

CAPITOLUL

3

ACCESUL LIBER LA JUSTIȚIE, DREPTUL LA UN PROCES ECHITABIL ȘI PREZUMȚIA NEVINOVĂȚIEI*Autori: Vladislav Gribincea, Nadejda Hriptievski***Sumar Executiv**

Dreptul la un proces echitabil, care include și accesul liber la justiție și prezumția nevinovăției, este unul din drepturile cu cea mai largă aplicare și cea mai mare jurisprudență dezvoltată de CtEDO. Capitolul face referire la standardele internaționale de bază referitoare la dreptul la un proces echitabil și enumeră drepturile și garanțiile procesuale cuprinse de acesta. Cadrul legal național cuprinde majoritatea drepturilor și garanțiilor procesuale relevante, cu unele excepții. Practica de implementare a acestora de asemenea variază.

În raportul Promo-LEX cu privire la drepturile omului în Moldova în anul 2009–2010, în capitolul cu privire la accesul liber la justiție, dreptul la un proces echitabil și prezumția nevinovăției, a fost prezentată o analiză succintă a diferitor drepturi și garanții relevante pentru dreptul la un proces echitabil. În raport au fost evidențiate doar următoarele probleme, pe care le considerăm cele mai relevante pentru perioada anilor 2012–2013: independența și imparțialitatea judecătorilor; din perspectiva stabilității mandatului, publicității excesive a evaluării performanțelor și verificărilor efectuate de serviciile de securitate și a stării sănătății candidaților la funcția de judecător și a judecătorilor în funcție; motivarea hotărârilor judecătorești din perspectiva excluderii obligației de motivare a hotărârilor judecătorești civile în prima instanță; termenul rezonabil de examinare a cauzelor de către instanțele judecătorești din perspectiva amânărilor frecvente ale ședințelor și trimiterea cauzelor la rejudicare; executarea hotărârilor judecătorești și problemele ce țin de executarea hotărârilor judecătorești; și problemele legate de remediul introdus prin Legea nr. 87, dreptul la un proces echitabil în regiunea transnistreană. Aceasta nu înseamnă că alte probleme sau aspecte nu sunt relevante sau importante, ci doar reprezintă o listă de priorități ale autorilor pentru raportul de față.

3.1. Dreptul de a fi judecat de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege

Legislația Moldovei conține marea majoritate a garanțiilor pentru independența și imparțialitatea judecătorilor. Totuși legislația și practica națională mai atestă probleme la acest capitol.

3.1.1 Stabilitatea mandatului – termenul inițial de numire pe 5 ani

Conform legislației¹, judecătorii din judecătorii și curțile de apel se numesc în funcție inițial pe un termen de 5 ani. După expirarea termenului de 5 ani, ei sunt numiți în funcție până la atingerea vârstei de 65 de ani. După expirarea a 5 ani, judecătorul este evaluat și numit ulterior în funcție până la atingerea plafonului de vârstă.

Prevederea cu privire la numirea inițială pe un termen de 5 ani a judecătorilor nu este una recentă. Această prevedere a fost criticată în nenumărate rânduri atât la nivel național, cât și de organizații internaționale, fiind recomandată considerarea excluderii numirii pe termenul inițial de 5 ani și introducerea sistemului de numire permanentă a judecătorilor; conform standardelor internaționale și practicilor bune europene². Pericolul cel mai mare al sistemului actual de numire a judecătorilor pe un termen inițial de 5 ani, care nu este reglementat nici ca perioadă de probă sau etapă în procesul de numire deoarece judecătorul examinează toate cauzele cum ar fi judecător numit pe viață, prezintă o situație cu potențial de influențare a judecătorului din cauza faptului că acesta nu este numit pe viață, afectându-se astfel independența și imparțialitatea acestuia.

Excluderea termenului inițial de 5 ani pentru numirea judecătorilor în funcție este prevăzută în Strategia de reformare a sectorului justiției, domeniul specific de intervenție 1.1.6, pentru anii 2013-2014. În 2013, nu au fost întreprinse acțiuni în acest sens.

1 Art. 116 al Constituției și art. 11 alin. (1) al Legii cu privire la statutul judecătorului, nr. 544 din 20 iulie 1995.

