrie 2004, CPT/Inf (2006) 7; CPT Raportul CPT privind vizita efectuată în Moldova în perioada 14 - 24 septembrie 2007, CPT/Inf (2008) 39. A se vedea, de asemenea, o serie de hotărâri CEDO relevante împotriva Moldovei, unele dintre care au fost invocate mai sus (*Ostrovar, Paladi, Rotaru* etc.).

penitenciar se face de obicei foarte unilateral, astfel că majoritatea colaboratorilor din sistemul penitenciar vin din rândurile poliției, păstrându-și gradele militare. Cu toate că nivelul lor intelectual poate fi evaluat la un nivel foarte înalt, colaboratorii sistemului penitenciar nu se identifică pe deplin cu activitatea lor, în mare parte grație privilegiilor sociale inerente acestei profesii (în vechea tradiție sovietică). Acest mediu supra-privilegiat are tendința de a face acest sistem să preceadă orice schimbare în favoarea reabilitării și reintegrării deținuților; în schimb el pare mult mai înclinat spre a menține *status quo* și de a se opune oricărei reforme. Mai mult, conducerea și colaboratorii instituțiilor penitenciare de obicei nu percep instituția dată, ori sistemul penitenciar în general, ca parte integrantă a sistemului justiției. Sistemul de administrare a instituțiilor penitenciare este foarte vertical. Drept urmare, colaboratorii instituției nu obișnuiesc să-și expună opiniile sau să intre în discuții cu superiorii lor, de cealaltă parte, conducerea nu este obișnuită să primească critici. Astfel că nu există o legătură suficientă de feedback la nivelul de jos și de mijloc al sistemului penitenciar care ar face posibilă generarea unei schimbări.

159. În același timp, au fost atestate unele evoluții pozitive ale situației pe parcursul ultimilor ani, în special, în ceea ce privește:
- transferul din subordinea poliției în subordinea instituțiilor penitenciare a funcției de detenție ‘administrativă’ (detenția provizorie ca sancțiune pentru delikte minore) a deținuților;
 - introducerea revizuirii judiciare a sancțiunilor disciplinare aplicate deținuților;
 - introducerea măsurilor de reducere a riscurilor cauzate prin utilizarea drogurilor;
 - menținerea tendinței de reducere a numărului total de deținuți în instituțiile penitenciare, conform datelor privind numărul de persoane aflate în detenție la 1 ianuarie a fiecărui an⁵⁹:

	2009	2010	2011
Persoane condamnate	5470	5285	4985
Persoane în arest	1360	1250	1339
TOTAL	6830	6535	6324

160. În baza analizei cumulative a interviurilor și altor surse menționate la acest capitol și în Anexă, Echipa de Experți consideră că sub-sectorul penitenciar înregistrează progrese notabile în pofida unei lipse de performanță. Cauzele determinante ale stării actuale de lucruri în acest sub-sector pot fi următoarele:
- lipsa capacității colaboratorilor sistemului penitenciar – nu atât din cauza lipsei calificării și competențelor, cât din lipsa de motivare, instruire și abilități de lider – condiționate printre altele și de vârsta tânără de

⁵⁹ Potrivit datelor furnizate Echipei de experți de către Departamentul Instituției Penitenciare al MJ

- pensionare și lipsa rezultativă de persoane cu experiență în sistem, precum și ineficiența unui mecanism de instruire continuă;
- b. structura necorespunzătoare a facilităților de detenție provizorie; lipsa facilităților separate pentru detenția minorilor;
 - c. centralizarea și militarizarea excesivă a sistemului de administrare a instituțiilor penitenciare;
 - d. lipsa evaluării psihologice a deținuților, a schemelor de clasificare și distribuire, ultimele fiind înlocuite de sentințele formalizate ale instanțelor de judecată;
 - e. aplicarea limitată a regimurilor de deținere preventivă;
 - f. aplicarea insuficientă a alternativelor la detenție în cadrul politicii de condamnare, condiționată în mare parte de existența indicatorilor de performanță defectuoși și a percepțiilor punitive în cadrul organelor de drept, procuraturii și sistemului judecătoresc, care încurajează detenția în detrimentul alternativelor la detenție sau a rolului medierii în cauzele penale;
 - g. accesibilitate practică insuficientă la un remediu judiciar eficient, pentru a depune plângeri față de condițiile de detenție, *inter alia* datorită sistemului incipient al asistenței juridice garantate de stat;
 - h. lipsa unor politici semnificative individualizate de reabilitare și incluziune socială; supraaprecierea rolului activității de securitate al colaboratorilor penitenciari în detrimentul activității sociale și psihologice;
 - i. lipsa sentimentului de apartenență a membrilor sistemului față de sistemul justiției; spirit de inițiativă insuficient față realizarea reformelor din partea nivelului de jos și de mijloc al sistemului;
 - j. lipsa de echipament contemporan pentru asigurarea securității, supravegherii, prevenirii și contracarării introducerii de obiecte ilicite ;
 - k. insuficiența resurselor destinate întreținerii deținuților, infrastructurii instituțiilor și a activităților de consolidare a capacităților (lipsa totală de echipament elementar la centrul de instruire pentru colaboratorii sistemului penitenciar), în contrast cu resursele destul de generoase destinate salariilor și altor garanții sociale pentru colaboratorii sistemului penitenciar.

Reformele în derulare și asistența donatorilor

- 161. Programul Guvernului Republicii Moldova pentru 2011 – 2014 reiterează angajamentul general al statului de a moderniza sistemul penitenciar – cu toate că, într-o manieră similară și altor inițiative precedente, un plan concret de acțiuni lipsește cu desăvârșire. Cu toate că Codul de Executare din 2004 a fost suplimentat de Concepția și Planul de Acțiuni pentru Reforma Sistemului Penitenciar pentru 2004-2020, documentul poate fi criticat din cauza lipsei de ambiție, bazându-se mai mult pe raționamentul de a face uz de infrastructura penitenciară existentă, neținând cont de faptul că ea este extrem de învechită. În orice caz, majoritatea obiectivelor prevăzute în planul de acțiuni nu au fost transpuse în practică.
- 162. Planul introduce sistemul ‘caselor de arest’ iar realizarea lui este pe linia de așteptare de mulți ani, chiar dacă a fost revizuit vis a vis de numărul de

amplasamente și costurile totale necesare. Cel mai recent angajament în acest sens a fost introdus în Planul de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului pentru 2010. Planul prevede o finanțare de mai mult de 6 milioane Euro promisă din partea Guvernului RM. La moment, Guvernul poartă negocieri cu Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei (CEDB) privind o posibilă asistență în realizarea acestui angajament. În ianuarie 2011, CEDB a efectuat o misiune de evaluare în urma căreia a înaintat o serie de condiții în vederea continuării pregătirilor preliminare pentru a se implica în acest proiect.

163. Sistemul penitenciar din Moldova a beneficiat de diverse programe de asistență din partea mai multor donatori internaționali. Unele instituții donatoare, printre care SIDA împreună cu UNICEF ('Susținerea Reformei Justiției Juvenile 2008-2011) și NORLAM, continuă să acorde asistență tehnică componentelor reglementare juridică și consolidare a capacităților. Diverse activități, printre care unele finanțate de UE, precum cele referitoare la prevenirea rețelilor tratamente și violenței din partea poliției (a se vedea paragraful 69 mai sus), au asigurat beneficii indirecte acestui sub-sector.
164. Sistemul penitenciar a fost beneficiarul direct al activității twinning 'Susținerea reformării sistemului instituțiilor penitenciare și a reformelor penale în Republica Moldova', în valoare de aproximativ 1 milion Euro, finanțat de Uniunea Europeană și implementat de IRZ Germania împreună cu Sistemul de Probațiune din Olanda. Acesta a fost primul proiect twinning în sectorul justiției în Moldova. În pofida dificultăților întâmpinate la momentul lansării în 2008, proiectul a luat amploare odată cu începerea cooperării dintre autoritățile sistemului penitenciar național cu colegii lor germani în vederea amendării cadrului național de reglementare⁶⁰.
165. Asistența viitoare a UE va implica câteva componente destinate Departamentului Instituției Penitenciare în contextul Proiectului preconizat privind 'Susținerea Sistemelor de Executare, Probațiune și Reabilitare' (vezi paragraful 151 mai sus și 240-246 mai jos). Cu toate că acest Proiect este menit în special pentru a susține serviciul de probațiune al ramurii de executare penală, vor fi elaborate și unele studii de fezabilitate în sub-sectorul penitenciar– inclusiv privind crearea "caselor de arest", măsuri educaționale adecvate pentru deținuții minori, și măsuri mai extensive de prevenire a drogurilor. De asemenea, Proiectul va avea drept obiectiv implicarea mai activă a administrației sistemului penitenciar în sistemul justiției, îmbunătățind capacitatea lor de a contribui la dezvoltarea și implementarea strategiei de reformă a sectorului justiției.

Direcțiile reformei în continuare

166. Starea de lucruri din sistemul penitenciar din Moldova relevă necesitatea unor intervenții suplimentare în acest sub-sector pe următoarele segmente:
 - a. dezvoltarea bazei tehnico-materiale relevante și infrastructurii fizice în conformitate cu modelul de întreținere de tip celulă;

⁶⁰ <http://unimedia.md/?mod=news&id=31920>

- b. crearea unei structuri corespunzătoare a facilităților destinate arestului provizoriu, incluzive facilități separate pentru delicvenții minori;
- c. revizuirea politicii de angajare și a sistemului de recrutare în instituțiile penitenciare; încurajarea angajării educatorilor, lucrătorilor sociali, medicilor și psihologilor în calitate de colaboratori ai instituției penitenciare; revizuirea vârstei timpurii de pensionare cu scopul de a încuraja colaboratorii experimentați să rămână;
- d. ‘demilitarizarea’ comprehensivă a sistemului;
- e. încurajarea unui sistem de administrație în instituțiile penitenciare și în sub-sector mai mult orizontal decât vertical;
- f. consolidarea capacităților colaboratorilor sistemului penitenciar, în deosebi în domeniul motivării, instruirii și liderșim; perfecționarea abilităților de evaluare a capacităților a actorilor din acest sub-sector;
- g. asistență comprehensivă pentru mecanismul și facilitățile de instruire continuă a colaboratorilor instituției;
- h. elaborarea și introducerea unei politici și strategii punitive detaliate; utilizarea sporită a cercetărilor științifice în dezvoltarea politicilor și practicilor cu privire la probațiune; capacitate sporită a partenerilor pentru a veni cu contribuții în procesul de dezvoltare și implementare a strategiei de reformă a sectorului justiției, de a oferi reacții de feedback și contribuții proprii în scopul coordonării eficiente a reformei în sectorul justiției, care va permite implementarea abordării UE privind programarea sectorială;
- i. introducerea remediilor judiciare eficiente, accesibile din punct vedere teoretic și practic, pentru înaintarea plângerilor referitoare la orice aspect al condițiilor de detenție;
- j. ajustarea prerogativelor de condamnare judiciară cu evaluarea psihologică a deținutului, aplicarea regulilor de clasificare și distribuire a deținuților care ar oferi autorităților instituției penitenciare un rol mai mare și un mandat mai extins în această privință;
- k. dezvoltarea și implementarea politicilor de reabilitare și integrare socială, inclusiv planificarea individuală a executării pedepsei și un regim avansat progresiv de deținere, susținerea programelor cognitive (comportamentale);
- l. oferirea deținuților unor activități educative, ocupaționale și alte activități sociale;
- m. utilizarea mai largă și standardizarea statisticilor efectuate în instituțiile penitenciare cu scopul prevenirii abuzului, în scop disciplinar cât și de reabilitare;
- n. aprovizionarea cu echipament performant de securitate și supraveghere;
- o. liberalizare continuă a politicilor penale prin utilizarea sancțiunilor necustodiale și a altor alternative la detenție, folosirea medierii în cauzele penale (în special în cazul delincvenței juvenile), folosirea probațiunii și eliberării condiționate; revizuirea sistemului de evaluare a performanțelor, inclusiv al obiectivelor și indicatorilor de performanță, în cadrul sistemului de ocrotire a normelor de drept și justiției penale.

Concluzii

167. Echipa de experți consideră că starea actuală a sistemului penitenciar justifică o atenție continuă din partea UE în cadrul eforturilor de susținere a sectorului justiției în perspectivă îndelungată, printre altele, din următoarele considerente:
- oarecare lipsă de performanță, dar creșterea stabilității în acest sub-sector;
 - inițiative recente și în derulare din partea diverșilor donatori;
 - un număr mare de obiective specifice și angajamente care au fost deja asumate de către Guvernul Republicii Moldova în acest domeniu, implementarea unora dintre ele fiind deja în derulare.

ix. *Avocatul Parlamentar*

168. Avocatul Parlamentar (Centrul pentru Protecția Drepturilor Omului) constă, în prezent, din 4 avocați parlamentari care activează în următoarele domenii de competență: asistență socială și categorii vulnerabile de persoane, sănătate, drepturile omului, justiție și prevenirea rețelilor tratamente. Structura actuală a Centrului urmează a fi revizuită prin crearea departamentelor privind drepturile politice și sociale, drepturile social-economice și culturale, mecanisme preventive și reformă. Un grup de lucru a finisat deja elaborarea unui proiect de lege care urmează a fi înaintat parlamentului. Situația financiară a Centrului este drastică. Oficiile regionale ale centrului sunt într-o stare deplorabilă. Salariile angajaților Centrului sunt printre cele mai mici în serviciul public – salariile medii ale angajaților sunt în jur de 800-1,000 lei (50-62 Euro) pe lună. Până la începutul anului 2011, Centrul nu dispunea de mașină de serviciu, iar angajații trebuiau să folosească transportul public pentru a se deplasa la fața locului pentru a investiga plângerile. De asemenea, nu există fonduri necesare pentru efectuarea cercetărilor științifice sau activităților analitice.
169. Echipa de experți a constatat o lipsă semnificativă de performanță a instituției Ombudsmanului, datorată în mare parte situației financiare deplorabile, menționându-se în același timp nivelul relativ decent al capacității la nivel individual și general instituțional. Printre cauzele care ar sta la baza performanței actuale slabe a Centrului pot fi menționate:
- a. situația financiară deplorabilă a instituției, atestată de o finanțare în mod substanțial mai joasă decât a altor instituții publice; facilități necorespunzătoare și personal insuficient;
 - b. un anumit grad de suprapunere și fragmentare a structurii actuale a instituției, care constă din 4 avocați parlamentari;
 - c. prezență regională insuficientă;
 - d. lipsa dreptului la inițiativă legislativă.
170. La moment, UE finanțează două proiecte de asistență tehnică, care include componente pentru susținerea Instituției Avocatului Parlamentar – și anume Proiectul privind Susținerea pentru Consolidarea Mecanismului Național de Prevenire a Torturii în conformitate cu prevederile Protocolului Opțional CAT

implementat de PNUD și Programul privind Susținerea Democrației în Moldova implementat de Consiliul Europei. Ca urmare a analizei funcționale a CpDOM efectuate în cadrul acestor programe, în ianuarie 2011 au fost procurate două automobile de serviciu.

171. În vederea susținerii ulterioare a instituției, Echipa de experți propune concentrarea asupra următoarelor direcții de activitate:
- a. încurajarea finanțării corespunzătoare a instituției avocatului parlamentar care ar permite renovarea facilităților, angajarea mai multor colaboratori și condiții salariale mai bune pentru angajați;
 - b. susținerea reformei instituționale, inclusiv evaluarea fezabilității privind o eventuală fuziune și crearea mai multor oficii regionale;
 - c. încurajarea acordării dreptului la inițiativă legislativă;
 - d. consolidarea capacităților, inclusiv a abilităților, competențelor, instruirii, metodologiei și abilităților de liderism; perfecționarea mecanismelor de evaluare a capacităților în cadrul organizației;
 - e. susținerea funcției de cercetare și analiză a instituției.
172. Echipa de experți consideră că acest sub-sector justifică o atenție deosebită din partea UE în cadrul eforturilor de susținere a sectorului justiției în perspectivă îndelungată, printre altele, din următoarele considerente:
- situația financiară deplorabilă a instituției;
 - importanța rolului Avocatului parlamentar atât în calitate de autoritate de investigare cât și ca mecanism de prevenire, ocupându-se de multe problematice sectoriale și transversale relevante;
 - capacitatea Instituției Ombudsmanului să joace un rol important în realizarea reformei în acest sector și a coordonării, grație faptului că este una din puținile instituții din Moldova capabile să perceapă sistemul justiției în toată amploarea lui și să-și identifice rolul său în cadrul acestui sistem, datorită sferei vaste de competență.

x. *Parlamentul*

173. Echipa de experți consideră acest partener mai puțin relevant pentru domeniul administrării justiției, în virtutea rolului său central în cadrul puterii legislative.
174. În general, Parlamentul întâmpină dificultăți în vederea elaborării proiectelor de lege calitative, deoarece foarte puțini deputați dispun de asistenți. Unii deputați au recurs la angajarea asistenților privați utilizând resursele financiare proprii – și au obținut rezultate bune, atât în privința productivității cât și calității sporite a proiectelor de lege propuse. Simpla evaluare a impactului legilor este insuficientă – activitatea desfășurată de CCCEC sau alte instituții este, de regulă, neglijată în procesul de adoptare a legilor. Accentul este pus într-un mod eronat pe adoptarea legii într-un termen cât mai restrâns, fără a se analiza eventualele efecte ale legii. Această situație nu este corectată nici de ministerele de resort, care își gestionează într-o manieră foarte pripită inițiativele legislative, începând cu etapa conceptuală până la

dezbateră în Parlament. Deputații în Parlamentul RM au informat Echipa de Experți că în anumite cazuri, proiectele de legi vin în parlament direct de la sponsori fără a fi însoțite de o notă explicativă dar cu solicitarea de a fi înaintate pentru adoptare în prima lectură în termen de 10 zile. Activitatea parlamentului este de asemenea obstrucționată de numărul insuficient de Comisii parlamentare (3). Doar 5 consultanți activează în cadrul unei comisii parlamentare compuse din 11 deputați.

175. În baza analizei cumulative a interviurilor și altor surse menționate în acest capitol și în Anexă, Echipa de experți consideră că această instituție înregistrează progrese notabile în pofida unei lipse de performanță. Cauzele determinante pentru actuala stare de lucruri în acest sub-sector pot fi următoarele:
- a. lipsa legăturii și a dialogului dintre legislativ și celelalte sectoare sau sub-sectoare;
 - b. lipsa consultărilor executivului și altor autorități cu societatea civilă în procesul de înaintare și adoptare a inițiativelor legislative;
 - c. sistemul politic fragmentat constituit din multe partide dar puține ideologii clare care ar putea face o distincție între aceste partide; sistem de partid care se concentrează mai mult pe personalități decât pe idei;
 - d. rol insuficient al analizei de impact;
 - e. conștientizare și preocupare redusă față de implicațiile financiare ale legilor noi;
 - f. lipsă de personal în parlament, sau a unei structuri separate specializate în elaborarea actelor legislative; număr insuficient de Comisii Parlamentare;
 - g. lipsa capacității sectoriale în cadrul agențiilor de resort în vederea elaborării legilor de o înaltă calitate.
176. Ca parte componentă a Programului privind Susținerea Democrației implementat de Consiliul Europei, Parlamentul RM a beneficiat de o activitate de twinning cu implicarea colegilor din Franța și Ungaria și câteva activități de asistență *ad hoc* din partea Comisiei de la Veneția. De asemenea parlamentul a beneficiat de un Proiect PNUD destinat Susținerii Dezvoltării Parlamentare.
177. În scopul susținerii viitoare a activităților acestei instituții, următoarele domenii tematice ar putea fi propuse:
- a. Încurajarea unui dialog mai activ între actorii din diferite sectoare și legislativ – atât pe domenii conceptuale (analiza de impact a proiectelor de lege) cât și în domenii mai mult tehnice (bugetarea instituțiilor respective);
 - b. Crearea mecanismelor necesare pentru utilizarea mai activă a analizei de impact a proiectelor legislative de către parlament;
 - c. Mărirea personalului și revizuirea structurală, în scopul îmbunătățirii capacităților de elaborare a actelor legislative;
 - d. consolidarea capacităților, inclusiv a abilităților, competențelor, instruirii, metodologiei și abilităților de liderism; perfecționarea mecanismelor de evaluare a capacităților în cadrul instituției;

- e. susținerea ministerelor de resort și altor agenții în vederea consolidării capacităților de elaborare a actelor legislative.

178. Echipa de experți consideră că acest domeniu merită atenția continuă din partea UE în cadrul eforturilor de susținere a sectorului justiției în perspectivă îndepărtată, printre altele, din următoarele considerente:
- legătura slabă (relevanța scăzută a acestui sub-sector) dintre acest sub-sector și administrarea justiției;
 - o anumită lipsă de performanță, dar, în același timp, înregistrarea unor progrese vizibile în cadrul acestui sub-sector, în raport cu actorii din sectoare;
- contrabalansată de:*
- capacitatea parlamentului să joace un rol important în realizarea și coordonarea reformei în acest sector, grație faptului că este una din puținele instituții din Moldova capabile să perceapă sistemul justiției în toată amploarea lui și să-și identifice rolul său în cadrul acestui sistem, datorită sferei vaste de competență.

xi. Curtea Constituțională

179. Grupul de experți consideră că Curtea Constituțională (CC) având în vedere rolul său pilon al ramurii legislative a puterii de stat, decât un organ de administrare a justiției, are o relevanță parțială pentru analiza problemelor sectorului justiției, (a se vedea paragraful 36 mai sus).
180. Conform prevederilor legale, numai 11 subiecți dispun de dreptul de a sesiza CC, iar sarcina acestei instituții este doar de a se pronunța asupra constituționalității legislației. Cetățeanul nu are *locus standi* de a sesiza Curtea Constituțională, și instituția, prin urmare, nu participă la administrarea justiției. Din moment ce CC este compusă din 6 judecători, iar pentru declararea unei legi ca fiind neconstituțională este necesară o majoritate de 4 voturi contra 2, sistemul promovează o orientare tendențioasă 'pro-constituțională' cu privire la fiecare sesizare. În prezent, sunt purtate discuții privind creșterea numărului de judecători în componența CC până la 9 judecători pentru a statua prin votul majorității simple. CC și-a renovat recent sediul și este, în linii generale, destul de bine asigurată financiar și dotată cu personal suficient. Bugetul solicitat pentru anul trecut a fost acceptat fără nici o rezervă de Parlament. În același timp, relevanța CC se diminuează, ținând cont de numărul redus de cauze examinate de instanță. În 2009, CC a recepționat numai 37 de sesizări, pronunțându-se asupra fondului a 24 dintre acestea. CC încearcă să satisfacă principiul transparenței prin prezentarea rapoartelor anuale de activitate Parlamentului și Președintelui. Cu toate acestea, aceste rapoarte nu sunt făcute publice și, prin urmare, nu sunt accesibile publicului larg, ceea ce conduce la incertitudine și interpretări variate cu privire la activitatea CC atât în societate, cât și în mijloacele de informare în masă.
181. În baza interviurilor realizate și altor surse menționate în acest capitol și anexa la raport, Grupul de experți a identificat îmbunătățiri considerabile în performanța

instituției, în pofida unei lipse de performanță. Situația actuală se atestă a fi condiționată de următorii factori:

- a. lista limitată a potențialilor subiecți care au dreptul să sesizeze Curtea Constituțională;
- b. orientarea tendențioasă pro-constituțională în sistemul de vot în cadrul Curții Constituționale;
- c. lipsa diseminării publice a rapoartelor anuale ale CC.

182. CC nu a beneficiat de asistență internațională în calitate de beneficiar principal, cu excepția activităților *ad hoc* de schimburi de informații și consolidare a capacității cu implicarea omologilor internaționali, organizate de Comisia de la Veneția.

183. Următoarele subiecte pot fi sugerate pentru activitățile ulterioare de sprijinire cu implicarea acestui partener:

- a. sprijinirea inițiativelor de a extinde *locus standi* a tuturor instanțelor de jurisdicție ordinară și, posibil, reclamanților individuali de a sesiza CC, lărgind competențele sale intru a utiliza mai activ procedura de revizuire constituțională⁶¹;
- b. reexaminarea numărului de judecători și a sistemului de votare în cadrul CC, pentru a elimina orientarea tendențioasă 'pro-constituțională' ;
- c. intensificarea relațiilor cu publicul ale CC;
- d. consolidarea capacității personalului, inclusiv abilitățile, competențele, instruirea, metodologia și capacitățile de liderism; dezvoltarea mecanismelor de evaluare în cadrul instituției.

184. Echipa de experți consideră că această arie justifică o atenție continuă din partea UE în sprijinirea sectorului justiției pe termen lung, având în vedere, printre altele:

- relevanța redusă a sub-sectorului pentru procesul de administrare a justiției;
- o anumită lipsă de performanță, dar, în schimb ameliorări importante în cadrul sub-sectorului în raport cu alți parteneri din cadrul sectorului ;
contrabalansată de:
- abilitatea Curții Constituționale de a acționa în calitate de actor important în promovarea reformei sectoriale extinse și coordonării, dat fiind că face parte din puținele instituții naționale capabilă să perceapă întregul tablou al lanțului juridic și a rolului său, grație funcțiilor sale legale.

xii. Alte organe relevante

185. Grupul de experți, de asemenea, identifică următoarele instituții, care au o conexiune mai mult sau mai puțin redusă cu lanțul justiției:

- a. Birourile notariale;
- b. Agenția pentru protecția datelor cu caracter personal;

⁶¹ Cu toate că nu există un consens european definitiv asupra accesului individual la Curtea Constituțională, unele țări din cadrul UE, astfel ca Ungaria și Germania, asigură un astfel de acces.

- c. Agenția de stat pentru proprietatea intelectuală;
- d. Agenția pentru protecția consumatorilor;
- e. Agenția pentru Protecția Concurenței;
- f. Serviciul de Informații și Securitate;
- g. Curtea de Conturi;
- h. Ministerul Finanțelor;
- i. Cancelaria de Stat (Secția Asistență Externă);
- j. Centrul pentru Armonizarea Legislației din cadrul MJ.

186. Sarcina Echipei de experți nu este de a decide în mod ipotetic ce atribuții trebuie să exercite un organ pentru a fi calificat ca aparținând 'sectorului justiției' (a se vedea paragrafele 36-38 mai sus). Este suficient să se afirme că funcțiile distincte ale autorităților menționate mai sus pot afecta, în mod direct sau indirect, funcționarea sistemului de administrare a justiției - fie că este vorba de capacitatea lor ca parte la judecată, organ de decizie administrativ supus controlului judiciar, organ regulatoriu, de bugetare, control financiar sau organ de asistență legislativă- sau de natura relațiilor juridice care fundamentează obligațiile și împuternicirile instituționale. În orice caz, având în vedere numărul deja dispersat al actorilor sectorului justiției de-a lungul mai multor ramuri ale puterii, Echipa de experți consideră că oricare din organele menționate mai sus poate fi beneficiarul principal sau indirect al activităților de sprijinire ale UE dedicate sectorului justiției, în scopul respectării principiului concentrării. Prin urmare, situația de fond a acestor instituții nu va fi reexaminată, cu toate că unele din funcțiile și activitățile lor au fost abordate în cadrul mai multor capitole a evaluării, inclusiv, în mod special, rolul Ministerului Finanțelor în procesul de finanțare a sectorului justiției, sau rolul Curții de Conturi în dezvoltarea unui sistem adecvat de administrare a resurselor financiare (a se vedea paragrafele 277-293 mai jos).

C. Problemele transversale majore ale sectorului justiției

i. Coordonarea sectorială și a donatorilor și strategia de reformă

Situația actuală

187. Cu toate că MJ este, în mod formal, împuternicit să coordoneze eforturile de reformarea a sectorului, activitățile sale în acest sens au fost limitate de obstacolele inerente structurii constituționale a statului – sistemul judecătoresc fiind administrat în mod independent de către CSM, activitatea procuraturii reglementată de către CSP, în timp ce alte sectoare importante ale lanțului justiției fiind dispersate sub umbrela departamentelor guvernamentale cu statut echivalent celui al MJ (astfel ca MAI, CCCEC), sau administrată de asociații autoreglementate (Consiliul Baroului Avocaților, Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești).
188. Diverse dificultăți în găsirea unui numitor comun printre actorii sectorului pot fi exemplificate de următoarele:
- a. relații pe alocuri tensionate între MJ și puterea judecătorească;

- b. sistem ciudat de prezentare dublă a propunerilor de buget de către CSM, pe de-o parte, și MJ prin intermediul MF, pe de altă parte (a se vedea paragrafele 277-278 mai jos);
 - c. atitudinea pasivă a comunității judiciare față de remanierea compoziției statutare a CSM în 2008, care a deplasat oarecum balanța controlului instituției spre puterea executivă, păstrând totodată independența structurală a acesteia;
 - d. contribuții insuficient de proactive ale Baroului Avocaților în cursul reformării recente a Legii cu privire la avocatură sau altor reforme.
189. Caracterul specific al sectorului justiției rezidă în imposibilitatea de a dezvolta o politică și strategie de reformă coerentă în lipsa unei coordonări. Nu există nici o singură autoritate (i.e. Guvernul) care poate dezvolta, totalmente în mod independent, o astfel de politică și strategie în domeniul justiției și alți diferiți actori – unii dintre ei fiind constituțional separați de Executiv – trebuie să fie, într-o anumită măsură, implicați în proces. În consecință, ansamblul declarațiilor de politică elaborate de GRM (a se vedea paragrafele 16-35 mai sus) nu au fost încă traduse în acțiune.
190. În baza analizei cumulative a interviurilor realizate și altor surse menționate în acest capitol și în anexa la prezentul raport, Echipa de experți a stabilit deficiențe importante în eforturile naționale de coordonare a reformei sectoriale extinse. Această sub-performanță ar putea fi cauzată de următorii factori:
- a. stilul oarecum precipitat de elaborare a politicilor;
 - b. perspectiva pe termen scurt decât pe termen mai lung a inițiativelor de reglementare și revizuire instituțională;
 - c. lipsa conștientizării depline și prevederii implicațiilor bugetare a reformelor planificate;
 - d. lipsa consultărilor cu un grup extins de parteneri în procesul de implementare a reformelor, inclusiv sectorul privat și societatea civilă;
 - e. tonul uneori excesiv al MJ în relațiile cu sistemul judecătoresc;
 - f. eforturi mai curând reactive decât proactive de coordonare a donatorilor din partea Secției Asistență Externă a Cancelariei de Stat ;
 - g. atitudinea relativ ambivalentă a sistemului judecătoresc, comunității avocaților sau a altor asociații sectoriale față de un rol posibil mai activ și o influență mai mare în elaborarea politicilor;
 - h. lipsa capacității partenerilor din cadrul sectorului de a aduce contribuții la strategia comună de reformare a sectorului prin elaborarea capitolelor strategice pentru fiecare sub-sector.

Reforme în derulare și asistența donatorilor

191. În contextul celor spuse anterior, se pare că natura mai curând fragmentată a relațiilor între diferite componente ale sectorului justiție începe să se diminueze. În acest sens, un pas proactiv important din partea Parlamentului a fost adoptarea Concepției cu privire la finanțarea sistemului judecătoresc (a se vedea paragraful 33 mai sus), chiar dacă GRM încă urmează să traducă această concepție într-un

plan de acțiuni desfășurat. Programul de activitate al GRM pentru perioada 2011-2014 prevede, de asemenea, centrarea asupra reformei sistemului de administrare a justiției ca prioritate majoră. Cu toate că urmează de văzut dacă diferite componente ale sectorului vor ajunge la un numitor comun cu privire la problemele de scindare, trebuie încurajate orice eforturi pentru găsirea unei soluții comune.

192. Ministerul Justiției a făcut cel mai important pas în februarie 2011 prin crearea Consiliului pentru Reforma Sectorului Justiției (CRSJ), condus de către Ministrul Justiției și reunind reprezentanții de nivel înalt ai CS, CC, CSM, CSP, PG și Parlamentului, INJ, Consiliului Baroului Avocaților și un număr de organizații neguvernamentale și instituții de învățământ. Au fost create 9 grupuri de lucru în cadrul Consiliului, patru dintre care se axează pe o gamă largă de chestiuni – și anume, organizarea instanțelor judecătorești, procesul civil, procesul penal și reforma PG – în timp ce celelalte 5 se concentrează pe chestiuni mai înguste, precum salariile judecătorilor, experții în instanțele judecătorești, arbitraj și mediere, asistența juridică și administrarea falimentului. În mai 2011, un nou organ de coordonare, Consiliul pentru Reforma Sectorului Justiției (CRSJ) a fost creat sub auspiciile Președintelui Republicii Moldova. În același timp, compoziția esențială a organului și a grupurilor de lucru formate în baza mecanismului anterior de coordonare, a fost lăsată practic intactă, fiind extinsă prin includerea reprezentanților MJ și Parlamentului. În iulie 2011, a fost elaborată proiectul Strategiei pentru Reforma Sectorului Justiției 2011-2015⁶² de către MJ, care cu prindea în mare măsură contribuțiile grupurilor de lucru. Proiectul strategiei urmează a fi finalizat și aprobat pe parcursul anului (a se vedea mai jos paragraful 265-276)
193. Parte a Acțiunii de Susținere a Reformelor de Politici în Sectorul Justiției (a se vedea paragrafele 240-246 mai jos), UE va propune un proiect privind ‘Coordonarea Reformei Justiției’, cu o valoare de 2 milioane EUR, care va demara până la finele anului 2011. Proiectul, în actualul format propus, pornește de la supoziția că cel târziu până la finele anului 2011 va fi creat un organ de coordonare, politica și strategia de reformă a sectorului și un plan multianual de finanțare. Rezultatele scontate ale acestui proiect vor include:
- capacitatea de liderism durabilă a CRSJ de a derula procesul de reformare, păstrând rolul operațional al MJ în dezvoltarea și implementarea strategiei de reformare a sectorului justiției;
 - schimbul continuu de feedback între toți actorii relevanți privind elaborarea unei strategii originale pentru sectorul justiției;
 - elaborarea unor capitole noi ale strategiei sectorului justiției de fiecare actor sectorial;
 - implementarea capitolelor deja asumate;
 - sporirea capacității partenerilor de a furniza contribuții susținute pentru scopurile reformei sectorului.

⁶² http://www.justice.gov.md/file/proiectul_strategiei/SRSJ%20Remis%20Guvernului%20spre%20examinare.pdf

194. Este prematur de a spune dacă, la această etapă, o politică și o strategie detaliată de reformare a sectorului va fi dezvoltată, sprijinită de un plan de cheltuieli multianual, dat fiind că în componența CRSJ nu se regăsește nici un reprezentant al Ministerului Finanțelor sau Secției Asistență Externă a Cancelariei de Stat, . Cu toate acestea, este mai curând posibil decât nu, ca supozițiile enunțate în Proiectul de mai sus să fie traduse în practică până la finele anului curent, facilitând elaborarea unui 'Program de sector' adecvat. Aceasta ar permite înlocuirea abordării actuale bazate pe un singur proiect de asistență tehnică cu abordarea sectorială extinse (SWAP), care, la rândul său, va permite acordarea sprijinului financiar UE pentru domeniul justiției (pentru o analiză mai desfășurată a aspectelor relevante, a se vedea paragrafele 240-312 mai jos).

Direcțiile reformei în continuare

195. Intervențiile ulterioare în acest domeniu ar trebui să urmărească:
- a. sporirea capacității de liderism (strategice) a CRSJ în derularea procesului de reformare prin dezvoltarea strategiei reformei sectoriale, sprijinită de angajamente bugetare multianuale;
 - b. supravegherea și consultarea CRSJ și a partenerilor sectoriali în ariile tematice ale reformei propuse în conformitate cu standardele internaționale și practicile europene cele mai bune;
 - c. schimbul continuu de opinii între toți partenerii relevanți privind elaborarea unei strategii originale pentru sectorul justiției;
 - d. elaborarea unor capitole noi în strategia sectorului justiției de fiecare partener;
 - e. implementarea capitolelor deja asumate;
 - f. sporirea capacității fiecărui partener în parte de a furniza contribuții susținute CRSJ prin dezvoltarea capitolelor strategiei pentru fiecare sub-sector.

Concluzii

196. Echipa de experți consideră că eforturile autorităților naționale întru coordonarea sectorială și strategia de reformare justifică un nivel special de atenție din partea UE în susținerea domeniului justiției pe termen lung, având în vedere *inter alia*:
- lipsa de performanță în eforturile autorităților naționale depuse în acest domeniu;
 - importanța majoră a coordonării eforturilor într-un sector atât de complex precum cel al justiției, ca precondiție pentru derularea eficientă a procesului de reformare;
 - impactul pozitiv al gândirii strategice adecvate și coordonării asupra întregului cadru legislativ și situației în domeniul administrării justiției;
 - crearea condițiilor pentru aplicarea de către UE a abordării sectoriale extinse în activitățile de sprijinire a domeniului justiției.

ii. Combaterea corupției

Situația actuală

197. Primul pas în direcția combaterii consolidate și sistemice a corupției este marcat de adoptarea Legii cu privire la combaterea corupției și protecționismului din 1996. Procesul a avansat la nivel instituțional odată cu crearea Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (CCCEC) în iunie 2002, un organ specializat cu funcții de prevenire (reglementare) și analiză, având și competențele unui organ de drept și de urmărire. Prevederi specifice anticorupție au fost încorporate în Codul Penal, Codul de Procedură Penală și Codul de Procedură Administrativă. Începând cu luna decembrie 2004, procesul a fost ghidat la nivel politic prin Strategia Națională de Prevenire și Combatere a Corupției (SNPCC). Acest document se fondează pe o politică compusă axată pe trei componente, și anume criminalizare, prevenire și sprijinul public. SNPCC este ajustat în mod regulat prin planuri de acțiuni adoptate de către Parlamentul Moldovei, cel mai recent a fost adoptat în mai 2010. Cadrul juridic a fost ulterior îmbunătățit prin noua Lege cu privire la Prevenirea și Combaterea Corupției din 2008 și crearea în aprilie 2010 a unui Grup de lucru ministerial comun responsabil pentru elaborarea proiectului de Lege cu privire la conflictul de interese.
198. În paralel, Moldova a aderat la tratatele internaționale fundamentale privind combaterea corupției, inclusiv Convenția ONU împotriva corupției și un set de instrumente ale Consiliului Europei, în special Convenția penală privind corupția, și Convenția civilă privind corupția (inclusiv Protocolul Adițional), și Convenția privind spălarea, descoperirea, sechestrarea și confiscarea produselor infracțiunii. În calitate de membru al Grupului statelor împotriva corupției (GRECO), Moldova menține un dialog cu acest mecanism al Consiliului Europei. Moldova a participat în a doua rundă de evaluare, a primit mai multe recomandări și a fost supusă procesului de monitorizare din partea GRECO.
199. Oricum, aceste tentative nu au avut un impact semnificativ asupra nivelului extrem de înalt al corupției în sectorul justiției, în mod particular, și în administrația de stat, în general. Potrivit unui sondaj desfășurat în 2009, 70% din populația Moldovei crede că corupția este un fenomen larg răspândit⁶³. Locul 105 ocupat de Moldova în clasamentul mondial, potrivit Indicilor Perceperii Corupției 2010 al Transparency International, este o ilustrație și mai elocventă a situației generale. Sistemul anticorupției atestă deficiențe la nivel de reglementare, instituțional și de capacitate și este marcat de utilizarea ineficientă a instrumentelor penale, civile și administrative. Pe lângă problemele ce țin de mandatul său mai curând suprapus și excesiv de amplu, CCCEC nu dispune de garanții obiective care să-i asigure independența. La fel, instituția nu dispune de un sistem funcțional de control civil, în pofida creării Consiliului Civil privind monitorizarea civilă. Numărul total al urmărilor penale legate de cazuri de corupție rămâne foarte redus. Astfel, în 2009 numai 39 acuzații penale au fost transmise în judecată. Chiar și în cazurile soldate cu

⁶³ 'Evoluția percepției fenomenului corupției în Republica Moldova 2005-2009', Raport de cercetare realizat în cadrul proiectului MOLICO menționat mai sus.

condamnări, sentințele dispuse erau moderate. Nu este ceva neobișnuit pentru instanțele moldovenești să reducă crimele de corupție depistate la responsabilitatea administrativă.

200. În baza analizei cumulative a interviurilor realizate și altor surse menționate în acest capitol și în anexa la prezentul raport, Echipa de experți a stabilit deficiențe importante în procesul de combatere a corupției în Moldova. Factorii estimați ca fiind cauzele relevante a situației actuale sunt după cum urmează:

- a. incapacitatea totală a componentelor de investigare și judicare a cadrului anticorupție, care rezultă în efecte insuficient de descurajante (a se vedea de asemenea paragrafele 66-67 și 129 mai sus);
- b. utilizarea ineficientă a sistemelor de declarare a veniturilor (universale) și bunurilor pentru funcționarii publici;
- c. lipsa transpunerii metodelor penale și non-penale de combatere a corupției, metodelor patrimoniale de combatere a corupției;
- d. divergențele existente în legislația penală, inclusiv lipsa prevederilor privind răspunderea persoanelor juridice pentru trafic de influență, corupție activă și infracțiuni de spălare a banilor;
- e. deficiențe de cooperarea între agenții și aplicarea tehnicilor 'speciale de investigare' ('operative') împotriva funcționarilor preinși corupți, în special reprezentanților puterii judiciare ;
- f. capacitatea limitată a CCCEC, PG și MAI și a departamentelor relevante din cadrul acestor instituții competente de a investiga cazurile de corupție, și lipsa abilităților, competențelor, instruirii, metodologiei și abilităților de liderism;
- g. independența limitată a CCCEC față de puterea executivă;
- h. mandatul excesiv de amplu al CCCEC, care atestă o suprapunere a funcțiilor de reglementare, executive, urmărire și analitice;
- i. coerența și efectivitatea inadecvată a sistemului de evaluare a coruptibilității potențiale a inițiativelor legislative și executive;
- j. controlul limitat al eforturilor anti-corupție din partea societății civile ;
- k. nivel redus de salarizare a unei categorii mari de funcționari publici comparativ cu sectorul privat.

201. Este necesar de a evidenția faptul că, în timpul interviurilor conduse de Echipa de experți, majoritatea interlocutorilor naționali și internaționali au subliniat că judecătorii moldoveni constituie segmentul cel mai corupt din întregul domeniu al justiției. În continuare, pot fi evidențiate următoarele cauze ale corupției în sistemul justiției însoțite de factorii generali enunțați în paragraful de mai sus (a se vedea de asemenea paragrafele 66-67 mai sus):

- a. exercitarea ineficientă a rolului de reglementare și control de către CSM;
- b. lipsa clarității și previzibilității a exigențelor prevăzute de codurile de conduită profesională și etică în cadrul sectorului justiției și altor organe publice;
- c. sistem netransparent de repartizare a cauzelor și de înregistrare a ședințelor instanțelor judecătorești; lipsa repartizării aleatorii a dosarelor și stenografierea tuturor ședințelor de judecată;

- d. lipsa obligației judecătorilor de a raporta o influență abuzivă; lipsa responsabilității pentru neîndeplinirea obligației de a raporta;
- e. lipsa prevederilor împotriva îmbogățirii ilicite suspectate, care să servească drept temei pentru neîncredere și eventuala destituire;
- f. lipsa instrumentelor statutare și practice la dispoziția CCCEC și altor autorități pentru a investiga corupția judiciară prin urmărire penală; împuterniciri statutare excesive și aplicarea lor nerestricționată de către CSM în blocarea oricăror activități de investigare, sau utilizarea tehnicilor speciale de investigare în privința judecătorilor, împiedică colectarea dovezilor cu valoare probativă suficientă obținerii acuzațiilor.

Reforme în derulare și asistența donatorilor

- 202. GRM continuă să remedieze deficiențele din cadrul juridic al domeniului anti-corupție. În aprilie 2010, a fost creat un Grup de lucru ministerial comun, care urma să dezvolte Legea cu privire la conflictul de interese. Programul de activitate al GRM pentru perioada 2011-2014 include un capitol separat cu privire la combaterea corupției, fără a aborda amploarea problemei și eficacitatea instrumentelor de combatere a acesteia. Cu toate acestea, Programul include o prevedere importantă cu privire la transferul controlului CCCEC către Parlament.
- 203. Procesul de reformare a cadrului de reglementare și instituțional în domeniul anti-corupție a constituit obiectul unui sprijin extensiv din partea donatorilor internaționali. Combaterea corupției a constituit o componentă importantă a PPT a Corporației Provocările Mileniului, care, având un buget de 24.7 milioane USD, a fost încheiat în 2009. Practic în același timp, domeniul a beneficiat de suportul acordat prin intermediul Proiectului MOLICO, cu un buget de aproape 3.5 milioane EUR, care a fost implementat în perioada 2007-2009 (a se vedea paragraful 69 mai sus). Suplimentar, în contextul Proiectului cu privire la Suportul pentru Implementarea Acordurilor Moldova-UE finanțat de UE, care s-a încheiat la sfârșitul anului 2010, au fost formulate recomandări cu privire la statutul și mandatul CCCEC. În același timp, în pofida multor modificări operate la nivel de reglementare și instituțional conform recomandărilor formulate în rezultatul activităților menționate, au fost atinse prea puține rezultate tangibile.
- 204. UE va aborda problema mandatului CCCEC și a eforturilor generale în domeniul anticorupție în Proiectul privind reforma MAI, poliției și CCCEC care urmează a fi lansat în viitorul apropiat (a se vedea paragraful 132 mai sus). În special, o analiză funcțională detaliată a CCCEC va fi efectuată ca parte a acestui proiect.
- 205. Suplimentar, vor fi propuse instrumente regulatorii și instituționale specifice pentru combaterea corupției în sistemul judecătoresc prin intermediul unor componente distincte ale Proiectului privind 'Sporirea Eficienței, Transparenței și Responsabilității Instanțelor Judiciare', parte a unei ample Acțiuni de Susținere a Reformelor de Politici în Sectorul Justiției, care a fost elaborat de către Echipa de experți (a se vedea paragrafele 240-246 mai jos). Se așteaptă ca în cadrul proiectului să fie efectuată o analiză a standardelor internaționale și a celor mai bune practici europene în vederea formulării recomandărilor pentru:

- a. ameliorarea calității controlului activității instanțelor judecătorești prin sporirea capacității de autoadministrare a CSM, reguli etice mai clare decât cele enunțate în Codul de etică judiciară în vigoare, raporturi raționalizate între încălcarea eticii și responsabilitatea disciplinară, proceduri accesibile și transparente împotriva judecătorilor;
- b. intensificarea controlului din partea societății și a comunității juridice asupra calității activității instanțelor judecătorești prin intermediul sondajelor și altor instrumente externe de evaluare a performanței;
- c. ameliorarea rolului INJ în procesul de instruire, inclusiv cu privire la astfel de subiecte cum ar fi conduita profesională și etica a judecătorilor;
- d. crearea instrumentelor funcționale și efective, procedurale și practice pentru prevenirea și combaterea corupției, utilizarea extensivă a măsurilor penale (tehnici speciale de investigare, recuperarea bunurilor și confiscarea), civile (sanțiuni patrimoniale), administrative (declarații de venit și impozite) și disciplinare (datoria de a raporta o influență abuzivă etc.);
- e. sporirea eficacității dreptului procesual în combaterea corupției, *inter alia* prin revizuirea sistemului căilor de atac și reducerea abilității de imixiune a instanțelor judecătorești superioare în procesul de constatare a faptelor și toate aspectele ce țin de aplicarea legii.

Direcțiile reformei în continuare

206. Echipa de experți consideră că intervențiile în domeniul combaterii corupției trebuie să se centreze pe următoarele subiecte prioritare:
- a. transpunerea deplină în practica și legislația națională a prevederilor convențiilor penale și civile cu privire la combaterea corupției; adoptarea unui cod de conduită pentru funcționarii publici, legea privind protecția avertizorilor de integritate; aplicarea cadrului statutar existent (privind conflictul de interese și transparența în procesul de luare a deciziilor) și ‘regulamentul de aplicare a cardurilor galbene/yellow card regulations’ pentru serviciul public, deja adoptat de către Guvern;
 - b. încurajarea aplicării extensive a sancțiunilor de ordin administrativ (un sistem mai cuprinzător și eficient de declarare a veniturilor și bunurilor), sancțiuni penale și civile patrimoniale (recuperarea și confiscarea bunurilor), disciplinare (obligația de a raporta abuzul de influență), în combinație cu astfel de instrumente penale tradiționale ca urmărirea penală pentru darea de mită;
 - c. sporirea gradului de responsabilizare al actorilor din cadrul fiecărui sector prin crearea unui cadru clar și previzibil de reguli etice și disciplinare, și aplicarea accesibilă și transparentă a acestor reguli de către organele de reglementare, precum CSM, CSP etc.;
 - d. consolidarea mandatului inspecției judiciare care să acționeze în calitate de poliție internă eficientă în cadrul sistemului judiciar;
 - e. reformarea accesului la servicii și sistemelor de evaluare a performanței în cadrul sub-sectoarelor judecătorești, procuraturii și urmăririi penale;
 - f. încurajarea aplicării diferitor forme de monitorizare externă a performanței sub-sectorului public – cu alte cuvinte, sondaje în rândul utilizatorilor

- serviciilor judiciare cu privire la calitatea activității instanțelor de judecată, care să servească drept criterii de evaluare la nivel individual (judecător) sau al instanțelor de judecată ;
- g. ameliorarea legislației penale materiale, printre altele, în scopul remedierii omisiunilor ce țin de răspunderea persoanelor juridice pentru infracțiuni de trafic de influență, corupere activă și spălare a banilor;
 - h. politică de sancționare mai severă a infracțiunilor legate de corupție (penale sau administrative) în scopul sporirii eficacității constrângerii judiciare;
 - i. consolidarea capacității sectorului justiției în ansamblul său; dezvoltarea mecanismelor de evaluare a capacității;
 - j. un accent special asupra consolidării capacității de liderism în combaterea corupției, sporirea rolului sistemului de instruire profesională în acest sens (în domeniul justiției, denotând rolul amplificat al INJ);
 - k. utilizarea extensivă de către organele de urmărire penală a tacticilor și tehnicilor moderne de investigare a crimelor de corupție; aplicarea mai largă a tehnicilor speciale de investigare în scopul combaterii corupției;
 - l. dezvoltarea în continuare a mecanismelor de evaluare a caracterului coruptibil al proiectelor de legi și decretelor guvernamentale; redefinirea mandatului CCCEC în vederea focusării asupra evaluării impactului;
 - m. încurajarea aplicării măsurilor de protecție a martorilor, precum și a metodelor persuasive și represive pentru a stimula o mai mare cooperare cu organele de drept;
 - n. consolidarea rolului societății civile în sporirea nivelului relațiilor de interdependență și colaborării în vederea elucidării practicilor coruptive, sporind eficiența funcționării Consiliului de Monitorizare Civilă;
 - o. susținerea eforturilor legislative și practice de a proteja caracterul secret al surselor jurnalistice, în scopul încurajării mai mari a jurnalismului investigativ;
 - p. sporirea eficacității dreptului procesual în calitate de instrument de prevenire a corupției în cadrul sistemului judecătoresc, inclusiv crearea unui sistem al căilor de atac adecvat și rațional, utilizarea mai activă a repartizării aleatorii a dosarelor, înregistrarea obligatorie a ședințelor de judecată, etc.

Concluzii

207. Echipa de experți consideră că necesitatea combaterii corupției justifică atenția continuă a UE în contextul intervențiilor sale în domeniul justiției pe termen lung, având în vedere *inter alia*:
- lipsa semnificativă de performanță în eforturile depuse de autoritățile naționale în acest domeniu;
contrabalansată de următoarele considerente:
 - incapacitatea de a satisface principiul concentrării – nicio intervenție separată de combatere a corupției nu este capabilă să dispună de o focusare suficientă pentru a produce rezultate tangibile, datorită parțial

cauzelor fundamentale ale problemei care rezidă adânc în societate și afectează toate sectoarele vieții private și publice;

- eforturi intensive din partea donatorilor care, până în prezent, nu au produs rezultate câtuși de importante, abordând mai curând simptomele minore separate decât cauzele fundamentale ale fenomenului;
- abilitatea de a identifica cauzele fundamentale ale diferitor practici coruptive, spre exemplu, prin focusarea asupra sporirii capacității de auto-reglementare a diferitor actori din cadrul sectorului, decât pe planificarea unor acțiuni generale și ambițioase de combatere a corupției (la fel ca în cazul intervențiilor recent propuse, descrise în paragraful 205 mai sus).

În cele din urmă, Echipa de experți consideră că combaterea corupției trebuie să constituie, dacă nu în mod necesar ‘subiectul’ principal, atunci ‘temă’ de fond a unui număr mare de intervenții care vizează sectorul justiției.

iii. Combaterea rețelilor de tratament

Situația actuală

208. Aplicarea excesivă a forței și rețelilor de tratament de către membrii organelor de drept, în special în timpul etapei inițiale a procedurii penale și privării de libertate, este una din cele mai serioase probleme transversale, care subminează administrarea adecvată a justiției și supremația legii. Mai mult decât atât, în contextul special al evenimentelor post-electorale din aprilie 2009, proporțiile și caracterul violenței aplicate de poliție pot fi chiar considerate de a pune în pericol bazele democrației în țară. Caracterul sistemic al rețelilor de tratament - care, până în prezent, nu poate fi considerat de a constitui o practică oficial tolerată sau aprobată - a fost remarcat de către CPT, CEDO și Comisia ONU împotriva Torturii, alte organizații internaționale și organe naționale⁶⁴.
209. Măsurile recent întreprinse de către autoritățile naționale pentru a soluționa problema în cauză sunt următoarele:
- a. lansarea Mecanismului Național de Prevenire în cadrul OPCAT în 2008;
 - b. introducerea restricțiilor materiale și procedurale asupra ‘detenției administrative’ în scopul eliminării practicii de aplicare abuzivă a acestora de către poliție (este relevant faptul că la 1 ianuarie 2011 în Moldova erau numai 12 astfel de deținuți);
 - c. ghid practic privind aplicarea directă a prevederilor articolului 3 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului de către Curtea Supremă în 2009;
 - d. crearea unei secții speciale în cadrul PG, care la începutul anului 2011 a investigat 95 de cauze penale care implică tortura;
 - e. introducerea primelor noutăți în sistemul sovietic învechit a indicatorilor de performanță pentru MAI.

⁶⁴ A se vedea *Corsacov, Rosca, Colibaba* și alte hotărâri ale CEDO menționate mai sus, a se vedea, de asemenea, Raportul CPT privind vizita efectuată în Moldova în perioada 27-31 iulie 2009, CPT/Inf (2009) 37.

210. Cu toate acestea, ameliorările operate nu au condus la abordarea suficient de consistentă și comprehensivă a problemei. În baza analizei cumulative a interviurilor realizate și altor surse menționate în acest capitol și în anexa la prezentul raport, Echipa de experți a stabilit deficiențe importante în procesul de combatere a rețelilor tratamente în Moldova. Cauzele care stau la baza performanței scăzute în materie sunt după cum urmează:
- a. inexistența unui organ cu adevărat independent care să investigheze cazurile de abuz și violență din partea poliției;
 - b. cadrul legislativ contradictoriu, inclusiv și legislația penală în materia prevenirii efective a rețelilor tratamente;
 - c. sistemul depășit al indicatorilor de performanță în vigoare în sectoarele poliției, aplicării legii, investigării, procuraturii și cel judiciar;
 - d. lipsa unor tehnici și metode avansate de detectare și investigare a crimelor comise;
 - e. bazarea excesivă pe recunoașterea vinovăției în calitate de probă principală; abordarea formalistă aplicată de instanțele judecătorești la admiterea confesiunilor forțate sau dubioase ca probe de inculpare ;
 - f. capacitatea limitată a autorităților în examinarea plângerilor relevante (PG, MAI, printre altele), inclusiv lipsa abilităților, competențelor, instruirii metodologiei și abilităților de liderism la nivel instituțional și individual;
 - g. deficiențe în prevenirea judiciară a rețelilor tratamente; indulgența judecătorilor în aplicarea pedepselor pentru infracțiunile care implică violența din partea colaboratorilor poliției;
 - h. neîncurajarea denunțării cazurilor de maltratare și violență din partea colaboratorilor poliției;
 - i. obstacole structurale în sporirea valorii probatorii a mărturiilor reclamantului (i.e. lipsa accesului la medic și expertiza medico-legală);
 - j. neînregistrarea faptelor de arest și detenție; lipsa unui sistem standardizat de evidență a înregistrărilor și documentelor privind arestul și detenția;
 - k. lipsa unei reglementări clare și a controlului responsabilității etice și disciplinare în cadrul poliției;
 - l. lipsa unui echilibru între activitățile societății civile component al Mecanismului Național de Prevenire și a institutului ombudsmanului la care acest mecanism este atașat.

Reforme în derulare și asistența donatorilor

211. Hotărârea autorităților naționale de a soluționa problema rețelilor tratamente a fost reconfirmată de Programul de activitate al GRM pentru perioada 2011-2014, care prevede întreprinderea unei serii de măsuri relevante. Domeniul a beneficiat, de asemenea, de un număr mare de măsuri întreprinse de donatorii internaționali, *inter alia* prin proiecte specific orientate, finanțate de UE:
- a. 'Combaterea rețelilor tratamente și a impunității în Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova și Ucraina' (2009-2011) cu un buget de 1.9 milioane EUR și implementat de către Consiliul Europei; un Program Comun între Consiliul Europei și Uniunii Europene intitulat "Consolidarea Luptei

împotriva Relelor Tratamente și Impunității” urmează să demareze în iulie 2011 și să fie implementate până la 31 decembrie 2013.

- b. componentele relative la rele tratamente din cadrul Programului ‘Suportul Democrației’ (4 milioane EUR în total), program implementat de către COE, care a demarat în 2010 și se va încheia la sfârșitul 2011;
- c. ‘Consolidarea Mecanismului Național de Prevenire as per OPCAT’, implementat de PNUD.

Alți actori internaționali, inclusiv Ambasada SUA, NORLAM, OSCE, de asemenea, își aduc contribuția la ameliorarea treptată a situației.

212. O altă contribuție importantă din partea UE va fi făcută prin intermediul Proiectului ‘Susținerea cadrului prejudiciar și de investigare’, care va fi lansat până la finele anului 2011 și va include o componentă orientată spre înființarea unui organ independent în cadrul poliției pentru examinarea plângerilor (a se vedea, de asemenea, paragrafele 240-246 mai jos). Odată înființat, organul va beneficia de asistența ulterioară acordată de UE prin intermediul proiectului Twinning.

Direcțiile reformei în continuare

213. În acest context, intervențiile care urmează a fi întreprinse trebuie să urmărească:
- a. crearea unui organ independent pentru examinarea plângerilor în cadrul poliției;
 - b. sincronizarea cadrului legislativ, inclusiv a dreptului penal material, prin incorporarea unor prevederi explicite care să acopere toate formele grave de maltratare aplicate de către organele de drept sau alte agenții de stat, clasificarea lor ca fiind infracțiuni grave; dezvoltarea unei practici coerente în materie;
 - c. crearea unui sistem standardizat de evidență a înregistrărilor și documentelor cu privire la faptele de arest și detenție;
 - d. înlăturarea barierelor structurale în ridicarea valorii probatorii a dovezilor reclamantului, *inter alia* prin garantarea accesului la un medic și expert medico-legal;
 - e. ameliorarea capacității autorităților responsabile pentru examinarea plângerilor, inclusiv abilitățile, competențele, instruirea, metodologia și abilitățile de liderism la nivel de instituție și de individ; concentrarea în mod special asupra instruirii colaboratorilor poliției, anchetatorilor, procurorilor și judecătorilor cu privire la exigențele prevenirii relelor tratamente, procesul echitabil, apărarea drepturilor în procesul penal și utilizarea tacticilor moderne specifice și a tehnicilor de investigare a relelor tratamente;
 - f. decizii efective cu privire la rele tratamente adoptate de către instanțele judecătorești care să servească drept o intimidare judiciară, inclusiv modificarea practicii instanțelor de pedepsire a cazurilor stabilite de aplicare a violenței de către poliție;
 - g. unificarea sistemului indicatorilor de performanță pentru organele de poliție, de aplicare a legii și de investigare, procuratura și magistrați;

- h. Încurajarea datoriei de a denunța cazurile de aplicare a relexor tratamente și a violenței de către poliție; reglementarea clară și supravegherea respectării responsabilităților etice și disciplinare de către administrația poliției;
- i. introducerea unui sistem coerent de evaluare a eficienței combaterii relexor tratamente în baza unor date statistice exacte și dezagregate;
- j. asigurarea funcționării mai eficiente a tuturor componentelor Mecanismului Național de Prevenire.

Concluzii

214. Grupul de experți consideră că combaterea relexor tratamente justifică o atenție specială din partea UE în acordarea sprijinului pe termen lung, având în vedere *inter alia*:
- lipsa semnificativă de performanță în eforturile depuse de autoritățile naționale în materie;
contrabalansată prin:
 - eforturi intensive și susținute a donatorilor de a aborda problema, date fiind primele semene de ameliorare în domeniu.

iv. Sistemul învățământului juridic și formării profesionale

Învățământul juridic superior: Situația actuală și direcțiile ulterioare de reformare

215. Moldova încă nu este parte a modelului de învățământ superior de ‘două cicluri’ promovată de așa-zisul proces de la Bologna. În prezent, toți studenții la drept urmează instruirea de ‘un ciclu’, obținând diploma de jurist licențiat. Țara își va schimba în curând sistemul, conform căruia studenții în drept vor trebui să urmeze 6 ani de studii pentru a obține gradul de masterat. Sistemul actual al învățământului superior în Moldova este marcat de un număr exagerat de instituții de învățământ superior, autorizate de a elibera diploma în drept, cu toate că numărul actual al instituțiilor de drept licențiate de 12 instituții a scăzut comparativ cu 40 de instituții ce existau nu cu mult timp înainte. Aproximativ 3,000 de studenți în drept absolvec în fiecare an aceste 12 instituții. Ministerul Educației eliberează autorizații pentru instituții de învățământ superior în baza unui ansamblu de criterii, inclusiv capitalul și sediul disponibil, numărul și calificarea cadrelor didactice, curriculumul și metodologia de predare.
216. Universitatea de Stat din Moldova (USM) se numără printre puținele instituții care dispun de capacitate suficientă pentru a elabora propria curricula și metodologie de predare a dreptului. Mai mult decât atât, curricula la disciplina drept este parțial împrumutată de către INJ pentru cursurile de formare profesională. Dar instituțiile de învățământ superior nu coordonează în mod independent curricula și metodologia de predare. Este necesară o reorganizare temeinică a sistemului existent. Spre exemplu, anumite cursuri obligatorii cu privire la bazele dreptului ar putea fi necesare, constituind o proporție semnificativă la etapa studiilor universitare. Din această perspectivă, Ministerul Educației nu joacă un rol suficient

în unificarea curriculei și metodologiei între diferite instituții, acordându-le autonomie excesivă în materie.

217. Mulți observatori din exterior evaluează nivelul general de cunoștințe al studenților moldoveni ca fiind unul satisfăcător⁶⁵. Oricum, în contextul situației economice și sociale din țară, studenții sunt supuși presiunii de a-și căuta un loc de lucru și de a decide asupra direcției de dezvoltare a carierei sale la o etapă foarte timpurie a studiilor universitare. Acest aspect poate fi estimat ca un element care obstrucționează angajamentele asumate în vederea dezvoltării academice.
218. În baza analizei cumulative a interviurilor realizate și altor surse menționate în acest capitol și în anexa la prezentul raport, Echipa de experți a stabilit că sistemul învățământului superior atestă o lipsă semnificativă de performanță. Existența acestor probleme este sprijinită de următoarele:
- a. un număr excesiv de instituții de învățământ autorizate să elibereze diplome în drept; o anumită neglijență din partea Ministerului Educației în procesul de eliberare a autorizărilor;
 - b. lipsă de capacitate a majorității școlilor de drept de a dezvolta propria curriculă și metodologie de predare ;
 - c. lipsa coordonării curriculei și metodologiei de predare între școlile de drept;
 - d. profesorii sunt supraîncărcați cu un număr de ore mai mare decât 1,000 ore academice pe an, totodată împărțindu-și timpul de lucru în ore de predare la câteva instituții de învățământ superior și practicarea dreptului;
 - e. un accent prea timpuriu pus de către studenții la drept asupra carierei de viitor și viitorului loc de lucru;
 - f. lipsa capacității și condițiilor financiare în cadrul instituțiilor de învățământ superior.
219. Sistemul de învățământ superior beneficiază de suport *ad hoc* din diferite surse internaționale și naționale. Oricum, asistența acordată continuă a fi extrem de fragmentată.
220. În ceea ce privește sistemul de învățământ superior, pot fi sugerate următoarele domenii prioritare pentru intervenție:
- a. aplicarea mai riguroasă a criteriilor de licențiere de către Ministerul Educației la autorizarea noilor școli de drept sau prelungirea autorizărilor pentru cele care deja activează ;
 - b. sprijinirea dezvoltării curriculei și a metodologiei de predare de către toate școlile de drept, mecanismelor de evaluare a capacității și necesităților de instruire;
 - c. încurajarea rolului mai activ de coordonare al Ministerului Educației cu privire la curriculă și metodologie pentru a determina disciplinele obligatorii și opționale aplicabile tuturor școlilor;

⁶⁵ A se vedea, spre exemplu, concluziile Organizației de Drept Public European (EPLO), formulate ca urmare a vizitei în Moldova pentru evaluarea necesităților de dezvoltare a curriculei instituțiilor de învățământ superior.

- d. facilitarea unei tranziții line a sistemului național de învățământ superior la aplicarea procesului de la Bologna;
- e. ameliorarea sediilor și echipamentului instituțiilor de învățământ superior.

Învățământul juridic profesional: Situația actuală și direcțiile ulterioare de reformare

221. Institutul Național al Justiției (INJ) a fost creat în 2007 ca parte a Proiectului privind sporirea independenței, transparenței și eficienței justiției în Republica Moldova (a se vedea paragraful 65 mai sus). Funcțiile principale ale instituției sunt de a asigura instruirea inițială și continuă a judecătorilor și procurorilor calificați și cu potențial, formarea continuă a executorilor judecătorești, grefierilor instanțelor judecătorești și mediatorilor.
222. Studenții la nivelul inițial de instruire sunt împărțiți în două torente separate de viitori judecători și procurori. Fiecare student la INJ primește bursă lunară în valoare de 2,100 lei (aproape 130 EUR), constituind aproximativ o jumătate din salariul unui judecător. Examenele de admitere la studii sunt destul de severe, datorită unui concurs mare (10 solicitanți pentru calificarea de procuror, 7 solicitanți pentru calificarea de judecător). Durata totală a cursului de instruire este de 18 luni, împărțită în două semestre de predare a disciplinelor de bază, și al treilea semestru de stagiere la instanțele judecătorești, procuratură, organele de urmărire și baroul avocaților. Diplomele obținute după examenul de absolvire permit absolvenților INJ să aplice la posturile vacante în cadrul instanțelor judecătorești și PG. Cu toate acestea, absolvirea acestei instituții nu garantează angajarea în câmpul muncii. Spre exemplu, în fiecare an 10 studenți absolvesc instituția ca viitori judecători. Cu toate acestea, numai 3 dintr-un număr total de 30 absolvenți ai INJ au fost angajați în calitate de judecători în ultimii trei ani. Trebuie de notat faptul că există o cale alternativă de a obține calificarea de judecător printr-o procedură separată și susținerea unui examen în fața colegiului de calificare al CSM. În lumina celor spuse, problema obținerii de către absolvenții INJ a unei eventuale angajări nu pare a fi așa de acută în cazul celor calificați ca procurori. În același timp, numărul procurorilor absolvenți a fost redus de la 30 în 2009 la numai 10 în 2010.
223. Rolul INJ la capitolul formarea continuă se extinde asupra multor juriști. Această extindere este stimulată de obligațiunea comună statutară de a urma aproximativ 40 ore de instruire continuă pe an (80 ore la 2 ani) impusă majorității juriștilor care activează în sub-sectorul public și privat al lanțului justiției. În același timp, INJ pare să ateste o lipsă de capacitate la elaborarea propriei curricule și metodologii de predare. Cu toate că școala încearcă să pună un accent pe evitarea suprapunerii cu învățământul universitar, aceste eforturi se soldează cu împrumutarea curriculei de la instituțiile de învățământ superior. Este adevărat faptul, că majoritatea subiectelor sunt predate sub formă de seminare și lucrări practice pentru a încuraja relațiile de feedback cu studenții.
224. INJ nu dispune de anumite condiții și accesorii de bază, precum echipament de traducere și microfoane. Video-conferințele ar putea fi folosite pentru a profita de sediile instanțelor de judecată din regiuni în scopul instruirii continue, astfel economisind cheltuielile de transport pentru transportarea judecătorilor la Chișinău.

INJ nu dispune de resurse financiare pentru a finisa lucrările de renovare a celei de-a doua aripi a sediului său, care ar necesita o investiție de cel puțin 8 milioane lei (0.5 milioane EUR), pentru a dubla practic spațiul utilizat. Echipa de experți ar sugera alocarea mai multor resurse INJ pentru îmbunătățirea sediului și a echipamentului, dar numai cu condiția că instituția accepta să-și extindă rolul său de instruire continuă, astfel încât să cuprindă toți reprezentanții profesiei juridice, inclusiv și avocaților practicieni. Desigur, o astfel de extindere nu ar presupune o curriculă și metodologie de formare continuă comună pentru toate grupurile de juriști, dar cel puțin un anumit grad de armonizare. Este un privilegiu prea mare pentru o țară cu o astfel de situație socio-economică ca cea a Moldovei de a avea sedii separate pentru instruirea continuă a diferitor categorii de juriști. Mai mult decât atât, în baza exemplelor comparative din multe state noi ale UE, în special cele post-comuniste, se poate afirma că au fost obținute sinergii considerabile numai din simplul fapt că judecătorii și avocații participau la același curs de instruire profesională. Propunerile de a extinde rolul de formare continuă a INJ vor fi, de asemenea, formulate și în cadrul Proiectului 'Sporirea eficienței, responsabilității și transparenței instanțelor judecătorești', parte a unei acțiuni ample elaborate de către Echipa de experți, care va demara până la finele anului 2011 (a se vedea paragrafele 240-246 mai jos).

225. În baza analizei cumulative a interviurilor realizate și altor surse menționate în acest capitol și în anexa la prezentul raport, Echipa de experți a stabilit o lipsă semnificativă de performanță în sistemul de formare profesională. Factorii estimați ca fiind cauzele relevante a situației actuale sunt după cum urmează:

- a. lipsa capacității INJ de a dezvolta propria curriculă și metodologiei de instruire; lipsa mecanismelor de evaluare a necesităților de instruire și a capacității;
- b. număr insuficient de profesori angajați cu normă întreagă;
- c. număr limitat de absolvenți, în special viitori judecători (este de menționat, că sistemul curent de judecători este stabilit de CSM);
- d. discontinuitatea între absolvirea INJ și posibilitatea angajare; ambiguitatea sistemului dublu de calificare ca judecători prin INJ și, ca alternativă, prin procedura colegiului de calificare al CSM;
- e. lipsa resurselor financiare și a echipamentului de bază.

226. Ariile de intervenție propuse:

- a. consolidarea capacității INJ pentru elaborarea curriculei și a metodologiei de predare, un accent special fiind pus pe abordarea instruirea instructorilor (TOT) ;
- b. activități de asistență specific orientate care să pregătească INJ pentru twinning; la moment, INJ nu are capacitatea necesară de absorbție a modalităților twinning;
- c. revizuirea rolului statutar al INJ de formare continuă astfel încât să cuprindă toate profesiile juridice, inclusiv avocații practicieni; în același timp, ar fi important de a asigura ca această revizuire să fie operată concomitent cu sporirea substanțială a alocațiilor din bugetul de stat pentru INJ, și nu numai sub rezerva finanțării externe, cu scopul de a

menține durabilitatea mandatului extins al INJ chir și după încetarea sprijinului din partea comunității internaționale.

- d. armonizarea, deși nu și unificarea, a curriculei și metodologiei de instruire a INJ a diferitor categorii de juriști;
- e. creșterea numărului de absolvenți—în special a viitorilor judecători – la nivelul inițial de formare;
- f. revizuirea sistemului de calificare a magistraților, asigurând continuitatea dintre absolvirea INJ și potențila angajare;
- g. sprijinirea INJ în extinderea bibliotecii, accesului la diverse resurse juridice online cu plată, achiziționarea echipamentului pentru interpretare, audio și conferințe-video, și renovarea celei de-a ‘doua aripă’ a sediului INJ, cu scopul de a spori rolul continuu al instituției prin acoperirea tuturor categoriilor de juriști, inclusiv avocați practicieni;
- h. acordarea sprijinului pentru publicarea revistei INJ și a altor publicații juridice specializate, care să devină ulterior surse de referință cu privire la dreptul și practica instanțelor judecătorești din Moldova.

227. Grupul de experți consideră că această arie justifică o atenție specială din partea UE în sprijinul acordat domeniului justiției pe termen lung, având în vedere, *printre altele*:

- lipsa semnificativă de performanță în acest sub-sector;
- rolul critic al sistemelor de învățământ superior și de instruire profesională asupra capacității sectorului justiției din Moldova în ansamblul său, orice îmbunătățire vizibilă a domeniului educației este capabilă de a avea un efect imediat asupra celorlalte sub-sectoare și arii.

v. Sistemul căilor de atac

228. În baza analizei cumulative a interviurilor realizate și altor surse menționate în acest capitol și în anexa la prezentul raport, Grupul de experți a stabilit o lipsă semnificativă de performanță în sistemul căilor de atac în procesul civil și penal. Factorii relevanți pot fi rezumați după cum urmează:

- a. prevalarea percepției conceptuale a căilor de atac ca constituind o șansă nouă de a obține câștig de cauză, decât ca un instrument de remediere a unei injustiții grave;
- b. lipsa încrederii în competența instanțelor judecătorești de fond din partea Curții Supreme; competența excesivă (în fapte și drept) a Curții Supreme de a prelua și examina aproape orice caz pe care-l dorește;
- c. nerespectarea principiului *res judicata* prin aplicarea excesivă a procedurilor de ‘revizuire’ (revizuire extraordinară);
- d. numărul excesiv al audierilor unei singure cauze;
- e. abuz de proces de către părți, în special în cauze civile; lipsa instrumentelor statutare care să permită judecătorilor de a prelua ferm controlul procedural și de a disciplina părțile în scopul unei administrări eficiente a justiției;
- f. litigii excesive referitoare la aplicarea măsurilor provizorii;
- g. neutilizarea procedurilor scrise la nivelele superioare de jurisdicție.

229. Pot fi propuse următoarele arii de intervenție:
- reevaluarea conceptuală a rolului sistemului căilor de atac, crearea unei ierarhii funcționale între instanțele judecătorești superioare și cele de fond;
 - limitarea împuternicirilor Curții Supreme – prin statut și în practică – de a reexamina orice cauză;
 - restricționarea utilizării căilor de atac extraordinare;
 - o distincție mai clară între scopul audierilor de judecată referitoare la fie fapt și drept, fie doar de drept (la etapa de apel), fie probleme serioase de drept (la etapa de recurs);
 - raționalizarea utilizării audierilor și sporirea ponderii declarațiilor martorilor;
 - promovarea rolului mai activ al judecătorilor în procesul civil, evidențiind totodată necesitatea unei cooperări între părți într-o cauză civilă ;
 - împuternicirea judecătorilor de a disciplina participanții la judecată în scopul administrării eficiente a justiției (sfidarea instanței etc.);
 - reducerea aplicării excesive a litigiilor și căilor de atac provizorii, în special în procesul civil;
 - încurajarea procedurilor scrise la etapele superioare de jurisdicție.
230. Echipa de experți consideră că acest domeniu justifică o atenție specială din partea UE în sprijinirea domeniului justiției pe termen lung, având în vedere *inter alia*:
- lipsa semnificativă de performanță în eforturile depuse în domeniu la nivel național;
 - rolul decisiv pe care l-ar avea un sistem al căilor de atac bine ajustat asupra întregului sistem de administrare a justiției, inclusiv diverse chestiuni transversale, spre exemplu prin reducerea amplitudii corupției judiciare, în special de către instanțele judecătorești superioare.

vi. Aplicarea directă a prevederilor Convenției Europene a Drepturilor Omului

231. În baza analizei cumulative a interviurilor realizate și altor surse menționate în acest capitol și în anexa la prezentul raport, Echipa de experți nu a constatat vreun sistem efectiv, previzibil și accesibil de aplicare directă a prevederilor Convenției Europene a Drepturilor Omului în Moldova, deși unele aspecte ale jurisprudenței CEDO, în special referitoare la articolul 3 din Convenție, sunt tot mai frecvent luate în considerare ca o chestiune de practică a instanțelor judecătorești naționale. Cauzele posibile ale nivelului scăzut de performanță ar putea constitui:
- lipsa definitivă a unui sistem de aplicare a prevederilor legii bazat pe raționament și jurisprudență;
 - predarea insuficientă a metodelor de interpretare, principiilor generale de drept, sarcinii și standardul probării, dreptului comparat la nivelul învățământului superior și a celui profesional; dominarea abordării formaliste și a metodelor literale de interpretare;
 - lipsa accentului pe necesitatea de a motiva logic deciziile instanțelor judecătorești la nivelul învățământului superior și a celui profesional;

- d. cunoașterea limitată a limbilor străine;
- e. capacitatea și resursele insuficiente ale Agentului Guvernamental în fața Curții Europene a Drepturilor Omului.

232. Domeniile de intervenție propuse în vederea remedierii acestei probleme:

- a. sprijinirea eforturilor de instruire a comunității juridice moldovenești cu privire la diferite aspecte ale jurisprudenței CEDO, asistarea judecătorilor, procurorilor și avocaților practicieni naționali în incorporarea deplină a jurisprudenței CEDO în curricula pentru instruirea inițială și continuă, dezvoltarea metodologiei și instrumentelor de instruire, elaborarea materialelor de instruire și crearea unor mecanisme bilaterale de schimb ale celor mai bune practice în domeniul aplicării directe a prevederilor CEDO în diferite state europene; astfel de eforturi sunt în prezent depuse de către Consiliul Europei prin intermediul unei activități intitulată “Consolidarea Instruirii Profesionale privind CEDO – Programul European pentru instruire în domeniul drepturilor omului pentru juriști” (așa numitul “Programul HELP”
- b. sprijinirea reconsiderării conceptuale de predare a dreptului, încurajarea centrării asupra metodelor de interpretare, principiilor dreptului, sarcinii și standardelor probării, dreptului comparativ la nivelele academice și profesionale ale educației;
- c. la nivelul învățământului superior – predarea jurisprudenței CEDO în cadrul disciplinelor dreptului intern (inclusiv legislația materială și procedura în materie penală și civilă), și nu ca subiect separat al dreptului public internațional;
- d. stimularea cunoașterii limbilor străine de către judecători și alți membri ai comunității juridice;
- e. încurajarea Curții Supreme de a-și dezvolta rolul său de forță unificatoare a jurisprudenței naționale, limitând totodată competența sa cu privire la numărul de cauze examinate; un ghid practic privind aplicarea directă a articolului 3 din CEDO, produs de către Curtea Supremă în 2009 constituie un prim pas important; ghiduri practice similare ar putea fi elaborate de către Curtea Supremă și cu privire la alte domenii ale jurisprudenței CEDO;
- f. încurajarea Curții Supreme și a instanțelor de fond de a face publice hotărârile adoptate în regim online și de a publica colecții de practică;
- g. acordarea unui suport comprehensiv Agentului Guvernamental în fața Curții Europene a Drepturilor Omului, inclusiv rolului său instructiv și funcțiilor de apărare în controlul asupra conformării cu măsurile specifice și generale indicate de către Curtea de la Strasbourg.

233. Echipa de experți consideră că problemele referitoare la aplicarea prevederilor CEDO justifică atenția continuă din partea UE în acordarea sprijinului pe termen lung, având în vedere *inter alia*:

- lipsa semnificativă de performanță în eforturile naționale depuse în acest sens;

- includerea temelor referitoare la CEDO ca o parte componentă a majorității măsurilor de consolidare a capacităților;
contrabalansată prin:
- necesitatea de a aborda mai curând cauzele fundamentale ale problemei, inclusiv ineficiența sistemului învățământului juridic superior și a celui profesional.

vii. Justiția pentru minori

234. Domeniul justiției juvenile a beneficiat de suportul acordat prin intermediul proiectului SIDA-UNICEF privind ‘Suportul reformei justiției juvenile’ 2008-2011, cu o valoare de 1.8 milioane EUR. Parțial grație acestor intervenții, a fost realizată o schimbare importantă în politicile de condamnare a infractorilor minori. Până la 25% din minorii infractori sunt în prezent condamnați la munca neremunerată în folosul comunității, în timp ce un număr mare dintre aceștia sunt condamnați cu suspendarea condiționată a executării pedepsei. De asemenea, au fost instituți ofițeri de probațiune specializați pentru infractorii minori. Consultații privind consolidarea capacității și a cadrului de reglementare au fost oferite de NORLAM și Serviciul olandez de probațiune, ca parte a activității twinning în sectorul penitenciar (a se vedea 164 mai sus). În același timp, trebuie de acceptat faptul că, în continuare, există o serie de probleme importante, condițiile generale de detenție a minorilor în izolatorul de la Lipcani fiind subiectul cel mai problematic în domeniu.
235. În baza analizei cumulative a interviurilor realizate și altor surse menționate în acest capitol și în anexa la prezentul raport, Echipa de experți consideră că justiția juvenilă justifică o atenție continuă în contextul sprijinului UE pe termen lung, având în vedere *inter alia*:
- o anumită lipsă de performanță, dar stabilitate sporită a domeniului;
 - inițiative clar orientate de către donatori, care par a produce rezultate tangibile;
contrabalansată de:
 - necesitatea de a asigura durabilitatea eforturilor asistenței internaționale după scăderea intensității acestora.

viii. SAD

236. O bază statutară solidă pentru majoritatea SAD, inclusiv arbitrajul și medierea, deja există în Moldova. Cu toate acestea, metoda de soluționare alternativă a disputelor nu este frecvent aplicată, ținând cont de sistemul indicatorilor performanței care încurajează condamnările în justiția penală (printre anchetatori, procurori, judecători și ofițeri de penitenciare), și dată fiind mentalitatea prevalent de judecare (decât de ajustare mai pragmatică sau soluționare) în disputele civile. Pentru a stimula aplicarea mai extensivă a metodei de soluționare alternativă a disputelor, va fi necesar de operat modificări calitative în cultura generală, care implică un ansamblu complex de relații instituționale, profesionale și sociale.

237. În baza analizei cumulative a interviurilor realizate și altor surse menționate în acest capitol și în anexa la prezentul raport, Echipa de experți consideră că utilizarea metodei de soluționare alternativă a disputelor justifică o atenție continuă în contextul sprijinului UE pe termen lung, având în vedere *inter alia*:

- lipsă semnificativă de performanță în eforturilor depuse de autoritățile naționale în acest sens;

contrabalansată de:

- lipsa probabilității ca asistența prevăzută pentru acest domeniu să ofere perspectiva rezonabilă de obținere a rezultatelor pe termen mediu, cel puțin în raport cu realitățile prevalente ale societății;
- abilitatea de a pune accentul mai curând pe cauzele fundamentale ale fenomenului utilizării reduse a SAD, precum indicatorii de performanță în domeniul justiției penale, sau capacitatea sistemului învățământului juridic și a celui de asistență juridică.

Această prioritizare urmează a fi reexaminată peste 2-3 ani, în baza ameliorărilor scontate în domeniile indicate în paragraful 236 mai sus.

III. SPRE O EFICIENȚĂ SPORITĂ A PERFORMANȚEI ÎN LIVRAREA ASISTENȚEI PENTRU DEZVOLTARE

1. Măsuri asumate a fi întreprinse pe termen scurt și mediu

A. Ecosistemul donatorilor internaționali în sectorul național al justiției

238. Mediul relevant și politicile de livrare a asistenței Moldovei pot fi rezumate după cum urmează:

- a. UE constituie cel mai important donator internațional pentru Moldova, axându-se pe diferite sectoare și metode de livrare a asistenței, inclusiv asistența tehnică și twinning (în multe sectoare), precum și suportul bugetar sectorial pentru domeniul sănătății, energetic și serviciilor publice; pe baza activităților desfășurate în 2010, contribuția actuală pentru sectorul justiției poate fi estimată ca constituind cel puțin 7 milioane EUR pe an; în majoritatea cazurilor de acordare a asistenței tehnice, UE nu implementează în mod direct proiectele sale în Moldova și este o organizație cu precădere finanțatoare; cu toate acestea, UE este autoritatea directă de implementare a activităților de tip twinning și de suport bugetar sectorial;
- b. Consiliul Europei (COE) este în prezent cel mai important partener în implementarea activităților UE de asistență tehnică, administrând așa numitele 'Programe Comune' (90% dintre care sunt finanțate de către UE); în prezent, 2 programe comune vizează sectorul justiției, cu o valoare financiară semnificativă (programul 'Suportul Democrației' are un buget de 4 milioane EUR prevăzut pentru o perioadă de 2 ani; a se vedea de asemenea paragraful 69 mai sus); cu toate că COE urmărește să-și mențină prezența în Moldova, trebuie de subliniat că organizația face uz în mod considerabil de resursele altor donatori (UE);
- c. PNUD îndeplinește funcția dublă de donator și de organ de implementare a unui număr de activități care vizează sectorul justiției din Moldova, activitatea se extinde de la gestionarea Misiunii EU de Consilieri în Politici Publice pentru Republica Moldova până la proiecte tematice în domeniul justiției; Specificul acestui donator rezidă în natura suplimentară a politicii sale - de a sprijini o altă activitate a donatorilor decât de a elabora una proprie;
- d. Ambasada SUA utilizează metoda AT pentru a aloca sectorului justiției din Moldova o sumă puțin mai mare de 2 milioane USD pe an prin intermediul programului de Consultant-rezident în domeniul juridic și finanțarea activităților ABA ROLI, dintre care o jumătate din alocații sunt destinate consolidării capacității MAI, iar restul este îndreptat spre Procuratura Generală și la consolidarea capacității altor sub-sectoare; la această etapă, nu există indicii care să ateste o intenție clară de a extinde asistența acordată sectorului justiției peste angajamentele financiare și ariile indicate mai sus;
- e. USAID care se consideră a fi o parte a Ambasadei Statelor Unite, a implementat una dintre cele mai mari acțiuni în Moldova - Programul

Preliminar de Țară (PPT) al Corporației SUA Provocările Mileniului (a se vedea paragraful 69 mai sus); acest donator revine în sectorul justiției cu “Programul de Asistență Rapidă pentru Buna Guvernare”, care include o componentă privind consolidarea sistemului judecătoresc; în cele din urmă USAID planifică să aloce 5-10 milioane de dolari în viitorul apropiat în suportul programelor în domeniul asigurării supremației legii și regimului legalității;

- f. Fundația Soros-Moldova (FSM) este atât o organizație finanțatoare cât și un organ de implementare, care utilizează fonduri în valoare de peste 8 milioane EUR pe an pentru livrarea asistenței tehnice, doar 10% din această sumă este alocată domeniului justiției; o caracteristică distinctă și importantă a FSM în raport cu alți donatori este că fundația implică în activitatea sa echipe în exclusivitate locale; în prezent fundația este implicată în implementarea a trei activități majore privind Accesul la Justiție (împreună cu SIDA), Justiția pentru Minori (împreună cu UNICEF), și suportul sistemului justiției penale;
- g. SIDA se numără printre cei mai importanți donatori bilaterali din Moldova, alocând în 2010 o sumă de aproape 11 milioane EUR; cu toate acestea, numai o parte mică din această sumă a fost acordată sectorului justiției, în special prin intermediul Proiectului privind justiția juvenilă, implementată de UNICEF, și Acțiunii Acces la Justiție desfășurată de Fundația Soros-Moldova; SIDA nu implementează proiecte în Moldova și, la fel ca UE, este o organizație finanțatoare; cât privește starea actuală a lucrurilor, nu există indici clari care să ateste o intenție vădită a acestui donator de a-și extinde suportul pentru sectorul justiției;
- h. UNICEF este un organ de implementare a Proiectului privind Justiția Juvenilă finanțat de SIDA (a se vedea paragraful 234 mai sus);
- i. NORLAM se axează în mod strict pe justiția penală; este mai curând o misiune consultativă decât una donatoare, dat fiind că abilitatea sa de a finanța alte activități decât cele de consultanță și expertizare de către grupul de experți rezidenți este limitată;
- j. OSCE, deși nu este o organizație donatoare sau de implementare, oferă suport pentru unele activități ce vizează sectorul justiției prin delegarea personalului în teritoriu, ca parte a mandatului său general de asigurare a securității și stabilității; cu toate acestea, OSCE organizează, de asemenea, mese rotunde privind supremația legii, care servesc drept forum de discuții pentru donatorii internaționali și diferiți parteneri naționali, chiar dacă nu este un mecanism de coordonare propriu-zis.
- k. Alți donatori publici și cvasi-guvernamentali, precum și cei privați, reprezentând diferite țări europene, sunt de asemenea foarte activi în Moldova, în pofida contribuțiilor relativ modeste pentru sectorul justiției.

239. Este extrem de dificil de a estima valoarea sprijinului anual acordat domeniului justiției din Moldova, din moment ce mulți donatori își planifică asistența mai curând pe ‘proiecte’ separate destinate mai multor sectoare pe durata a mai multor ani, decât pe debursări anuale. Cu toate acestea, identificarea unei sume anuale specifice este utilă pentru evaluarea potențialului comunității internaționale donatoare de a schimba starea lucrurilor în sectorul justiției, în special când această

sumă este juxtapusă cu bugetele naționale anuale sectoriale sau instituțional. Potrivit unei estimări efectuate de Echipa de experți în baza activităților derulate pe parcursul anului 2010, comunitatea donatorilor internaționali în ansamblul său a alocat cel puțin 14 milioane EUR în sprijinul sectorului justiției din Moldova. Aceasta înseamnă că contribuția sectorială anuală din partea donatorilor internaționali este mai mare decât bugetul anual total al instanțelor judecătorești naționale. Principiul și metoda dominante de livrare a sprijinului este abordarea bazată pe proiecte prin intermediul asistenței tehnice (UE, COE, PNUD, FS, SIDA, UNICEF, USAID). În același timp, misiunile consultative reprezentative au fost, de asemenea, implicate în unele cazuri (UE/PNUD, Ambasada SUA/ABA ROLI, NORLAM), combinând consultările la cerere cu activitățile AT pregătite din timp. Twinning-ul a fost, până în prezent, utilizat în sectorul justiției numai o singură dată (a se vedea paragraful 164 mai sus). Se atestă o intenție generală, mai curând modestă decât pronunțată, din partea donatorilor internaționali de a spori sprijinul acordat domeniului justiției. Oricum, în absența unui mecanism efectiv de coordonare a donatorilor este dificil de a exprima o voință generală în acest sens sau, ceea ce este și mai complicat, de a o traduce în acțiuni concrete. După cum s-a menționat anterior, mesele rotunde cu privire la supremația legii oferite de OSCE reprezintă mai curând un fel de ședințe de brainstorming, iar coordonarea la nivel intern de către Secția Asistență Externă din cadrul Cancelariei de Stat este, în esența sa, pasivă și bazată pe proceduri, decât proactivă și orientată spre rezultate.

B. Asistența EU pentru sectorul justiției pe termen mediu

240. Pentru a avansa de la abordarea bazată pe proiect la programarea sectorială extinsă, UE este în proces de aprobare a Acțiunii privind susținerea reformelor de politici în sectorul justiției 2011-2013, elaborată de către Echipa de experți. Acțiunea folosește modalitatea AT bazată pe proiecte, și valorează în total 10 milioane EUR pentru o perioadă de trei ani. Acțiunea furnizează o prezentare succintă a strategiei de livrare a sprijinului de către UE sectorului justiției din Moldova pe termen mediu și este compusă din două componente principale:
- a. sprijinirea eforturilor Consiliului pentru Reforma Sectorului Justiției și ale altor actori din cadrul sectorului justiției în coordonarea procesului de reformare (componenta ‘procedurală’);
 - b. suportul în vederea sporirii eficienței sistemului justiției prin modificări regulatorii și consolidarea capacității în mai multe arii tematice cu scopul, printre altele, de a ajuta partenerii să identifice și elaboreze modalități de reformare, care ar putea eventual fi incorporate sub formă de capitole sau sub-capitole în ‘Programul sectorial’ (‘componenta materială’).
241. Componenta ‘procedurală’ a Acțiunii va cuprinde un proiect de AT intitulat ‘Coordonarea reformei sectorului justiției’. Proiectul valorează 2.8 milioane EUR, va demara la sfârșitul anului 2011 și va avea o durată de 36 luni. Proiectul va urmări următoarele obiective:
- a. Existența Consiliului pentru Reforma Sectorului Justiției (CRSJ) integral funcțional, sprijinit de către MJ și alți parteneri în activitatea sa;

- b. Politica și strategia pentru programarea sectorială largită, mecanismul de coordonare a activității donatorilor și planul bugetar multi-anual al activităților prevăzute în strategie (Programul Sectorial).
 - c. consolidarea capacității de liderism a CRSJ în derularea procesului de reformă, păstrând totodată rolul operațional al MJ în vederea implementării și dezvoltării strategiei sectorului justiției (după cum s-a menționat în paragraful de mai sus, se presupune ca o astfel de strategie va fi dezvoltată de către CRSJ către sfârșitul anului 2011 – cu sau fără ajutorul extern);
 - d. schimbul continuu de reacții de răspuns și opinii cu privire la strategia sectorială între toți partenerii relevanți;
 - e. elaborarea unor capitole noi a strategiei sectoriale de fiecare partener;
 - f. implementarea capitolelor deja asumate;
 - g. sporirea capacității fiecărui partener de a furniza CRSJ contribuții durabile pentru desfășurarea lină a reformării sectorului.
242. Componenta ‘materială’ a Acțiunii va cuprinde 3 proiecte de asistență tehnică, care urmează a fi lansate către sfârșitul anului 2011 sau începutul anului 2012, și va fi implementat timp de 36 luni:
- a. ‘Suportul cadrului prejudiciar și investigativ’ în valoare de 2 milioane EUR;
 - b. ‘Sporirea Eficienței, Responsabilității și Transparenței Instanțelor Judecătorești’, în valoare de 3 milioane EUR;
 - c. ‘Sprijinirea sistemelor de executare, probațiune și reabilitare’, în valoare de 2 milioane EUR.
243. Rezultatele scontate ale ‘componentei materiale’ vor include:
- a. redefinirea cadrului instituțional și procedural al etapei prejudiciare pentru a spori eficiența în procesul de colectare a probelor, descoperirea și investigarea infracțiunilor, respectând drepturile omului și libertățile fundamentale;
 - b. crearea unui organ specializat de investigare a rețelilor tratamente sau altor abuzuri comise de către colaboratorii organelor de drept;
 - c. ameliorarea cadrului juridic în vederea asigurării numărului și competențelor judecătorilor, care să corespundă exigențelor sociale și economice ale societății; crearea unei politici de control a calității și implementarea acesteia, precum și a unui sistem de evaluare a performanței instanțelor judecătorești de către ‘utilizatorii finali’;
 - d. îmbunătățirea sistemului regulatoriu și practic de administrare și management a instanțelor judecătorești;
 - e. crearea unor instrumente funcționale și efective, procedurale și practice de prevenire a corupției judiciare;
 - f. perfecționarea cadrului juridic în apel și jurisdicția orizontală între diferite instanțe judecătorești, cu un accent pe eficiență și promptitudine garantând în același timp echitatea și accesul sporit la justiție;
 - g. consolidarea rolului INJ în procesul de formare inițială (vocațională) și calificarea judecătorilor; extinderea rolului INJ în formarea continuă a întregului ansamblu de profesii juridice, inclusiv avocații practicieni;

- h. sporirea capacității (inclusiv, dar nu și în mod exclusiv, abilități și competențe) judecătorilor, procurorilor, anchetatorilor, executorilor judecătorești și ofițerilor de probațiune de a aplica cele mai moderne și eficiente metode în exercitarea competențelor sale;
- i. perfecționarea cadrului juridic și a procedurilor de reglementare și supraveghere de către organele judiciare regulatorii, executorii judecătorești și ofițerii de probațiune în chestiuni de ordin etic și disciplinar; intensificarea capacității generale a acestor organe regulatorii;
- j. reformarea cadrului juridic în scopul facilitării activității desfășurate de către ofițerii de probațiune, inclusiv revizuirea politicilor punitive și de reabilitare și a bazei statutare relevante.

244. În cadrul componentei ‘materiale’ a Acțiunii vor fi propuse spre abordare diferite subiecte în scopul consolidării capacității și promovării modificărilor regulatorii, în conformitate cu standardele internaționale și cele mai bune practici europene *inter alia* în următoarele domenii:

- a. rolul organelor de investigare și de urmărire penală la etapa prejudiciară;
- b. investigarea infracțiunilor penale minore (administrative), cooperarea între agenții (abordarea task-force) în cazuri specifice;
- c. indicatori de performanță și metode de evaluare unificate în cadrul organelor de drept;
- d. asigurarea garanțiilor suficiente pentru protecția vieții private și a drepturilor la un proces echitabil, precum și a drepturilor la apărare a persoanelor supuse unor tehnici speciale de investigare;
- e. asigurarea interoperabilității între cadrele juridice cu privire la tehnicile speciale de investigare și procedura penală;
- f. investigarea independentă și efectivă a abuzurilor comise de către organele de drept, inclusiv aplicarea experienței comparative în cadrul instituțional, mijloacele utilizate pentru intensificarea participării societății civile și încurajarea colaborării martorilor la denunțarea violenței și abuzurilor aplicate de poliție;
- g. calificarea și promovarea judecătorilor, inclusiv indicatorii de performanță și procedurile de suplینire a funcțiilor vacante;
- h. politica de control a calității instanțelor judecătorești și implementarea acesteia, inclusiv sisteme de sondaje pentru evaluarea nivelului de administrare a justiției de către utilizatorii finali;
- i. rolul unui centru unificat care să asigure formarea continuă a tuturor profesiilor juridice, curricula și metodologia centrului, alegerea cadrelor didactice și evaluarea necesităților de instruire;
- j. procesele de afaceri necesare pentru gestionarea sistemelor e-justiție, utilizarea diferitor instrumente automatizate pentru a spori eficiența și gestionarea cauzelor și ședințelor de judecată ;
- k. elaborarea bugetelor și gestionarea localurilor (achiziții) instanțelor judecătorești;
- l. încălcările regulilor etice și disciplinare de către judecători, executori judecătorești și ofițeri de probațiune, consecințele acestor încălcări,

procedurile care trebuie urmate la investigarea lor, și crearea unor organe speciale de investigare;

- m. modalități mai eficiente de asigurare a capacității de autoreglementare a instanțelor judecătorești și executorilor judecătorești, și reglementarea serviciilor de probațiune;
- n. prevenirea corupției judiciare prin instrumente civile, administrative și penale, inclusiv cele legate de imunități;
- o. obligația instanțelor judecătorești de a informa publicul și mass-media despre activitățile desfășurate.
- p. distribuirea mai eficientă pe verticală (căile de atac) și orizontală (penal, civil, administrativ) a competențelor procedurale între instanțele judecătorești pentru a asigura specializarea adecvată a judecătorilor și instanțelor judecătorești;
- q. sporirea rolului judecății în prima instanță în materie civilă și penală;
- r. regimuri regulatorii, licențierea, funcționarea și supravegherea profesiei de executor judecătoresc privat;
- s. instrumente mai eficiente de gestionare a bunurilor debitorilor pentru asigurarea executării;
- t. politici moderne de probațiune, reabilitarea și reintegrare și implementarea acestora

245. La proiectarea anvergurii și sferei de aplicare a intervențiilor menționate mai sus, Echipa de experți a efectuat analiza cumulativă a cinci criterii de bază:

- a. caracterul urgent al unei probleme din perspectiva interesului general, care derivă din această evaluare a situației de ansamblu a lanțului justiției, suplimentar la alte surse;
- b. probabilitatea găsirii unui consens în rândul autorităților naționale asupra faptului că problema necesită a fi abordată, nu în mod necesar asupra 'modalităților' de soluționare a acesteia, ci în scopul garantării apartenenței locale a inițiativei.
- c. necesitatea de a echilibra volumul și intensitatea sprijinului acordat cu capacitatea beneficiarului de a conduce, gestiona și absorbi sprijinul acordat;
- d. necesitatea de a aloca mai multe resurse UE domeniilor care nu au beneficiat de atenție suficientă din partea altor donatori, sau acolo unde îmbunătățirile operate în rezultatul diferitor intervenții a donatorilor nu au fost semnificative;
- e. abilitatea donatorului /organului de implementare de a identifica segmentul de concentrare în domeniul problematic în scopul atingerii unor rezultate tangibile și satisfacerii principiului concentrării.

246. Această Acțiune definește strategia UE de livrare a sprijinului sectorului justiției din Moldova pe termen mediu, sau mai exact începând cu 2011 și, posibil, până în 2014. Este posibil ca în 2012, sau ulterior, să fie sugerate intervenții suplimentare de AT sau twinning în sectorul justiției, ținând cont, în mod special, de ariile prioritare determinate mai sus. De asemenea, este posibil ca, la o anumită etapă de implementare a acestei Acțiuni, UE să ia decizia de a începe implementarea

abordării de programare sectorială extinsă în Moldova, în funcție de eligibilitatea politică și tehnică a țării, condiții care sunt examinate în capitolul ce urmează.

247. De asemenea, trebuie de subliniat faptul că în 2012 – după ce autoritățile naționale vor elabora Programele de Dezvoltare Strategică pe termen mediu (3 ani), exercițiu care trebuie să devină unul comun pentru toate ministerele și departamentele în 2011 în conformitate cu politica generală stabilită de Cancelaria GRM– UE ar putea acorda suport Moldovei, furnizând un mecanism adițional de finanțare prin așa numitul instrument de finanțare CIB. Fondurile CIB vor fi alocate în conformitate cu Programele de Dezvoltare Strategică, și s-ar putea ca unii actori ai sectorului justiției să beneficieze de aceste alocări suplimentar la sprijinul care va fi acordat sectorului prin intermediul Acțiunii menționate mai sus. Se planifică, spre exemplu, ca PG și CCCEC să fie incluse în grupul autorităților care vor beneficia de instrumentul financiar CIB.



2. Măsuri care urmează a fi întreprinse pe termen mediu și lung

A. Definiții, domeniu de aplicare și metodologie

i. Prezentarea pe scurt a conceptelor relevante

248. Una din sarcinile Echipei de experți este de a efectua o evaluare a sectorului justiției din Moldova cu scopul de a identifica modalitățile mai eficiente de livrare a asistenței UE. Se poate observa că indicatorul 9 din Declarația de la Paris stabilește procentul dezirabil al ajutorului livrat ca abordări bazate pe programe/abordări sectoriale extinse (ABP/SWAP). Rezultatul scontat a fost de a spori proporția ajutorului livrat ca ABP până la 66% către 2010. Din moment ce acest rezultat nu a fost atins în nici una din țările ENPI, UE este hotărâtă să se apropie de realizarea acestui obiectiv. UE s-a angajat să preia rolul principal în implementarea Declarației de la Paris. În acest context, au fost asumate patru angajamente suplimentare, care sunt sprijinite de bunele practice stabilite în domeniul abordărilor sectoriale⁶⁶:
- a. de a furniza toată asistența necesară pentru consolidarea capacității prin intermediul programelor coordonate cu utilizarea sporită a acordurilor între mai mulți donatori;
 - b. de a transmite 50% din asistența guvern-pentru-guvern prin sistemele naționale, inclusiv 50% din asistență să fie acordată prin suportul bugetar sau alte modalități de abordare sectorială extinsă;
 - c. de a evita crearea unor noi unități de implementare a proiectelor;
 - d. de a reduce numărul misiunilor necoordonate cu 50%.
249. Aceste obiective fundamentează necesitatea evaluării aplicabilității abordării sectoriale extinse sectorului justiției din Moldova. Majoritatea conceptelor și noțiunilor relevante sunt explicate pe lung în Liniile Directoare ale CE menționate anterior și alte documente, care în opinia Echipei de experți nu necesită a fi menționate din nou. În același timp, noțiunile relevante de bază pot fi rezumate după cum urmează:
- a. 'Abordarea Sectorială Extinsă' (SWAP) este un principiu de livrare a ajutoarelor de către Uniunea Europeană care urmărește, înainte de toate, să asigure apartenența locală a inițiativelor de susținere;
 - b. 'Programul sectorial' este compus din politica și strategia sectorială extinsă, elaborată de către autoritățile naționale, inclusiv un cadru bugetar pe termen mediu și conștientizarea clară a implicațiilor bugetare, sprijinite de un mecanism de coordonare la nivel intern (intrasectorială) și extern (donatori) și un mecanism de evaluare a performanței;
 - c. 'Programul de Susținere a Politicii Sectoriale PSPS/Sector Policy Support Programme' (SPSP) este o metodă de livrare a ajutoarelor de către UE în

⁶⁶ A se vedea Liniile directoare ale CE privind PSPS, p. 16, la http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/guidelines_support_to_sector_prog_11_sept07_fi_nal_en.pdf

sprijinul ‘Programului sectorial’ al autorităților beneficiare; cele cinci faze comune ale PSPS sunt Programarea, Identificarea, Formularea, Finanțarea, Implementarea, și Evaluarea;

- d. ‘Suport Bugetar Sectorial’ (SBS) reprezintă una din cele trei modalități de implementare a PSPS, prin intermediul căreia banii sunt transferați trezoreriei naționale a țării beneficiare; după primirea banilor, aceștia sunt utilizați în conformitate cu exigențele sistemului de management financiar public al țării beneficiare.

250. Această Evaluare urmărește să stabilească bazele⁶⁷ pentru decizia de politică din partea UE cu privire la aplicabilitatea principiului SWAP/APSE sectorului justiției din Moldova. Această decizie poate conduce, în cele din urmă, la PSPS finanțat de UE, care poate fi realizat prin Suport Bugetar Sectorial, în cazul în care sunt satisfăcute cerințele pentru utilizarea unei astfel de modalități. Prin urmare, obiectivul general al acestei Evaluări este de a identifica:

- a. aplicabilitatea principiului SWAP/APSE sectorului justiției din Moldova;
- b. eligibilitatea sectorului justiției din Moldova pentru PSPS; și, eventual
- c. eligibilitatea pentru SBS ca una din modalitățile sale.

251. În conformitate cu liniile directoare ale CE menționate mai sus, cele șapte arii tradiționale de evaluare SWAP/SPSP sunt (în următoarea succesiune):

- a. Strategia și politica sectorială;
- b. Bugetul sectorial și Cadrul bugetar pe termen mediu (CBTM)⁶⁸;
- c. Coordonarea sectorială și a donatorilor;
- d. Cadrul și capacitatea instituțională;
- e. Sistem de monitorizare a performanței;
- f. Context macroeconomic;
- g. Managementul financiar public.

252. În vederea determinării criteriilor pentru această evaluare, Echipa de experți se va baza nu numai pe Liniile Directoare ale CE menționate anterior, dar, de asemenea, pe practicile de aplicare a acestora. Dat fiind că PSPS (inclusiv SBS ca modalitatea sa principală) a fost deja implementate în Moldova în sectoarele sănătății, energiei și serviciilor publice (apă), Echipa de experți nu consideră necesar de a examina aplicabilitatea generală a SWAP/eligibilitatea pentru Suportul bugetar general a Moldovei. Sarcina Echipei de experți este de a stabili aplicabilitatea SWAP și eligibilitatea pentru PSPS în ceea ce privește sectorul justiției. Exemplele de PSPS care, în prezent, sunt realizate în domeniile sănătății, energetic și servicii publice în Moldova sunt mai puțin relevante pentru sectorul justiției, având în vedere structura total diferită a sectorului din urmă și în mod special natura diferită (în mod esențial ‘ușoară’) a rezultatelor care necesită a fi atinse de către Programul sectorial pentru justiție și de PSPS. În metodologia aplicată, Echipa de experți va ține cont de cele mai bune practice comparative de implementare a PSPS în sectorul justiției penale

⁶⁷ Prezenta evaluare va trebuie suplimentată mai târziu cu o Fișă de Identificare PSPS.

⁶⁸ În unele surse, termenul de Cadru de Cheltuieli pe Termen Mediu (CBTM) este frecvent utilizat. Pentru a păstra claritatea și evita orice confuzii termenul CBTM va fi utilizat în text așa cum a fost definit în legislația moldovenească.

din Georgia – cel mai relevant exemplu sectorial dintre țările aflate într-o situație socio-economică și geopolitică similar cu cel al Moldovei.

ii. PSPS în sectorul justiției penale din Georgia

253. Programul de susținere a politicii sectoriale în Georgia a fost lansat în decembrie 2008, fiind prevăzut inițial pentru o durată de 3 ani, dar ulterior extins pentru încă 5 ani. Trebuie de subliniat faptul că construcția ‘sectorului’ aplicată acolo era considerabil mai îngustă decât cea sugerată în prezentul raport pentru Moldova. Reforma sistemului judecătoresc, reglementărilor procedurale privind urmărirea penală și judecare a cauzelor civile și penale - sau problemelor transversale, precum corupția, și problemelor de formare profesională – au fost lăsate practic intacte în Programul sectorial relevant elaborat de autoritățile georgiene, care a fost proiectat pentru ‘sectorul justiției penale’, acoperind în contextul acestui PS 4 sub-sectoare/probleme înguste:
- a. justiția juvenilă;
 - b. reforma penitenciară;
 - c. probațiunea;
 - d. asistența juridică (inclusiv instituirea biroului apărătorului public).
254. Bugetul total al acestui Program Sectorial constituia 16 milioane EUR pentru o perioadă de 5 ani, inclusiv alocările din partea UE, Guvernului Georgian și altor donatori . Bugetul PSPS din partea UE pentru acest program sectorial a acoperit partea majoră de 15 milioane EUR, cu unica modalitate de implementare Suport bugetar sectorial, care a fost încheiat în trei tranșe de plată pe parcursul a 3 ani, ultima tranșă fiind efectuată în 2010. PSPS a fost, de asemenea, suplimentat printr-un sprijin de asistență tehnică în valoare de 1 milion EUR. Suplimentar la Programul sectorial, abordarea tradițională bazată pe proiect a fost în continuare aplicată printr-un număr de proiecte de AT pe termen mediu în domeniul consolidării capacității și reformei regulatorii cu o valoare de aproape 5 milioane EUR. Aceste estimări nu includ și proiectele transfrontaliere continue finanțate de UE, precum și activitățile altor donatori în domeniul justiției penale și in sectorul mai larg al justiției din Georgia, care ia forma bazată de proiect prin asistența tehnică sau twinning. Starea și evoluția celor șapte arii a PSPS în Georgia erau după cum urmează⁶⁹:
255. Coordonarea sectorială și a donatorilor:
- a. spre finele anului 2007, a fost creată Comisia pentru susținerea coordonării, fără a fi încă operațională;
 - b. în decembrie 2008, la etapa lansării PSPS, a fost constituit Consiliul de Coordonare a Reformei Justiției Penale (CCRJP), fiind compus din 6 grupuri de lucru;

⁶⁹ A se vedea Fișa CE ID pentru PSPS (IEPV/2010/022-562), 1.7.2010; de asemenea, a se vedea, *PSPS: Suport pentru Reforma Justiției Penale din Georgia, 2009 Analiza finală a celei de-a doua tranșă* (PEV AAP2008); octombrie 2009

- c. spre finele anului 2009, care marca un an de funcționare a PSPS, mecanismul de management și consultare sectorială trebuia deja să fie deplin operațional.

256. Politică și strategia sectorială:

- a. spre finele anului 2007, un an înainte de lansarea PSPS, au fost deja adoptate Strategia și Planul de implementare; cu toate că nu era suficient de detaliată, strategia a fost elaborată în cadrul unui proces de consultare inițiat și condus de guvern;
- b. în 2009, la câteva luni de la demararea procesului de implementare a PSPS, Strategia de reformare a justiției penale și Planul de acțiuni au fost semnificativ ajustate de către noul CCRJP; în același timp, au fost elaborate Strategia și planul de acțiuni pentru 2010, însoțite de proiecțiile CBTM (a se vedea paragraful mai jos);
- c. la începutul anului 2010, toate instituțiile acoperite de PSPS au demarat procesul de elaborare a capitolelor separate de strategie pentru sub-sectoarele relevante.

257. Bugetare sectorială și CBTM:

- a. spre sfârșitul anului 2007, bugetul sectorial și planul de implementare a acestuia au fost incluse în baza principală de date și Direcțiile pentru 2008-2011; procesul CBTM, în pofida faptului că fusese lansat de către guvern cu mult mai devreme în 2005, nu a fost repartizat pe ministere către acea perioadă;
- b. în 2009, la un an de la demararea procesului de implementare a PSPS, Strategia de reformă a justiției penale și planul de acțiuni au fost revizuite de către CJRCC și reflectate în declarațiile de politică ale guvernului; mai mult decât atât, au fost propuse alocările bugetare pentru 2010 și pentru perioada CBTM 2010-2013.

258. Sistemul de monitorizare a performanței:

- a. spre sfârșitul anului 2007, nu a fost încă elaborată o schemă de monitorizare;
- b. spre sfârșitul anului 2009, mecanismele de monitorizare și instrumentele statistice necesare pentru analiza politicii erau în proces de elaborare; și anume, fiecare instituție acoperită de strategie și planul de acțiuni a desemnat un grup de contact responsabil pentru furnizarea informațiilor privind progresele realizate conform planului de acțiuni la fiecare două luni, aceste rapoarte au fost unificate de către Secretariatul CCRJP într-o 'activitate' bi-anuală sau raport de progres, iar ulterior întrun Raport Anual, care urma a fi discutat în cadrul unei mese rotunde anuale cu participarea unui grup larg de parteneri vizați, donatorilor și organizațiilor neguvernamentale.

259. Cadrul și capacitatea instituțională:

- a. spre finele anului 2007, au fost înregistrate anumite progrese, dar rotația înaltă a funcționarilor principali și a personalului tehnic de bază a împiedicat consolidarea capacităților instituționale;

- b. la începutul anului 2010, toate instituțiile acoperite de PSPS trebuiau să fie deja consolidate și să înceapă elaborarea unor capitole strategice separate din perspectiva sub-sectoarelor pe care le reprezentau.

260. Context macroeconomic:

- a. spre finele anului 2007, performanța economică a Georgiei era în continuare puternică, cu toate că au început să apară semne de suprasuscitare;
- b. la începutul 2010, economia Georgiei demonstra semne de cotitură în urma crizei financiare.

261. Managementul financiar public:

- a. în 2007, Uniunea Europeană a lansat PSPS în scopul susținerii reformei MFP în Georgia, Ministerul Justiției fiind unul din pilot; trebuie de subliniat faptul că Guvernul Georgian derula procesul de reformă a MFP încă din 2004, concentrându-se asupra modernizării procedurilor de bugetare și introducerii CBTM;
- b. la începutul anului 2010, reforma MFP era în proces de derulare, fiind sprijinită de PSPS relevant; deși nu a fost calificată ca fiind încheiată, statutul MFP era considerat drept cel ce susține reforma justiției penale.

262. La începutul anului 2010, la un interval de un an de la demararea procesului de implementare a PSPS, în cadrul Programului au fost atinse următoarele rezultate:

- a. 3 rezultate scontate au fost atinse, deși parțial:
 - crearea unui organ de coordonare sectorială (rezultatul B de către misiunea de monitorizare în baza a trei criterii de evaluare, și anume 'relevanța și calitatea designului', 'eficiența', 'efectivitatea'); în același timp, stabilitatea (durabilitatea) structurii estimată ca fiind medie;
 - adoptarea unei strategii de reformă și a planului de acțiuni, sprijinită de către capacitatea consolidată de monitorizare (rezultatul B în baza a trei criterii de evaluare);
 - îmbunătățirea condițiilor de detenție și implementarea programelor de reabilitare și reintegrare;
- b. patru din rezultatele scontate nu au fost atinse în măsura necesară:
 - crearea unui sistem comprehensiv al justiției juvenile era în proces de derulare, grație, printre altele, unui proiect separat de asistență tehnică implementat de UNICEF (rezultatul B în baza a cinci criterii de evaluare);
 - reducerea numărului deținuților din penitenciare nu a fost realizată, dar a fost încetinită creșterea numărului deținuților; în același timp, acest rezultat scontat a fost recalificat ca având o probabilitate redusă de realizare în cadrul procesului de implementare a PSPS;
 - accesul la justiție prin acordarea asistenței juridice nu a fost îmbunătățit ;

- protecția drepturilor omului prin intermediul biroului apărătorului public nu s-a dovenit a fi eficientă și, în acest sens, a fost prevăzută revizuirea strategiei de reformă și a planului de acțiuni.

263. În cadrul interviurilor realizate de Echipa de experți, Delegația UE în Georgia și diferiți interlocutori naționali au confirmat percepția sporită că rezultatele generale la mijloc de implementare a Programului Sectorial (care se va derula până în 2013) erau încurajatoare, că aplicarea PSPS nu numai că a facilitat aprecierea mai înaltă și apartenența locală față de asistența acordată de UE, dar, de asemenea, și implementarea mai eficientă a activităților de asistență tehnică suplimentare celor prevăzute de PSPS, în special având în vedere perfecționarea cadrului instituțional și a capacității sectorului. În prezent, au loc discuții privind extinderea Programului Sectorial în Georgia sub umbrela unui nou PSPS, care să depășească cele 4 arii înguste menționate în paragraful 253 de mai sus.

iii. Concluzii

264. În lumina liniilor directoare ale CE interpretate în contextul exemplului georgian, Echipa de experți consideră că decizia de a aplica abordarea 'aplicabilității' SWAP și 'eligibilității' pentru PSPS nu ar trebui să fie adoptată de o manieră prea tehnică sau formală. Cu alte cuvinte, abordarea Echipei de experți servește unui scop – de a stabili nu numai dacă țara este 'pregătită' sau nu, dar mai curând dacă aplicarea SWAP și implementarea PSPS are o perspectivă rezonabilă de succes în realizarea obiectivelor enunțate în Cadrul de Politică menționat mai sus, și respectarea principiilor Declarației de la Paris și Consensului European privind Dezvoltarea. Cu alte cuvinte, Echipa de experți consideră că evaluarea PSPS este un proces, care – chiar și în cazul aprobării acțiunii – avansează paralel cu implementarea sa, implicând monitorizarea continuă și operarea îmbunătățirilor de ambele părți (UE și țara beneficiară) la detalierea criteriilor relevante, determinarea condițiilor noi pentru satisfacerea lor graduală și stabilirea unor indicatori adiționali pentru monitorizarea avansată. Interesul major rezidă mai curând în gradul de succes decât în natura sa și, prin urmare, nu este atât de important de a da un răspuns ipotetic la întrebarea dacă PSPS va funcționa sau nu în sectorul justiției. Echipa de experți va căuta, mai curând, să stabilească - în măsura posibilităților disponibile la această etapă timpurie și fără a anticipa prematur etapele ulterioare de identificare și formulare - *cum* ar putea PSPS să funcționeze *cel mai eficient* în contextul Moldovei. În lumina celor spuse, Echipa de experți consideră că în această evaluare trebuie aplicate următoarele criterii:

- a. **aplicabilitatea principiului SWAP** va fi considerată ca fiind demonstrată în raport cu fiecare din cele 7 domenii de evaluare printr-o declarație de politică expresă de către organele de conducere a sectorului sau alte autorități naționale competente care să confirme asumarea angajamentului de implementare a unei reforme sectoriale extinse și profunde;
- b. **eligibilitatea pentru PSPS** va fi considerată ca fiind demonstrată în raport cu **3 arii fundamentale de evaluare** – și anume, coordonarea, strategia și bugetul /CBTM sectorial – prin indicarea rezonabilă a unor **tendințe reale pozitive** (din momentul enunțării **declarației de politică**)

în domeniile de mai sus înregistrate pe parcursul perioadei recente de timp;

- c. **eligibilitatea pentru SBS** ca modalitate în ceea ce privește cele trei arii fundamentale de evaluare va fi **prezumată** de a asigura eligibilitatea pentru PSPS, atâta timp cât nu există indicii vădite care să dovedească contrariul;
- d. eligibilitatea pentru PSPS și SBS în termenii celor 4 domenii rămase de evaluare – și anume, mecanismul de monitorizare a performanței, cadrul și capacitatea instituțională, contextul macroeconomic și MFP – va fi prezumată, dar nivelul de '**corespundere**' a contextului național pentru o implementare eficientă a PSPS va fi evaluat, de asemenea, în baza existenței unor '**tendințe pozitive reale**' înregistrate pe parcursul perioadei recente de timp.

B. Șapte domenii de evaluare

i. Coordonarea sectorială și a donatorilor

265. Echipa de experți consideră că succesiunea tradițională de aplicare a SWAP/PSPS în domeniul justiției trebuie să fie cumva remaniată, având în vedere caracteristicile specifice ale acestui sector. În special, primul domeniu cheie ar trebuie să fie coordonarea sectorială (și a donatorilor), deoarece o politică și strategie de reformă coerentă nu poate fi elaborată de către guvern sau oricare din organele sectorului justiției în mod independent, dat fiind că ei sunt dispersați de-a lungul mai multor ramuri ale puterii - în mod important puterea judiciară și executivul, dar într-o anumită măsură și cea legislativă. Guvernul nu dispune de drept deplin de 'proprietate' asupra sectorului justiției – cel din urmă reprezintă în esență un oximoron definind un ansamblu complex de relații instituționale, care nu pot fi definite în termeni exacti. Prin urmare, coordonarea este o condiție pentru formularea politicilor și strategiilor de reformă în sectorul justiției. Aceste argumente sunt ilustrate elocvent prin exemplul practic al Georgiei, unde politica și strategia de reformă au fost modificate radical, după ce responsabilitatea pentru strategie a fost preluată de la guvern de către organul de coordonare sectorială (a se vedea paragrafele 255-256 mai sus).
266. Organul de coordonare a reformei sectorului justiției, a fost creat în februarie 2011, iar o ajustare politică a componenței CRSJ a fost făcută în mai 2011, din moment ce acest organ funcționează sub auspiciile Președintelui. CRSJ este compus din factorii de decizie de nivel înalt și are o structură formată din 9 Grupuri de Lucru care se axează pe domenii esențiale de reformă a sectorului justiției (a se vedea paragraful 192 mai sus). În iulie 2011, MJ a elaborat proiectul Strategiei pentru Reforma Sectorului Justiției 2011-2015⁷⁰, fiind compusă în special din contribuțiile grupurilor de lucru. Este adevărat faptul, că pot apărea întrebări vis-a-vis de capacitatea acestui organ de a derula procesul de reformă, în special la etapele incipiente, sau în ceea ce privește abilitatea sa de a coordona activitățile donatorilor

⁷⁰ http://www.justice.gov.md/file/proiectul_strategiei/SRSJ%20Remis%20Guvernului%20spre%20examinare.pdf

sau de a anticipa implicațiile bugetare ale reformei, având în vedere că în componența sa nu se regăsesc reprezentanții Ministerului Finanțelor sau a Secției de coordonare a donatorilor a Cancelariei de stat.. Cu toate acestea, progresele înregistrate constituie atât o ‘declarație de politică’ clară din partea conducerii sectorului, cât și ‘tendință pozitivă reală’ comparativ cu situația care a existat nu cu mult timp în urmă. În consecință se poate concluda cu certitudine, că aplicabilitatea SWAP și eligibilitatea pentru PSPS (SBS) în acest domeniu au fost demonstrate.

267. Echipa de experți considera, că la această etapă, ar fi prematur de stabilit condițiile specifice de dezvoltare a mecanismului de coordonare a CRSJ, sau de a determina indicatorii de monitorizare a acestora, în scopul consolidării ulterioare a structurii PSPS. Exemplul georgian demonstrează în mod clar că necesitatea unor condiții și criterii relevante va evolua în timp. Mai mult decât atât, acest exercițiu trebuie să fie făcut la o etapă mai avansată, cea de programare (identificare și formulare), după adoptarea deciziei politice de a începe elaborarea PSPS de către UE. În același timp, Echipa de experți poate, la această etapă, deja indica ce obiective trebuie realizate de mecanismul de coordonare pentru a derula cu succes un eventual program sectorial:
- a. capacitatea de liderism consolidată a CRSJ în derularea procesului de reformă, păstrând totodată rolul operațional al MJ; în aceste sens CRSJ poate fi asistat de un secretariat permanent care să fie, posibil, asigurat de către MJ;
 - b. stabilitatea mecanismului de coordonare trebuie să fie asigurată în pofida oricăror schimbări politice posibile, sau, remanieri în managementul actorilor cheie, printre care CSM, CSP, GRM, MJ, MAI etc.; această condiție este în special relevantă în contextul mai curând turbulent al țării;
 - c. abilitatea CRSJ de a acorda fiecărui partener sectorial posibilitatea de a contribui la procesul de reformă, fără a le oferi actorilor sub-sectoarelor dreptul de veto asupra naturii, scopului și extinderii reformelor propuse, autoritățile naționale urmează să dezvolte capacitate suficientă de fórum consultativ - , deoarece procesul de reformare poate fi perceput în anumite cazuri ca fiind unul dificil și inutil la nivelul ‘superior’ sau ‘inferior’ al sectorului; această capacitate poate fi asigurată prin reprezentarea la cel mai înalt nivel a partenerilor din sector în cadrul CRSJ; la fel, obiectivul în cauză poate fi realizat prin semnarea unui memorandum de înțelegere între toți partenerii CRSJ, care să definească obligațiile și împuternicirile acestora, principiile de cooperare și alte modalități de funcționare a mecanismului de coordonare;
 - d. un nivel suficient de decentralizare în mecanismul de coordonare trebuie asigurat nu numai în scopul furnizării partenerilor relevanți a liniilor directe privind direcțiile reformei care trebuie incluse în strategie, dar, de asemenea, și pentru a permite partenerilor să ajusteze aceste direcții la contextul lor specific și să le traducă în planuri mai specifice de acțiune; partenerii ar trebui, de asemenea, să dispună de platformă pentru a discuta orice propunere de reformă și să-și argumenteze poziția în favoarea unor soluții opuse sau alternative – în caz de necesitate, printr-un mecanism de consultări inclusiv care poate să depășească uneori formatul CRSJ (a se vedea punctul c de mai sus);

- e. Matricea coordonării donatorilor, care deja există la MAI, poate servi drept exemplu pentru elaborarea unei matrice similare de către CRSJ la nivel central, și de către parteneri la nivel local, care, la rândul său, trebuie să fie dezvoltată într-un software adecvat care ar permite introducerea facilă a datelor și monitorizarea la toate nivelele;
- f. coordonare 'proactivă' și nu doar 'receptivă' a eforturilor donatorilor trebuie să fie asigurată, majoritatea inițiativelor de reformă să fie adoptate de către autoritățile naționale și nu de donator; mesele rotunde cu privire la supremația legii care deja există sub auspiciile OSCE pot servi drept exemplu de forum pentru brainstorming, unde se va putea face un schimb de idei cu privire la viitoarele modele de activități;
- g. la evaluarea și planificarea noilor contribuții din partea donatorilor trebuie să fie pus accentul mai curând pe rezultate (modificări regulatorii, sporirea capacității) decât pe proceduri (numărul activităților derulate etc.); cel din urmă aspect este strâns legat de aspectul de monitorizare a performanței (a se vedea paragrafele 288-291 mai jos).

268. Se așteaptă ca Proiectul privind Coordonarea Reformei Sectorului Justiției (a se vedea paragraful 240-241 mai sus) – împreună cu alte măsuri provizorii de susținere care ar trebui acordate CRSJ, MJ și GRM de către UE în perspectivă imediată (în cursul anului 2011) – să contribuie la realizarea rezultatelor enunțate mai sus.

269. În lumina celor spuse anterior, concluzia Echipei de experți cu privire la aplicarea SWAP și eligibilitatea pentru PSPS (SBS) în ceea ce privește coordonarea sectorială este una pozitivă.

ii. Politica și strategia sectorială

270. Majoritatea documentelor de politică și expresii de intenție din partea executivului sunt mai puțin relevante pentru sectorul justiției comparativ cu oricare alt sector. Crearea unui mecanism de coordonare semnifică stabilirea unei 'autorități de conducere' cu drepturi depline a sectorului, care va dispune de capacitatea de a elabora o politică și strategie de reformă detaliată, sprijinită de un angajament bugetar adecvat, care în ansamblu conduc la crearea unui Program Sectorial (a se vedea paragraful 265 mai sus).

271. Până în 2011, GRM nu a urmărit un set de obiective suficient de detaliate și consistente sau pe termen lung pentru sectorul justiției în ansamblul său. De asemenea, nu a existat un feedback suficiente, însoțit de inițiative de reformare lansate de actorii sectorului, în special sistemul judecătoresc. Chiar și atunci când astfel de inițiative erau înaintate, acestea urmăreau doar interesul imediat al componentei respective și nu a sectorului în ansamblul său. Programul GRM pentru 2011-2014 – în special capitolele care vizează reforma judecătorească – sunt salutare în calitate de prim pas spre o reformare ambițioasă a sectorului. La scurt timp după crearea CRSJ și a grupurilor de lucru la începutul 2011, proiectul Strategiei de reformare a sectorului justiției a fost elaborat în iulie 2011, și formal

aprobat de către Guvern la 6 septembrie⁷¹. Aprobarea formală în fața Parlamentului este încă în așteptare.

272. Proiectul Strategiei cuprinde, într-o măsură semnificativă, concluziile și direcțiile reformei sugerate de către Echipa de experți în prima versiune (consultativă) a acestui Raport de evaluare, care a fost diseminat autorităților moldovenești în mai 2011. Proiectul Strategiei prevede reforma sectorului justiției pe termen lung pe 7 capitole ("piloni"), inclusiv : a) instanțele judecătorești, b) justiția penală, c) accesul la justiție și executarea justiției, d) combaterea corupției în sectorul justiției, e) contribuția sistemului justiției la creșterea economică f) respectarea drepturilor omului și g) coordonarea reformelor și răspunderea sporită. În opinia Grupului de experți, proiectul Strategiei poate fi caracterizat ca fiind:

- a. *comprehensiv*, din moment ce vizează un număr mare de arii ale sectorului justiției care urmează a fi supuse reformei;
- b. *ambitios*, dat fiind că atestă un angajament politic al GRM de a opera modificări profunde în sector;
- c. *structurat* în mod rezonabil și clar în ceea ce privește termenii în care sunt definite obiectivelor generale, obiectivele specifice, rezultatele scontate (a se vedea paragraful de mai jos), indicatorii performanței și intervalele de realizare (termen scurt, , termen mediu, termen lung);
- d. divizat în *capitole suficient de autonome* ("piloni"), astfel încât să faciliteze acordarea sprijinului din partea UE pentru Strategie în ansamblul său, sau numai pentru un capitol special al acesteia; "pilonii" sunt, în continuare, structurați în componente coerente (reforma regulatorie, consolidarea capacității etc.);
- e. *orientat spre rezultate* în mod suficient pentru a include o gamă largă de indicatori cantitativi și calitativi de performanță, ceea ce va permite măsurarea nivelului de eficacitate a Strategiei și ameliorarea acesteia pe parcursul implementării;
- f. *coezivă și sistemică* deoarece evidențiază mai multe relații transversale și de autoconsolidare în cadrul sectorului; atestă conștientizarea de către autorități a faptului că o anumită schimbare în cadrul unei componente/relații a sectorului justiției va deschide perspective rezonabile de succes în reformarea celorlalte componente;
- g. *recunoaște* necesitatea dezvoltării și consolidării mecanismului de *coordonare* (inclusiv consultare) a reformei sectorului justiției;
- h. stabilește cadrul de bază pentru implementarea strategiei, *monitorizare și evaluare*.

273. În contextul evoluțiilor de ultimă oră descrise mai sus – datorate cel puțin parțial și concertate cu prezenta misiunea de evaluare a sectorului justiției – Grupul de experți consideră că există suficiente probe în sprijinul "declarațiilor de politică" și "tendințelor fundamental pozitive". Principiul SWAP este, prin armare, aplicabil

⁷¹ http://www.justice.gov.md/file/proiectul_strategiei/SRSJ%20Remis%20Guvernului%20spre%20examinare.pdf

sectorului justiției din Moldova. În același timp, țara nu este încă „eligibilă” pentru PSPS în așteptarea următoarelor (a se vedea paragraful 285 mai jos);

- elaborarea detaliată, finalizarea și aprobarea formală a proiectului Strategiei pentru Reformarea Sectorului Justiției (a se vedea, de asemenea, paragrafele 271-276 mai sus) care să conțină angajamente bugetare multi-anuale realiste și realizabile și proiecții legate de fiecare componentă majoră a Strategiei, și elaborate în raport cu proiecțiile CCTM relative la fiecare instituție/componentă a sectorului justiției.

274. În același timp, pentru a asigura o calitate sporită a unui eventual Program Sectorial, proiectul strategiei urmează încă să se transforme într-un Program Sectorial adecvat, realizând un număr de rezultate scontate cu scopul de a spori disponibilitatea contextului pentru un eventual PSPS:

- a. strategia încă necesită o structurare adecvată astfel încât să includă o listă de activități și un plan de implementare a acestora, termene limită, modalitățile suragate pentru realizarea obiectivelor specifice, rezultatele scontate și indicatorii de măsurare a progresului înregistrat;
- b. fiecare componentă a proiectului strategiei – inclusiv, activitățile sugerate – trebuie să fie evaluat în raport cu costurile financiare proiectate și prezentate în raport cu proiecțiile CCTM ale fiecărei component/instituții (a se vedea, de asemenea, paragraful 277-282 de mai jos);
- c. strategia în varianta sa finală urmează a fi formalizată – adică, finalizată și adoptată de către CRSJ și Parlament;
- d. trebuie asigurat schimbul continuu de idei și opinii din partea actorilor relevanți cu privire la strategia/programul de reformare a sectorului; fiecare decizie și plan de reformare trebuie supus consultărilor și discuțiilor cu actorii cheie cu scopul de a elabora structuri organizatorice cele mai eficiente, relevante, realiste și cu mandate corespunzătoare;
- e. atingerea unei capacități suficiente a fiecărui actor de a contribui la dezvoltarea unor capitole noi pentru Strategie/Program și controlul asupra implementării acestora.

275. Se așteaptă ca proiectul privind coordonarea reformei sectorului justiției și alte eforturi provizorii posibile în sprijinul autorităților naționale, împreună cu ‘componenta materială’ a Acțiunii pentru susținerea reformei sectorului justiției (a se vedea paragrafele 240-246 mai sus), să furnizeze contribuții importante atât CRSJ, MJ, GRM cât și altor parteneri, ajutând astfel la realizarea obiectivelor menționate în paragraful de mai sus.

276. În concluzie, evaluarea efectuată de Echipa de experți în acest domeniu este una pozitivă în ceea ce privește aplicabilitatea SWAP, și eligibilitatea actuală pentru PSPS (SBS) este una pozitivă.

iii. Bugetul sectorial și cadrul bugetar pe termen mediu (CBTM)

277. Sistemul de bugetare a sectorului justiției este extrem de complex, deoarece unii din partenerii sectoriali își obțin bugetele direct de la Parlament, în timp ce alții au linii bugetare separate, parte a alocațiilor guvernului, în timp ce alt grup de parteneri (asociațiile private, printre care Baroul Avocaților și Uniunea executorilor judecătorești) depind în continuare de cotizațiile de membru. Descrierea de bază a ciclului bugetar a celor mai importanți actori sectoriali este după cum urmează:
- a. la începutul fiecărui an Ministerul Economiei (ME) evaluează indicatorii performanței macroeconomice și monetare, și cifrele creșterii proiectate a țării pentru anul în derulare, în baza datelor statistice pentru anul precedent;
 - b. acești indicatori servesc drept bază pentru Ministerul Finanțelor (MF) - în coordonare cu agențiile guvernamentale – la formularea metodologiei bugetare specifice pentru anul viitor, exercițiu care are loc în luna aprilie a anului în derulare;
 - c. MF elaborează un Proiect de Buget pentru anul viitor, indicând un plafon de cheltuieli sugerat cu privire la fiecare linie bugetară; fiecare linie bugetară constă din necesitățile operaționale și investiționale ale unei instituții;
 - d. Proiectul de buget este trimis fiecărui Minister respectiv sau departament guvernamental autonom în luna mai sau iunie; fiecare autoritate poate solicita o sporire la capitolul necesități operaționale sau de investiție, argumentând depărtarea de la 'cifrele de control';
 - e. după recepționarea comentariilor de la fiecare departament, proiectul de buget este propus spre examinare Guvernului 'așa cum este' ('plafoane de cheltuieli' originale sugerate de către MF împreună cu comentariile recepționate de la fiecare departament) în luna septembrie;
 - f. GRM trimite Proiectul de Buget Parlamentului în octombrie;
 - g. Parlamentul de obicei aprobă bugetul în noiembrie; dat fiind că Parlamentul a fost în pauză cea mai mare parte a jumătății a doua a anului 2010, bugetul pentru 2011 urma să fie aprobat retroactiv la un anumit interval în 2011;
 - h. MF elaborează proiectul de buget pentru anul viitor bazându-se în mod strict pe indicatorii macroeconomici și proiecțiile creșterii prezentate de către ME.
278. Până în anul 2009, bugetarea instanțelor judecătorești a fost supusă unor reguli similare cu cele aplicabile autorităților executive. În prezent, CSM prezintă propunerile de buget din partea instanțelor judecătorești direct Parlamentului, cu excepția Curții Supreme, care prezintă Parlamentului propria propunere în mod separat. Cu toate acestea, o linie separată privind propunerea de buget a instanțelor judecătorești este, de asemenea, inclusă în proiectul de buget formulat de către MF la capitolul cheltuielilor planificate pentru Ministerul Justiției. Această propunere bugetară 'alternativă' din partea instanțelor judecătorești este coordonată de către MF cu Departamentul de administrare judecătorească a Ministerului Justiției. Potrivit MF și altor interlocutori intervievați de Echipa de experți, această propunere bugetară 'alternativă' este necesară pentru diferite motive, inclusiv lipsa

capacității CSM de a fundamenta în mod adecvat și independent propunerea sa bugetară prezentată Parlamentului. În ceea ce privește bugetul propus pentru 2011, discrepanța dintre propunerea de buget a CSM (160 milioane lei; aproximativ 10 milioane EUR) și propunerea de buget pentru instanțele judecătorești inclusă în linia 'alternativă' a proiectului de buget pregătit de MF (110 milioane lei; mai puțin de 6.8 milioane EUR) a constituit aproape 50%. Cu toate că, în proiectul de buget pregătit de MF nu este inclusă o linie bugetară separată pentru Curtea Supremă, aceasta încearcă să justifice necesitățile sale bugetare direct în fața Parlamentului, fără a fi de multe ori aprobate. Anul trecut Parlamentul a respins propunerea CS de a mări alocarea bugetară cu 50%. În concluzie, instanțele judecătorești din Moldova dispun de abilitatea formală de a solicita independent bugetarea de la Parlament, dar abilitatea lor reală de a exercita această împuternicire este limitată, datorită, printre altele, cadrului regulatoriu suprapus și lipsei capacității de a justifica necesitățile sale bugetare. Concepția cu privire la finanțarea sistemului judecătoresc atestă, de asemenea, necesitatea creării unui mecanism viabil și eficient care să permită obținerea alocărilor bugetare în mod independent (a se vedea paragraful 33 mai sus).

279. PG este supusă unei proceduri de bugetare similare cu cea a departamentelor executive ale GRM. În special, bugetul PG este formulat de către MF și trimis pentru comentarii în lunile mai sau iunie a fiecărui an. La 15 iulie 2010, PG a trimis comentariile sale privind proiectul de buget propus, solicitând suma de 90 milioane lei, în timp ce MF a propus alocarea a unui quantum de 60 milioane lei (sau 3.75 milioane EUR), ceea ce constituie o creștere cu zero procente comparativ cu anul 2009 și o discrepanță de 50% în raport cu suma solicitată. Proiectul de buget pentru anul 2011 a fost trimis GRM de către MF 'în formatul inițial', însoțit de comentariile PG. Conform unui acord obișnuit - dar pe larg nereglementat, Procurorul General face lobby direct la Guvern pentru sporirea bugetului înainte ca proiectul de buget să fie trimis Parlamentului. În concluzie, abilitatea PG de a solicita alocări bugetare de la guvern este foarte limitată.
280. Procedura descrisă anterior se aplică și CCCEC, care dispune de dreptul de a furniza comentarii MF cu privire la proiectul de buget propus. Prin contrast, departamentele separate din cadrul MJ (Departamentul instituțiilor penitenciare, Oficiul central de probațiune) sau MAI (Departamentul urmărire penală) nu au sublinii bugetare separate în proiectul de buget și nu dispun de capacitate autonomă de a comunica direct cu MF. Discuțiile privind necesitățile bugetare sunt purtate de aceste departamente direct cu ministerele de linie, iar acestea, la rândul lor, reprezintă interesele lor în comentariile furnizate cu privire la proiectul de buget formulat de MF.
281. Sistemul descris mai sus demonstrează că bugetele sunt alocate în Moldova, înainte de toate, în baza cheltuielilor istorice. Un cadru de cheltuieli pe termen mediu constă din estimările în descreștere a resurselor totale disponibile pentru finanțarea cheltuielilor publice compatibile cu stabilitatea macro-economică, estimările în creștere a cheltuielilor pentru implementarea politicilor, atât celor existente cât și celor noi, și un cadru de armonizare a cheltuielilor și resurselor globale. Procesul CBTM a fost introdus în 2002 și este astăzi parte a procesului de bugetare. Cu toate acestea aplicarea CBTM rămâne a fi foarte formalistă. Chiar și

În domeniile unde a fost introdusă bugetarea pe termen mediu, aceasta nu este în întregime transpusă într-un cadru de planificare pe termen mediu, orientat spre rezultate. Una din consecințele acestei deficiențe este rectificarea destul de frecvent a bugetelor pe parcursul anului. Concomitent cu modificările structurale și realinierea funcțiilor propuse, trebuie să fie apreciat faptul că o astfel de restructurare oferă posibilitatea alinierii planificărilor multianuale și a proceselor de bugetare la un cadru de cheltuieli pe termen mediu credibil, previzibil și stabil.

282. Începând cu 2012, trebuie să fie introdus un nou sistem de clasificare bugetară. Un accent mai mare va fi pus pe utilizarea informațiilor cu privire la indicatorii de performanță nefinanciară, astfel încât noul sistem să asigure reflectarea priorităților politicii naționale în buget. Implementarea cu succes a procesului de bugetare va necesita ameliorarea în continuare a CBTM. Planurile de cheltuieli sectoriale (PCS), care acoperă 85% din bugetul de stat, urmează să fie utilizate în calitate de instrument efectiv pentru prioritizarea strategică sectorială și pentru aprobarea *ex-ante* a proiectelor AT și alte acțiuni de livrare a ajutorului. PCS urmează să fie formal prezentat GRM spre examinare împreună cu bugetul programului sectorial pentru 2012 (la moment în proces de elaborare), care include toți actorii sectoriali principali cu excepția Departamentului Instituției Penitenciare – cel din urmă va avea o prevedere bugetară separată. Suplimentar, CCTM pentru 2012-2014 a fost, de asemenea, pregătit și înaintat GRM spre aprobare. Aceste evoluții oferă posibilitatea unei alinieri mai mare a planificării mult-aniuale și a proceselor de bugetare și transpunerea acestora într-un Cadru de Cheltuieli pe Termen Mediu credibil, previzibil și stabil. De asemenea, se scontează ca aceste evoluții să fie anticipate de proiecții de cheltuieli raportate la strategia de reformare a sectorului în a doua jumătate a 2011.
283. Cu toate că, Concepția privind finanțarea sistemului judecătoresc (a se vedea paragraful 33 mai sus) enunță angajamentul politic general de a intensifica bugetarea instanțelor judecătorești, documentul nu include și angajamentele specifice sau modalitățile de îndeplinire a acestora.
284. Făcând referință, printre altele, la capacitatea structurală (care, la această etapă, nu este pe deplin funcțională) a principalilor actori sectoriali, și anume instanțele judecătorești, de a elabora propuneri de buget și de a obține alocații bugetare în mod independent, și ținând cont de *practicile* comparative (procesul CBTM încă nu era aplicat în Georgia la etapa când PSPS relevant fusese elaborat, și de fapt, se află la etapa incipientă), Echipa de experți poate invoca ‘declarațiile de politică’ exprese a autorităților naționale pentru a justifica aplicabilitatea SWAP în sectorul justiției din Moldova.
285. Cu toate acestea, în opinia Echipei de experți, circumstanțele enunțate anterior nu demonstrează ‘tendențe pozitive reale’ care să asigure eligibilitatea sectorului justiției din Moldova pentru PSPS. Echipa de experți consideră că trebuie stabilite următoarea condiție pentru a asigura eligibilitatea pentru PSPS:
- elaborarea detaliată, finalizarea și aprobarea formală a proiectului Strategiei pentru Reformarea Sectorului Justiției (a se vedea, de asemenea, paragrafele

271-276 mai sus) care să conțină angajamente bugetare multi-anuale realiste și realizabile și proiecții legate de fiecare componentă majoră a Strategiei, și elaborate în raport cu proiecțiile CCTM relative la fiecare instituție/componentă a sectorului justiției.

286. În lumina argumentelor prezentate anterior se poate afirma că, deși este prematur de a lansa PSPS deja la această etapă, pregătirile necesare (identificare, formulare) pot fi deja începute în timp ce se așteaptă atingerea rezultatelor indicate mai sus. Suplimentar, trebuie stabilite următoarele obiective pentru bugetul sectorial și procesul de planificare în scopul sporirii calității eventualului PSPS:
- a. implicarea formală a reprezentanților Ministerului Finanțelor și ai Secției Asistență Externă a Cancelariei de Stat în mecanismul de coordonare în scopul finalizării Strategiei și controlului implementării sale; aceasta ar asigura ca orice exercițiu de planificare strategică efectuat de către CRSJ, MJ și alți actori ai sectorului justiției să nu fie eventual subminat de către MF sau alte organe competente (a se vedea, de asemenea, recomandările privind sporirea corespunderii contextului cu mecanismul de coordonare al donatorilor enunțate în paragraful 267 mai sus);
 - b. Aprobarea formală a Planurilor de Cheltuielilor Sectoriale (PCS) pentru 2012 împreună cu bugetul Programului Sectorial pentru 2012;
 - c. Aprobarea formală a CCTM pentru 2012-2014;
 - d. sporirea considerabilă a proporției din venitul național (PIB) alocate instanțelor judecătorești ordinare, cifrele tentative care trebuie atinse în această privință constituind 0.25 - 0.30% din PIB anual al țării (a se vedea, de asemenea, paragraful 60 mai sus);
 - e. examinarea posibilității de a transfera sumele obținute din amenzile judiciare și costurile de judecată, precum și alte contribuții impuse de instanțele judecătorești pentru acoperirea cel puțin a unei părți din bugetul instanțelor judecătorești;
 - f. consolidarea mandatului administratorilor judiciari în cadrul instanțelor judecătorești – și transferul funcțiilor exercitate de președinții instanțelor judecătorești de gestionare a bugetului și localurilor Departamentului pentru Administrare Judecătorească – care poate eventual contribui în mod pozitiv la sporirea capacității instanțelor judecătorești de a solicita și obține alocații bugetare mai înalte de la Parlament;
 - g. proiecțiile bugetare, proiectele de buget și programele asociate (activități) pentru fiecare componentă a sectorului justiției urmează a fi definite în termeni mai clari, iar informația privind performanța înregistrată să fie raționalizată; în vederea realizării acestui obiectiv, este necesară consolidarea capacității tuturor actorilor și ministerelor din cadrul sectorului.
287. În contextul celor expuse anterior, evaluarea efectuată de Echipa de experți în acest domeniu este una pozitivă în ceea ce privește aplicabilitatea SWAP, dar negativă cu privire la eligibilitatea actuală pentru PSPS (SBS).

iv. Mecanismul de monitorizare a performanței

288. Monitorizarea adecvată a performanțelor reprezintă mai mult decât o simplă examinare a progresului față de strategia sectorială și planul de acțiuni și ar trebui să includă monitorizarea impactului reformelor asupra sectorului justiției, cuprinzând, în acest sens, nu doar criteriile cantitative, cât și cele calitative. Progresul privind implementarea reformelor trebuie evaluat în raport cu aceste rezultate extinse în fiecare an sau o dată la doi ani, iar strategia de reformă va fi ajustată în cazul în care rezultatele scontate nu au fost realizate sau reforma pare să se îndrepte într-o direcție greșită. Condiția monitorizării se referă, de asemenea, la dezvoltarea unei baze statistice solide, care ar susține deciziile de politici bazate pe dovezi, și ar asigura o monitorizare eficientă a impactului implementării strategiei asupra diferitor indicatori de performanță a sistemului justiției, permițând, în același timp, introducerea unor modificări în strategie, dacă este cazul. Existența sistemului de monitorizare a performanței este strâns interconectat cu starea sistemului național de coordonare, iar evaluarea națională adecvată a performanțelor constituie elementul său constitutiv. Dat fiind faptul că nu există un singur “stăpân” al sistemului de monitorizare a performanțelor în sectorul justiției, activitatea de coordonare a autorităților naționale ar trebui să includă și elaborarea unui set de criterii interdependent și comparabil, care ar putea fi ulterior preluat și utilizat de către toți actorii din acest sector.
289. Chiar dacă unele autorități moldovenești au început deja reorganizarea sistemelor lor de evaluare a performanțelor, aceștia sunt doar primii pași întreprinși în această direcție. Sistemele privind controlul calității în cadrul instanțelor de judecată, aplicabile în mai multe state UE pentru evaluarea performanțelor judecătorilor, la nivel individual și la nivel de instituție – care includ studii de satisfacție a utilizatorilor realizate de comunitatea juridică și societate – nu sunt încă practicate în Moldova. Mai mult decât atât, unificarea unor criterii privind indicatorii de performanță (cel puțin, în domeniul justiției penale) este indispensabilă pentru funcționarea adecvată a sistemului de monitorizare a performanțelor. Oricum, acest sistem poate fi considerat abia la început de drum. Este necesar de subliniat faptul că Strategia nou elaborată (Partea 7)⁷² stabilește bazele unui mecanism de monitorizare și evaluare. În același timp, trebuie de menționat că, în decursul unei perioade de mai mult de un an de implementare a Programului Sectorial în Georgia, sistemul de monitorizare a performanțelor așa și nu a fost elaborat (a se vedea paragraful 258 mai sus). Cu toate că aceste aspecte sunt considerate de către Echipa de Experți drept unul din cele mai serioase impedimente pentru realizarea PSPS, sunt atestate deja semne de “declarații de politică” care fac Abordarea Sectorială Extinsă aplicabilă pentru sectorul justiției din Moldova în această arie de evaluare.
290. În același timp, este necesar ca “tendențele pozitive reale” să se alinieze factorilor menționați mai sus pentru a asigura implementarea cu succes a eventualului PSPS în această direcție:
- a. diverse criterii cantitative (mărirea finanțării și personalului în fiecare sub-sector, numărul de seminare frecventate, reducerea numărului de dosare, existența alternativelor la soluționarea disputelor) și calitative (sporirea

⁷² http://www.justice.gov.md/file/proiectul_strategiei/SRSJ%20Remis%20Guvernului%20spre%20examinare.pdf

progresului, evaluări pozitive ale performanței sectorului justiției din partea beneficiarilor prezentate în diverse studii și sondaje, îmbunătățirea scorului RM în cadrul diferitor ratinguri internaționale realizate de organizații internaționale renumite, reducerea numărului de încălcări ale drepturilor omului constatate de CEDO, concluzii pozitive ale rapoartelor CPT, GRECO și altele) trebuie să fie utilizate și analizate în contextul datelor statistice comparative din alte țări din regiune în special și din Europa în general, care pot fi găsite în rapoartele Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției și în alte surse;

- b. monitorizarea trebuie să se orienteze mai mult către un bloc de proiecte decât către un proiect singular - și să fie capabilă să conducă o evaluare a performanțelor după o anumită perioadă de timp;
- c. monitorizarea trebuie să fie orientată mai mult pe rezultate, decât să se bazeze pe procedură;
- d. indicatori de performanță unificați trebuie să fie elaborați la nivelul diferitor sub-sectoare (de exemplu, ofițeri de urmărire penală, procurori, judecători, ofițeri ai serviciului probațiune și penitenciar în domeniul justiției penale) și inter-conectați pentru a permite efectuarea unor analize comparate;
- e. fiecare actor din sectorul justiției poate fi obligat de CRSJ să prezinte rapoarte privind evaluarea performanțelor din sub-sectorul dat și stabilirea obiectivelor pentru îmbunătățirea rezultatelor pentru anul următor; aceste rapoarte trebuie să fie prezentate public, pentru a atrage atenție suficientă din partea mass mediei;
- f. pe lângă evaluarea internă a performanțelor realizată de către actorii din sectorul justiției, evaluări externe pot fi comandate de UE ca parte a condițiilor de debursare a SBS, sau de către CRSJ, MJ sau GRM prin intermediul Curții de Audit a Moldovei.

291. Pe scurt, concluzia Echipei de Experți cu privire la aplicarea Abordării Sectoriale Extinse în această arie de evaluare este pozitivă. În același timp, situația trebuie să se dezvolte în conformitate cu liniile directoare menționate în paragrafele de mai sus pentru ca contextul național relevant să devină mai favorabil unui eventual Program de Suport al Politicilor Sectoriale.

v. *Managementul finanțelor publice*

292. Sistemul de gestionare a finanțelor publice în Moldova a fost supus unei evaluări detaliate în cadrul Raportului de Evaluare Operațional, comandat de Comisia Europeană și elaborat de un grup de consultanți independenți în august 2010⁷³. Raportul se concentrează pe diverse aspecte ale sistemului, incluzând elaborarea bugetului, executarea bugetului, gestionarea cheltuielilor, achizițiile publice, controlul financiar intern și auditul extern, și prezintă concluzia generală privind progresul realizat pe parcursul ultimilor ani în toate aceste domenii. Ministerul Finanțelor cooperează activ cu Banca Mondială în cadrul Proiectului privind Gestionarea Finanțelor Publice (PFM) și cu Uniunea Europeană în cadrul

⁷³ Evaluarea Operațională Moldova: Raport Final. PricewaterhouseCoopers, august 2010.

Proiectului privind Controlul Financiar Intern Public (PIFC) și Proiectului privind Achizițiile Publice. Cea mai recentă evaluare operațională de țară ECFIN, realizată în mai 2010 caracterizează în termeni pozitivi transparența și eficiența Sistemului de Gestionare a Finanțelor Publice. Vizita recentă de monitorizare a Băncii Mondiale întreprinsă în noiembrie 2010 în Republica Moldova a relevat, de asemenea, evoluțiile pozitive ale Sistemului de Gestionare al Finanțelor Publice, notând că reforma este în proces de realizare a obiectivelor scontate. Recent, a fost constatat de către consultanți independenți⁷⁴ că noul proiect al Legii cu privire la finanțele publice și responsabilitatea bugetară - fiscală este deja înaintat GRM spre aprobare, și poate fi aprobată în a doua jumătate a anului 2011. În linii generale, proiectul a fost evaluat de a avea formatul necesar în raport cu legislația similară în vigoare în alte state. Ariile care ar putea fi consolidate sau revizuite includ: a) evidențierea tipurilor de reguli fiscale și în special a tipului regulilor de evidențiere a cheltuielilor; b) necesitatea de a reexamina clauzele de evaziune fiscală asociate cu regulile fiscale; și c) implicarea instituțiilor fiscale în procesul de formulare a politicii în domeniul fiscal. Au fost determinate următoarele arii care necesită monitorizare continuă: consolidarea monitorizării proiectelor de investiții capitale, inclusiv raționalizarea portofoliului existent de investiții publice; c) introducerea sistemului FMIS (IT) pentru anul bugetar 2012, inclusiv posibilitatea dezvoltării unui plan de urgență în cazul întârzierilor; d) ameliorarea calității prognozelor fluxului de numerar; e) dezvoltarea în continuare, revizuirea și evaluarea impactului strategiei de decentralizare fiscală.

293. Echipa de experți nu consideră necesar de a se depărta de aceste constatări. Chiar dacă reforma în domeniul Managementului Finanțelor Publice este departe de a fi încheiată, concluzia Echipei de Experți vis a vis de aplicarea Abordării Sectoriale Extinse (SWAP) este pozitivă grație unor “declarații de politici” evidente. Mai mult decât atât, în ultima perioadă de timp au fost identificate “tendențe pozitive reale”, demonstrând că contextul național este relativ favorabil unui eventual Program de Suport al Politicii Sectoriale (PSPS) în sectorul justiției.

vi. Contextul Macroeconomic

294. În mod normal, există o puternică relație de interdependență între un bun sistem de administrare a justiției pe de o parte, și o dezvoltare economică favorabilă, pe de altă parte, în deosebi în cazul unor țări sărace în resurse naturale precum Moldova. Pe de altă parte, fenomenele macroeconomice foarte importante – cum ar fi Criza Financiară recentă – în mod inevitabil, au un impact direct asupra oricărui aspect al vieții private sau publice. Politica economică susținută de GRM, și legătura pe care o are cu contextul macroeconomic actual, ar trebui să fie revizuită astfel încât să aibă un impact asupra sectorului justiției din Moldova.
295. Similar altor țări din spațiul CSI, Moldova a rămas în urma unor state central și est europene în ceea ce privește reformele orientate spre piață, deoarece guvernele succesive aflate la putere s-au concentrat mai mult asupra prevenirii schimbărilor structurale, decât pe facilitarea lor. Prin urmare, sunt încă multe de făcut pentru a

⁷⁴ A se vedea *Aide Memoire on PFM in Moldova*, Brian Olden, Ljubljana, ianuarie 2011.

atinge o creștere economică stabilă și durabilă. Obstacolele privind intrarea, ieșirea și realocarea sunt produsul unor reglementări excesive și deseori prost administrate, cum ar fi aplicarea excesivă a regimurilor de licențiere și autorizare sau a regulilor și regulamentelor referitoare la înregistrarea proprietății sau încheierea contractelor. Toate aceste acțiuni nu urmăresc decât scopul de a mări costurile de tranzacție, atât din perspectiva timpului, cât și al resurselor. Mai mult decât atât, procesul de reglementare este, în unele aspecte, la fel de problematic precum esența documentului propriu-zis. Moldova se plasează pe o poziție destul de joasă în ceea ce privește indicatorii privind formularea politicii de reglementare și a comunicării eficiente cu comunitatea de business. Acest lucru reflectă parțial eșecul privind definirea clară a diferitelor roluri pe care statul trebuie să le aibă în economie, sau privind distincția între aceste roluri în măsura în care să evită conflictele de interese nedorite.

296. Moldova are cel mai mic PIB din Europa, plasându-se în 2009 pe locul 131 în Clasamentul mondial al FMI cu 2,839 Dolari SUA pe cap de locuitor. Țara a cunoscut o creștere rapidă în 2007 (3%) și 2008 (7.8%) grație remitențelor din străinătate și a investițiilor interne care au alimentat economia națională, dar în 2009 PIB-ul a înregistrat o scădere de 6,5% din cauza crizei mondiale. Guvernul Republicii Moldova a elaborat un plan anti-criză pentru anii 2009- 2011 care are drept obiectiv stabilizarea finanțelor publice, redresarea economică și un sistem de protecție socială adecvat. Au fost efectuate importante ajustări fiscale cu scopul de a reduce cheltuielile. Deficitul bugetar pentru 2009 și 2010 a fost mult sub limita prognozată grație creșterii taxei pe venit și reducerea cheltuielilor. Nivelul ajustărilor fiscale este menținut până în prezent. Economia Moldovei și-a revenit de pe urma crizei, înregistrând o creștere a PIB-ului cu aproape 7% în 2010 și 8,4% (în raport anual) în primul trimestru al anului 2011. Creșterea nivelului veniturilor și economiilor la capitolul cheltuieli au menținut deficitul bugetar la 6,3% din PIB în 2009, acesta fiind ulterior redus la aproape 2.5% în 2010⁷⁵. FMI prognozează o creștere medie de 5% pe an în 2011-2012. Deficitul de cont curent va crește semnificativ până la 11.25% din PIB în 2011, înainte de a înregistra o scădere în următorii câțiva ani. Inflația este un alt subiect de preocupare, situându-se în prezent la rata anuală de 8%, mai sus de ținta de 5% stabilită de Banca Națională a Moldovei. Prețurile majorate la resursele energetice au contribuit în mod principal la nivelul curent al inflației. FMI este optimist privind riscul relativ scăzut de creștere a datoriei Moldovei, dat fiind că datoria publică în Moldova a fost de numai 30% din PIB la sfârșitul anului 2010 și nu era așteptată de a crește. Acest optimism a fost în continuare sprijinit de faptul că datoria publică externă a fost constituită în mare parte din împrumuturi cu dobândă joasă oferite prin diferite programe a partenerilor de dezvoltare (a se vedea, de asemenea, paragraful de mai jos). În același timp, FMI a evidențiat un nivel mai curând ridicat al datoriei externe private (45% din PIB) și sursa principală a acesteia – obligațiunile financiare ale unei companii de gaz moldovenești (proprietate rusă) - care se numără printre cauzele moderate de preocupare.⁷⁶
297. În contextul procesului de consultare între FMI și Moldova, s-a ajuns la un acord privind faptul că eforturile GRM de a restabili stabilitatea fiscală, externă și financiară și de a stimula creșterea prin intermediul a două mecanisme de finanțare - Mecanismul extins de creditare și Mecanismul de finanțare extinsă, care va constitui 369.6 milioane de drepturi speciale de tragere DST (546 milioane de dolari SUA). Misiunea FMI de evaluarea a Moldovei a continuat în 2011 și s-a soldat cu mai multe evaluări a situației macroeconomice⁷⁷. FMI a constatat că toate criteriile cantitative de performanță și standardele structurale aplicabile programului de împrumuturi sprijinit de FMI au fost satisfăcute, chiar dacă autoritățile naționale au solicitat modificarea a două criterii de performanță pentru sfârșitul lunii septembrie 2011 și lunii martie 2012. Cele mai recente discuții de politică între FMI și Moldova s-au axat pe: a) bugetul pentru 2011 și strategia de realizare a ajustării fiscale, prin care au fost agreeate măsuri pentru următoarea fază de consolidare bugetară și

⁷⁵ A se vedea, Raportul pe țară FMI cel mai recent nr. 11/89: Moldova, 28 iunie 2011.

http://www.imf.md/press/SR_Jul2011_cr11200.pdf

⁷⁶ *Ibid.*, pag. 3-5.

⁷⁷ *Ibid.*

protecția investițiilor și cheltuielilor sociale prioritare; bugetul pentru 2011, în versiunea agreată în contextul celei de a doua revizuirii a programului, a fost acceptat și au fost agreate măsurile pentru finisarea ajustării bugetar-fiscale până la încheierea programului FMI; b) ritmul politicii monetare, abordând totodată problema inflației (în special relativ la energie), și păstrând o atitudine adaptivă; s-a convenit asupra faptului că creșterea ratei rezervelor obligatorii de la 11 procente la 14 procente a constituit o acțiune adecvată în contextul preocupărilor actuale privind inflația; c) reforme structurale critice menite să contribuie la ajustarea fiscală, consolidarea stabilității financiare și promovarea întreprinderilor private.

298. Guvernul Republicii Moldova manifestă determinare fermă în vederea îmbunătățirii climatului de afaceri și promovarea investițiilor. Rambursarea TVA pentru veniturile reinvestite, reducerea birocrăției, reducerea suprafețelor agricole pentru uz industrial și reducerea generală a cheltuielilor pentru dezvoltarea afacerilor vor contribui la menținerea avântului de creștere actual. Deficitul bugetar trebuie să fie eliminat în decurs de 4 ani, în mare parte datorită reducerii cheltuielilor, tratării deficiențelor politicii fiscale și îmbunătățirii sistemului de colectare a impozitelor. Guvernul Republicii Moldova folosește redresarea economică drept o oportunitate pentru a combate sărăcia. Bugetul pentru 2010 a alocat mai multe fonduri pentru asistența socială a populației. În 2010 venitul lunar minim garantat al unei familii a crescut de la 430 milioane lei (în 2009) la 530 milioane lei (33 milioane Euro). Dacă în 2009, în jur de 17,000 de familii au beneficiat de ajutor social, atunci în 2010 numărul lor a crescut la 31,000 familii. Cheltuielile pentru ajutorul social s-au majorat de la 114 milioane lei în 2009 la 270 milioane lei (16.8 milioane euro) în 2010. De asemenea, a fost extins cercul de categorii social-vulnerabile care pot beneficia de ajutor social, cum ar fi pensionarii, persoanele cu dizabilități, copii orfani. De asemenea, a fost îmbunătățită calitatea și eficiența serviciilor sociale. Obiectivele cheie ale GRM pentru anii 2011 -2012 sunt promovarea consolidării fiscale, menținerea presiunilor inflaționiste sub control, stimularea unei creșteri echilibrate, consolidarea stabilității macroeconomice și accelerarea reformelor structurale⁷⁸.

299. Echipa de Experți consideră că rezumatul prezentat în rândurile de mai sus este suficient pentru a concluziona că evoluțiile economice pozitive ce au avut loc recent în Moldova sunt favorabile sistemului de justiție și perspectivelor de reformă în acest sector, ținând cont de faptul că nu există careva dezacorduri între partidele politice vis a vis de necesitatea promovării reformelor orientate spre piață. Concluzia Echipei cu privire la aplicabilitatea Abordării Sectoriale Extinse (SWAP) este pozitivă, în același timp, contextul național fiind relativ favorabil unui eventual Program de Suport al Politicii Sectoriale (PSPS).

vii. Evaluarea cadrului și capacității instituționale

300. Succesul oricărui program sectorial va depinde de categoria persoanelor implicate, gradul lor de motivare și interes, precum și de abilitățile și capacitățile acestora. Înțelegerea factorilor umani și instituționali care stau la bază este, probabil, cel mai

⁷⁸ *Ibid.*

important aspect al procesului de evaluare. Astfel se va putea determina fezabilitatea inerentă a programului sectorial, și va furniza o bază bună pentru evaluarea progreselor înregistrate în procesul de implementare. Un program sectorial trebuie, de asemenea, să fie dinamic, promovând modificarea și dezvoltarea continuă a capacităților. Pentru a proiecta acest aspect al programului în termeni clari, este nevoie de o înțelegere profundă a problemelor instituționale și de capacitate.

301. În opinia Echipei de experți, conceptul de ‘capacitate’ include nu numai “aptitudini, performanța și guvernarea. Acest concept a evoluat semnificativ de la o preocupare îngustă pentru instruire și asistența tehnică, care să asigure capacitatea indivizilor, organizațiilor și a unui cadru instituțional mai larg, în interiorul căruia ei activează pentru a îndeplini sarcini și exercita mandate specifice.”⁷⁹. Cu toate că un număr mai mare de cursuri de instruire, un echipament mai performant, un număr mai mare de personal și restructurarea organizațională pot spori capacitatea organizațională, în lipsa unei reforme instituționale profunde este puțin probabil de a realiza îmbunătățiri durabile. Ar putea fi posibil și dezirabil de a susține ‘insule de excelență’ izolate, dar îmbunătățirea considerabilă a calitatății instituționale a Statului este dificil de realizat numai prin intermediul modificărilor organizaționale. Deși inițiativele pentru consolidarea capacității pot fi elaborate pentru organizații specifice, fiecare organizație este atât de bună, cât de bun este mediul instituțional mai larg în care aceasta operează. Capacitatea de a absorbi modificările și întreruperile majore, continuând totodată livrarea serviciilor vitale publicului, așa numita ‘capacitate de absorbție’, este vitală.
302. Actorii sectorului justiției trebuie să conștientizeze necesitatea evaluării capacității la nivelul sistemului (sector), instituțional, organizațional și individual. Chiar și la nivelul individual, capacitatea nu este doar o chestiune de competență (și respectiv de instruire sau perfecționare profesională), dar, de asemenea, de voință, motivație și aplicare. La nivelul statului, consolidarea capacității este, în mod fundamental, o provocare pentru buna guvernare, care trebuie coordonată printrun cadru și plan comprehensiv de dezvoltare.
303. Un nivel înalt de liderism trebuie să fie demonstrat de CNRJ cu privire la fiecare instituție sectorială - și de fiecare actor sectorial în cadrul instituției vizate – pentru a comunica efectiv viziunea reformei necesare de o manieră care nu este percepută ca amenințând personalul organizației vizate, care, la rândul lor, vor încerca în mod inevitabil să se împotrivescă reformei, din moment ce unii dintre ei o pot percepe ca fiind impusă fără justificare, consultări sau motive suficiente. Deocamdată, lipsa consultărilor organizate de guvern cu grup extins de autorități naționale, precum și în interiorul autorităților, a fost stabilit ca fiind una din caracteristicile regretabile a unui număr mare de procese de reformare implementate până acum.
304. În general, funcțiile de administrare și reglementare în Moldova par, în continuare, a fi mai curând prescriptive și orientate spre inspectare decât suportive și orientate

⁷⁹ Edificarea unor state efective – crearea societăților angajate: Banca Mondială, august 2005, p. 12

spre dezvoltare. Va fi necesar de modificat acest stil într-o anumită măsură pentru a spori eficiența la nivel de administrare, coordonare și reglementare.

305. Competențele și responsabilitățile noi, care rezultă din procesul de restructurare, ar trebui să fie consacrate prin acte legislative sau regulatorii noi. Mai mult, competențele instituționale sau organizaționale și responsabilitățile trebuie reproduse și detaliate în mod oportun prin intermediul fișelor de post, contractelor de angajare, termenilor de referință (în cazuri necesare) și responsabilitățile managerilor seniori ai organelor sectoriale de a reflecta rolul și responsabilitatea lor pentru asigurarea elementelor componente ale sectorului, organului, secției și planului operațional anuale și planuri strategice instituționale pe termen mediu. În special este dezirabil de a lega exercitarea obligațiilor de către managerul senior în cadrul unui sub-sector la serviciile acordate de întregul sector.
306. Elaborarea politicii de reformă a sectorului justiției trebuie să devină responsabilitatea fiecărui actor sectorial. La nivel instituțional, aceasta trebuie să atragă după sine cel puțin crearea unei poziții separate sau structurii care să fie responsabilă pentru furnizarea feedback-ului și a noilor contribuții pentru mecanismul de coordonare sectorială astfel contribuind la elaborarea unor capitole noi în programul sectorial.
307. Mecanismul de coordonare sectorială trebuie să dețină poziția de conducere, cu condiția că un eventual program sectorial va fi implementat cu succes. Acest deziderat poate fi realizat prin lucru în echipă la elaborarea unei strategii comune de reformă sectorială, care ar trebui să creeze mecanisme orizontale de sprijin colegial printre actorii sectoriali. Aceasta va asigura efectuarea unui control reciproc, protecția față de influențele din exterior și va intensifica spiritul de competiție în realizarea angajamentului comun al actorilor sectoriali. Sprijinirea programului pe expertiza națională și pe capacitățile proprii ale actorilor trebuie eventual să servească drept garanție a durabilității și eficienței financiare a programului.
308. În conformitate cu noua metodologie elaborată de către Cancelaria GRM, autoritățile executive au obligația de a elabora Programe de Dezvoltare Strategică (PDS) pe termen mediu (3 ani), care trebuie să devină în 2011 un exercițiu comun pentru toate ministerele și departamentele. Echipa de experți consideră că evoluțiile pozitive în acest domeniu vor avea un efect important asupra capacității unor actori din sectorul justiției, în special MJ și MAE, de a dezvolta propriile strategii instituționale și de a-și aduce contribuția la eforturile strategice și de reformare a sectorului în ansamblul său. Echipa de experți încurajează alte autorități, non-executive, a sectorului justiției să transpună toate sau unele din elementele caracteristice PDS prin prisma propriei instituții sau sub-sector.
309. Societatea civilă în Moldova este tot mai activă. Reprezentanții săi necesită a fi implicați mai activ în procesul de elaborare a politicilor și de coordonare, și să fie consultați împreună cu actorii sectoriali 'oficiali'. Aceasta ar ajuta autoritățile să lucreze mai constructiv la elaborarea și implementarea programului sectorial, și ar

conduce la stabilirea unui echilibru instituțional în cadrul unui sector atât de complex cum este cel al justiției.

310. De asemenea, trebuie consolidat rolul Parlamentului în gestionarea performanței actorilor sectoriali și ameliorarea calității inițiativelor legislative prin utilizarea mai mare a controlului convențional și de performanță, sondaje de opinie cu participarea cetățenilor și dezvoltarea rezultatelor standard de autoevaluare pe o bază anuală și semi-anuală.
311. Se pare că există un echilibru oarecum inconfortabil între administrația locală și cea centrală, în absența unor motive clare în favoarea unei politici de decentralizare în Moldova. În același timp, trebuie de menționat faptul că autoritățile locale joacă un rol minor în domeniul justiției, cu excepția clinicilor de asistență juridică la nivel local, sau, având în vedere posibilitatea viitoarei reforme a MAI care ar putea delega unele funcții polițienești autorităților locale (deși, această posibilitate la moment este pur teoretică, din cauza cheltuielilor mari implicate pentru menținerea forțelor de poliție locale). Totodată, intensificarea posibilă a rolului administrației locale ca organ de mediere, poate reduce într-o anumită măsură presiunea asupra sistemului justiției în diverse dispute minore. Posibila reformă a administrației locale din Moldova va avea, de asemenea, impact, deși unul redus, asupra funcționării lanțului justiției în ansamblul său.
312. Având în vedere ‘declarațiile de politică’ exprese cu privire la diverse aspecte ale perfecționării cadrului și capacității instituționale (a se vedea, în special, paragrafele 16-35 mai sus), Echipa de experți conchide că SWAP este aplicabilă acestui domeniu de evaluare a sectorului justiției. În același timp, situația trebuie să evolueze de-a lungul direcțiilor indicate în paragrafele de mai sus pentru a face contextul național relevant eligibil pentru un eventual PSPS.

IV. CONCLUZII

313. Echipa de experți consideră că problemele fundamentale cu care se confruntă sectorul justiției din Moldova ar putea fi grupate sub umbrela a cinci domenii generale, care atestă anumite lacune la capitolul:
- a. dialogul sectorial la nivel intern și extern, interacțiunea și coordonarea în scopul îmbunătățirii cadrului instituțional și legislativ;
 - b. performanța instanțelor judecătorești;
 - c. performanța și independența investigației prejudiciare și a organelor de urmărire penale;
 - d. accesul la justiție și executarea justiției;
 - e. instrumente instituționale, juridice și practice de combatere a corupției și impunității.
314. Echipa de experți stabilește o lipsă semnificativă de performanță în următoarele sub-sectoare/arii tematice ale sectorului justiției:
- a. Instanțe judecătorești;
 - b. procuratura;

- c. organele de urmărire penală;
- d. executorii judecătorești;
- e. probațiunea;
- f. Avocatul Parlamentar;
- g. coordonarea sectorială și a donatorilor și strategia de reformă;
- h. combaterea relelor tratamente;
- i. combaterea corupției;
- j. sistemul de instruire juridică și formare profesională;
- k. aplicarea directă a prevederilor Convenției Europene a Drepturilor Omului;
- l. SAD.;

În același timp, în pofida unei lipse oarecare de performanță, îmbunătățiri importante în performanță următoarelor sub-sectoare/ arii tematice au fost stabilite:

- a. Avocatura;
- b. asistența juridică;
- c. Ministerul Justiției;
- d. sistemul penitenciar;
- e. Curtea Constituțională;
- f. Parlamentul;
- g. justiția juvenilă.

315. Pentru scopul planificării pe termen lung a sprijinului UE în viitor (până la 5 ani), Echipa de experți definește următoarele domenii prioritare de intervenție⁸⁰:

- a. Se sugerează acordarea unei atenții speciale asupra sprijinului acordat pentru:
 - coordonarea sectorială și a donatorilor și strategia de reformă;
 - investigarea și urmărirea penală;
 - executorii judecătorești;
 - probațiunea;
 - Ombudsmanul;
 - sistemul instruirii juridice și formării profesionale;
 - instanțele judecătorești;
 - combaterea relelor tratamente;
 - sistemul căilor de atac.
- b. Se sugerează o atenție continuă în eforturile de sprijinire a următoarelor domenii:
 - Avocatura
 - Asistența juridică;
 - Ministerul Justiției;
 - sistemul penitenciar;
 - combaterea corupției;

⁸⁰ Cititorul trebuie să fie atenționat încă o dată asupra faptului că nivelul de prioritizare *nu implică în mod necesar* că un anumit sub-sector are o performanță mai înaltă sau mai joasă. Nivelele de prioritizare sunt utilizate strict pentru scopurile programării UE în vederea sporirii eficienței asistenței, pe baza analizei cumulative a unui ansamblu de criterii descris în paragraful 47 mai sus.

- aplicarea directă a prevederilor CEDO;
- justiția juvenilă;
- Curtea Constituțională;
- Parlament;
- SAD.

316. Din perspectiva pe termen scurt și mediu (până la 3 ani), Echipa de experți recomandă UE să continue acordarea asistenței tehnice prin intermediul Acțiunii privind Susținerea Reformelor în Sectorul Justiției, în conformitate cu Fișa de acțiuni 2011 (a se vedea paragrafele 240-246 mai sus). În funcție de disponibilitatea finanțării, poate fi elaborată o acțiune nouă complementară la sfârșitul anului 2011 sau în 2012. La această etapă, nu sunt propuse activități twinning pentru sectorul justiției, dat fiind că reproducerea deplină doar a unui aspect al cadrului instituțional și regulatoriu dintr-o țară este puțin susceptibilă de a fi efectiv aplicabilă într-o altă țară, din moment ce toate instituțiile sectorului justiției funcționează într-un context de relații inter-instituționale și regulatoriu extrem de complex și divers. Cu alte cuvinte, un aspect funcționează într-un sub-sector al sistemului justiției numai grație altor aspecte ale sectorului care sunt bine ajustate conform obiceiurilor, tradițiilor juridice și contextului socio-economic al țării vizate. Twining, ca modalitate, este limitată de a oferi o metodă mai sistemică, o abordare holistică, de împărtășire a bunelor practice. Situația se poate schimba odată cu consolidarea cadrului instituțional local și sporirea capacității de absorbție. Așa cum stau lucrurile în prezent, asistența tehnică asigură un echilibru mai delicat în procesul de preluare a diferitor practice bune, urmărind să ofere un model de modificare sensibil la caracterul complex al relațiilor interinstituționale și regulatorii țării beneficiare.
317. În același timp, asistența tehnică acordată sectorului justiției trebuie să fie ameliorată pentru a asigura mai eficient apartenența locală față de oricare inițiativă, astfel contribuind la pregătirile pentru un eventual PSPS. Cu alte cuvinte, recomandările care urmează a fi formulate în rezultatul proiectelor de asistență tehnică trebuie să se axeze pe 'rezultatele' care trebuie atinse, iar modalitățile de atingere a acestora trebuie să fie stabilite de către CRSJ, MJ, GRM și actorii sectoriali relevanți în baza recomandărilor elaborate în cadrul unui proiect particular de asistență tehnică. Fișa de acțiuni pentru 2011, respectă în mod stric această logică, urmărind asigurarea unor relații de feedback constant între contribuțiile fiecărui proiect de asistență tehnică pentru sectorul justiției, pe de-o parte, și traducerea acestora de către CRSJ într-o recomandare strategică și un plan de acțiuni, pe de altă parte. De asemenea, se propune ca, în contextul elaborării următoarei Fișe de acțiuni a proiectului, care va începe într-un an, designul și modalitățile relevante să se bazeze, în măsura posibilă, pe contribuțiile/informațiile furnizate de CRSJ, MJ și GRM și alți parteneri naționali ceea ce presupune că până atunci autoritățile naționale vor avea deja elaborate o strategie a reformei sectoriale extinse și un plan de acțiuni detaliat. Este cert faptul că, AT trebuie să fie îmbunătățită și în alte domenii decât cel al apartenenței locale, printre care:
- a. durabilitatea eforturilor donatorilor;
 - b. concentrarea, cu accentul pus în procesul de elaborare a proiectului pe subiecte mai înguste, sau descompunerea mai clară a obiectivelor specific rezultatelor scontate și activităților;

c. indicatori de performanță mai clari, mai măsurabili și reali.

318. Din perspectiva pe termen mediu și lung (de la 3 la 5 ani) și mai departe, Echipa de experți recomandă UE să avanseze treptat spre aplicarea abordării bazate pe sector în procesul de programare, continuând totodată furnizarea asistenței prin intermediul abordării bazate pe proiect în general – și asistenței tehnice în particular – și menținând o proporție rațională între aceste metode și PSPS. Am constatat că abordarea sectorială extinsă (SWAP) este aplicabilă în contextul sectorului justiției din Moldova. Pregătirile pentru PSPS pot demara imediat prin identificarea formală. Cu toate că eligibilitatea pentru PSPS în două arii de evaluare (Politica și strategia sectorială, și Bugetul sectorial/CBTM) nu a fost confirmată la această etapă, această decizie poate fi reexaminată după ce vor fi satisfăcute următoarele condiții fundamentale de eligibilitate:
- elaborarea detaliată, finalizarea și aprobarea formală a proiectului Strategiei de reformare a sectorului justiției care să conțină angajamente și proiecții bugetare multi-anuale realiste și realizabile, legate fiecare componentă majoră a Strategiei și elaborată în raport cu proiecțiile CCTM cu privire la fiecare instituție/componentă a sectorului justiției.
319. Cu toate că este importantă de a asigura satisfacerea condiției de eligibilitate enunțate mai sus cât mai curând posibil, Echipa de experți atrage în continuare atenția UE asupra mai multor recomandări formulate în vederea sporirii corespunderii contextului național pentru viitorul PSPS (a se vedea, în special, paragrafele 267, 274, 286, 290, 300-312 mai sus). Echipa de experți consideră evaluarea PSPS ca fiind un proces, care - chiar și în cazul aprobării acțiunii – se derulează paralel cu procesul de implementare, implicând monitorizarea constantă și îmbunătățirea de către ambele părți (UE și țara beneficiară) a criteriilor relevante, determinarea noilor condiții de îndeplinire treptată a acestora și stabilirea ulterioară a indicatorilor pentru monitorizare avansată. Întrebarea care rămâne a fi soluționată ține de gradul de succes al programului Sectorial și nu de natura acestuia, și, prin urmare, nu este important de a da un răspuns teoretic la întrebarea dacă PSPS pentru sectorul justiției din Moldova ar funcționa sau nu. Mai curând, Grupul de experți a căutat să stabilească *modul* în care PSPS ar *funcționa* în contextul național, formulând recomandările de mai sus.
320. Se poate afirma în mod rezonabil că eventualul PSPS (inclusiv suportul bugetar sectorial în calitate de modalitate principală) ar lăsa autorităților naționale flexibilitate și autoritate maximă în alocarea fondurilor. Avantajele includ o abordare cu adevărat holistă și costuri de tranzacție drastic reduse. Dizavantajele derivă din faptul că „sectorul justiției” este un oximoron – nu un sector în sensul său clasic dar mai curând un ansamblu ce cuprinde mai multe autorități, activități și relații diferite. Mai mult, multe din condițiile strategice și tactice nu sunt încă de calitate suficientă pentru a permite un PSPS bine planificat și bine executat. Cu toate acestea, Echipa de experți consideră că abilitatea autorităților naționale de a coordona și derula procesul de reformare se va ameliora odată cu lansarea PSPS, repetând astfel exemplul Georgiei și altor state. Este dificil de a prognoza, la această etapă și cu suficientă certitudine, când va putea fi lansat PSPS pentru sectorul justiției. În opinia Echipii de experți, o dată tentativă în acest sens poate fi fixată în mod rezonabil la 1 ianuarie 2013. Aceasta ar oferi autorităților timp suficient nu numai

pentru a satisface condiția de eligibilitate enunțată mai sus, dar, ceea ce este mult mai important, pentru a întreprinde măsuri suplimentare în vederea sporirii caracterului suportiv al contextului național pentru o calitate mai ridicată a unui eventual Program sectorial, precum și șansa implementării cu succes a PSPS..

321. Cât privește pregătirile care urmează a fi făcute de UE, suplimentar la stabilirea unui set de criterii clare și verificabile, care să măsoare nivelul de realizare a obiectivelor și rezultatelor scontate, va fi esențială și planificarea graduală oportună. Trebuie stabilite standarde pe termen scurt, mediu și lung, însoțite de ‘câștiguri imediate’. Cu referință la practica comparativă georgiană, Echipa de experți ar sugera adăugarea ‘Etapei de finalizare’ la Etapa de Implementare cu scopul de a estima integritatea/nivelul efectelor produse de Program, și de a pune fundamentele unui program ulterior. Delegația UE în Moldova, în calitate sa de organ de implementare a PSPS în sectorul justiției, poate utiliza un număr de instrumente la diferite etape a Programului, inclusiv:
- a. dialogul politic cu CRSJ, MJ, GRM și alți actori în scopul elaborării programului;
 - b. Comitetul de coordonare pentru controlul administrării programului de către autoritățile naționale;
 - c. angajarea misiunilor de evaluare și audit (naționale sau externe/independente) pentru efectuarea monitorizării și evaluării la diferite etape de implementare a programului, urmărind să stabilească progresul realizat în conformarea cu arile de evaluare generale ale PSPS, și condițiile specifice (sectoriale extinse și relative la un sub-sector particular, inclusiv sub-condiții, criterii și indicatori).
322. Lansarea PSPS nu trebuie să conducă la reducerea drastică a proporției altor metode de livrare a ajutorului. Atâta timp cât cadrul instituțional capacitatea și alte condiții relevante (printre altele, acele menționate în paragrafele 267, 274, 286, 290, 300-312 mai sus) nu au demonstrat îmbunătățiri radicale, PSPS va rămâne în continuare supus unor riscuri inerente serioase. În opinia experților, este de o importanță majoră ca UE să nu fie influențată de asigurările din partea autorităților naționale și altor beneficiari că eventualul PSPS (și în special suportul bugetar sectorial) „funcționează perfect”, sau să fie indusă în eroare de avantajul superficial al PSPS de demonstrare a unor rate de debursare mai înalte decât alte metode de livrare a ajutorului. Echipa de experți recomandă UE să impună o limită adecvată și să efectueze o analiză riguroasă în procesul de monitorizare a implementării PSPS prin mai multe instrumente interne și externe, unele dintre care au fost recomandate în acest raport. Acesta este motivul pentru care Echipa de experți, bazându-se pe cunoștințe profunde și o analiză realistă a contextului național actual, Echipa de experți consideră că o proporție rezonabilă a asistenței UE sectorului justiției din Moldova în termeni monetari va fi acordată în continuare prin intermediul abordării bazate pe proiect în general – și asistență tehnică, în special –cu mult peste perspectivele pe termen lung, în scopul asigurării unui echilibru delicat între diferite abordări. Echipa de experți consideră acest echilibru ca fiind ingredientul principal pentru sporirea performanței în livrarea ajutorului. Mai mult, Echipa de experți recomandă PSPS pentru 2013-2015 cu o valoare de 40 milioane EUR – adică, la limita de jos a valorii indicative a programului examinat în prezent de către UE. .

323. Orice proces de schimbare presupune atât riscuri cât și beneficii. Unul din riscurile majore a procesului de reformă în Moldova este viteza de schimbare. Modificarea politicii (sau adoptarea) poate părea să necesite introducerea unor structuri și organizații noi peste noapte, sau într-un timp scurt, în timp ce implementarea definitivă (în conformitate cu cele mai bune practici pentru strategiile de schimbare a conducerii și managementului) este în mod inevitabil un proces lung. Mai mult, implementarea noilor modificări este frecvent împiedicată de alte noi modificări, percepute ca fiind 'impuse' de mai sus și nicidecum 'inventate aici'. Conștientizarea necesității inevitabile de a gestiona și depăși rezistența naturală care este în mod frecvent redusă sau ignorată, poate amenința să deraieze planurile. În plus, schimbările pot fi anunțate de o manieră neclară în ceea ce privește consecințele asupra activității profesionale a angajaților, rolul altor instituții sau metodologia de analiză și practicile internaționale în baza cărora au fost formulate recomandările. Din păcate, deja există exemple de agenții care au fost restructurate sau de noi structuri sumar create - deoarece, la nivel teoretic, aceasta părea a fi corect din punct de vedere logic și din perspectiva metodologică teoretică - și, cu toate că, mandatul general (responsabilitățile) al acestor agenții a fost descris în mod corect, s-ar putea întâmpla ca conducerea și personalul acestor instituții să nu conștientizeze în mod clar motivul pentru care structura propusă ar oferi servicii mai bune decât cea existentă. Oricum, ritmul reformelor poate fi uneori perceput ca un punct forte, iar sentimentul de urgență creat poate fi important pentru a genera un impuls și recunoașterea faptului că guvernul are o atitudine serioasă față de reformă⁸¹.
324. Cu toate acestea, realitatea este că încercarea de a implementa toate recomandările imediat și în același timp este una imposibilă. CRSJ, MJ, GRM și alți actori vor fi obligați să adopte decizii cu privire la prioritățile sectoriale și organelor pe care le consideră de a avea o funcție cheie, sau recomandările fundamentale pentru sub-sectoarele, componentele acestora sau ariile tematice. Apoi, trebuie să fie planificat procesul de implementare, bazat pe un sistem progresiv de 'platforme' de realizare, obiective intermediare sau etape, fiecare platformă fiind constituită dintr-un număr de inițiative strategice gestionabile (care urmează a fi demarate), și un număr de 'câștiguri imediate', care urmează a fi atinse în intervalul de timp prevăzut pentru fiecare platformă. Atingerea definitivă a 'câștigului imediat', sau demararea unei inițiative strategice mai ample pot fi percepute ca jaloanele 'cheie' ale reformei. Realizarea fiecărei platforme trebuie să asigure avansarea spre următoarea etapă sau fază a activității. Toate acestea, în opinia Echipei de experți, trebuie să constituie parte a unei strategii de reformă detaliată și bine structurată. Deciziile finale trebuie să fie adoptate de către CNRJ, MJ, GRM și alți actori naționali, bazându-se pe realitățile politice și fiscale și nu doar pentru motivul că aspirația de a urma cele mai bune practici europene recomandă schimbarea.
325. Pericolul adițional de a preceda un sistem integrat de monitorizare a performanței (și, respectiv, bugetarea bazată pe performanță) cu orice fel de evaluări sau revizuirii funcționale constă în faptul că structurile ar putea fi modificate din nou

⁸¹ *Raport sectorial: Justiția și afacerile interne* (Sector 1): DAI Europe Ltd., Londra, 2006; p. 96

după încheierea acestui proces strategic. Exemplul georgian al PSPS atestă că un sistem bun de monitorizare a performanței - atât la nivel individual, instituțional, precum și la cel de proces (reformă) - se poate dovedi a fi cel mai greu scop de atins, în pofida succesului relativ al PSPS. Chiar și monitorizarea performanței, în mod separat, reprezintă doar unul din ingredientele principale necesare a fi aplicate pentru a spori eficiența ajutoarelor, indiferent de modul sau modalitatea de livrare. Acest fapt atestă caracterul continuu al procesului de ameliorare, care implică atât donatorii cât și beneficiarii. “Călătorule, nu există drumuri. Drumurile sunt pavate prin mers” – spune un proverb spaniol vechi. În lumina celor spuse anterior, Echipa de experți speră că acest raport va servi cel puțin ‘sursă de informații’ care să ajute autoritățile naționale, UE și alți donatori să avanseze în mod ferm în direcția îmbunătățirii cadrului instituțional și regulatoriu, care să asigure un sistem de administrare a justiției mai eficient, în pofida lipsei evidente a unei soluții portivite pentru toate problemele.

V. ANEXE

1. Surse adiționale:

- *Evaluarea realizărilor în domeniul reformei sistemului de justiție juvenilă în Moldova*, UNICEF, Chișinău, 2010.
- *Raport de evaluare a necesităților de formare continuă a judecătorilor și procurorilor în cadrul INJ*, C. Cojocaru, Chișinău, 2010.
- *Edificarea unor state efective – crearea unor societăți angajate*, Banca Mondială, 2005.
- *Performanțele justiției penale prin prisma drepturilor omului*, Fundația Soros-Moldova, Chișinău, 2010.
- *Raportul CPT privind vizita efectuată în Moldova în perioada 20 - 30 septembrie 2004*, CPT/Inf (2006) 7, Strasbourg, 2006.
- *Raportul CPT privind vizita efectuată în Moldova în perioada 27 - 31 iulie 2009*, CPT/Inf (2009) 37, Strasbourg, 2009.
- *Deciziile de arestare pronunțate de judecătorii de instrucție în Republica Moldova*, Fundația Soros, Chișinău, 2010.
- *CE ID Fișa pentru PSPS (IPEV/2010/022-562)*, Tbilisi, 1.7.2010.
- *Sub acoperirea impunității. Raport despre reacția autorităților moldovenești la violențele poliției în timpul protestelor post-electorale din Aprilie 2009*, Fundația Soros-Moldova, Chișinău, 2010.
- *Sistemele Judiciare Europene: Eficiența și Calitatea Justiției*, CEPEJ, Strasbourg, 2010.
- *Evoluția percepției fenomenului corupției în Republica Moldova 2005-2009*, MOLICO, Strasbourg, 2009.
- *Indicatorii reformei în justiție pentru Moldova*, ABA, Washington, 2009.
- *Reforma Judiciară în cadrul implementării Planului de Acțiuni UE-Moldova*, A. Cocirța, ADEPT, Chișinău, 2009.
- *Evaluarea operațională Moldova: Raport Final*, PricewaterhouseCoopers, Chișinău, 2010.
- *Procesele-verbale ale celei de-a 2-a, 3-a și a 4-a Mese rotunde privind supremația legii*, OSCE, Chișinău, 2010.
- *Raport de evaluare a proiectului MOLICO*, Strasbourg, 2009.
- *Opinia asupra proiectului legii privind procuratura*, Comisia de la Veneția, Veneția, 2008.
- *Rapoarte trimestriale 1, 2, 3 și 4 a proiectului Twinning ‘Susținerea ajustării sistemului penitenciar și reformei penale din Moldova’*, IRZ, Chisinau, 2010.
- *Indicatorii reformei în procuratură pentru Moldova*, ABA, Washington, 2008.
- *Raport cu privire la reforma concepției pentru Ministerul Afacerilor Interne*, R. Roche, Strasbourg, 2010.
- *Recomandarile adresate INJ cu privire la dezvoltarea curriculei și organizarea instruirii*, Tom Russell, ABA, Chișinău, 2010.
- *Raport sectorial: Justiție și afaceri interne (Sector 1)*, DAI Europe Ltd., Londra, 2006.

- *PSPS: Sușinerea reformei justiției penale în Georgia, 2009 Analiza finală a celei de-a doua tranșe* (ENP AAP2008), Tbilisi, 2009.
- *Consolidarea Societății Civile în Moldova. Grupuri marginalizate, reintegrarea socială a foștilor deținuți*, Raport de Evaluare a proiectului SIDA- Fundația Soros-Moldova, Chișinău, 2009.
- *Suport pentru programele sectoriale*, (CE) Linii directoare Nr. 2, Brussels, 2007.
- *Profesia juridică în Moldova*, OSCE, Chișinău, 2008
- *Raportul analitic de monitorizare*, OSCE, Chișinău, 2009.
- *Studiu privind victimizarea și încrederea publică*, Fundația Soros-Moldova, Chișinău, 2011.

2. Procesele-verbale ale reuniunilor desfășurate de Echipa de experți în perioada iulie-decembrie 2010 (pot fi obținute la solicitare de la Delegația UE în Moldova).