2 Observațiile concludente ale Comitetului pentru Drepturile Omului cu privire la Republica Moldova, CCPR/C/MDA/00/2, 4 noiembrie 2009, alin. 24; Consiliul European, Parteneriatul Estic, Consolidarea reformei judiciare în țările Parteneriatului Estic, Grupul de lucru privind independența justiției, septembrie 2011; Reformarea sistemului judiciar din Republica Moldova: perspective și provocări, Comisia Internațională a Juriștilor și Fundația Soros-Moldova, 2013, capitolul IV.

3.1.2 Publicitatea excesivă a procesului de evaluare a performanțelor judecătorilor

La 5 iulie 2012, Parlamentul a adoptat Legea nr. 154 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor. Această lege a intrat în vigoare la 14 decembrie 2012. Art. 21 al Legii prevede că ședințele Colegiului sunt publice. Legea sugerează că judecătorul evaluat urmează a fi intervievat în public și posibilitatea participării persoanelor care au inițiat procedura de evaluare (art. 21 alin. 2). Art. 22 alin. 4 al Legii mai prevede că hotărârile Colegiului trebuie să fie motivate și plasate pe pagina web a CSM.

Considerăm că publicitatea ședinței Colegiului la care judecătorul este evaluat și publicarea hotărârii Colegiului cu privire la evaluarea unui judecător este contrară esenței și scopului urmărit de evaluarea performanțelor judecătorilor. Pentru a nu știrbi imaginea judecătorilor, publicarea hotărârilor cu privire la evaluarea performanțelor riscă să reducă evaluarea performanțelor la o simplă formalitate, menționându-se doar aspectele pozitive și acordându-se doar calificative pozitive. Pe de altă parte, publicarea hotărârilor Colegiului de evaluare cu privire la rezultatele evaluării judecătorului concret ar putea fi utilizate de părțile din proces pentru a înainta recuzări, ceea ce va afecta procesul de înfăptuire a justiției.

Pentru a preveni încălcarea independenței și imparțialității judecătorilor, urmează a fi modificată Legea nr. 154 în vederea excluderii publicității hotărârilor individuale ale Colegiului de evaluare și a ședințelor la care sunt intervieuți judecătorii evaluați și a prevedea confidențialitatea interviului și hotărârii Colegiului de evaluare cu privire la rezultatele evaluării performanțelor unui judecător, cu excepția rezultatelor evaluării în baza cărora se decide eliberarea din funcție a judecătorului. Colegiul de Evaluare a Performanțelor Judecătorilor urmează să facă publice rapoartele anuale și/sau interimare cu privire la procesul de evaluare a performanțelor judecătorilor, tendințele și concluziile generale, fără a da nume ale judecătorilor concreți, cu excepția cazurilor de demitere a judecătorilor.

3.1.3 Verificările efectuate de serviciile de securitate și examinările medicale

Conform Legii cu privire la verificarea candidaților și a titularilor de funcții publice, nr. 271 din 18 decembrie 2008, candidații la funcția de judecător și apoi judecătorii în funcție, o dată la 5 ani, sunt verificați de către serviciile de securitate. De asemenea, în anul 2012, Legea cu privire la statutul judecătorului a fost completată cu prevederi referitoare la introducerea verificării stării sănătății, inclusiv evaluarea psihologică și psihiatrică, a candidaților la funcția de judecător și apoi a judecătorilor în funcție o dată la 5 ani³.

Conform Comisiei Internaționale a Juriștilor, „motivele pentru supunerea judecătorilor la aceste controale sunt destul de neclare. Totodată aceste verificări ridică probleme în ceea ce privește o potențială discriminare împotriva persoanelor cu dizabilități sau alte discriminări bazate pe afecțiuni ale sănătății, care nu sunt relevante pentru capacitatea de a funcționa în calitate de judecători. Comisia Internațională a Juriștilor este îngrijorată de faptul că aceste verificări de securitate și sănătate prezintă un potențial de subminare a stabilității mandatului judecătorilor”⁴.

Verificările efectuate de serviciile de securitate și verificarea stării de sănătate a judecătorilor urmează a fi monitorizate și analizate atât în ce privește cadrul legal, cât și practica de aplicare a acestuia în vederea eliminării oricăror prevederi sau practici care ar putea submina independența și imparțialitatea judecătorilor.

3.2. Motivarea hotărârilor judecătorești

Dreptul la o hotărâre judecătorească motivată include obligația instanțelor judecătorești „de a-și motiva hotărârile, chiar dacă acest lucru nu urmează a fi înțeles ca necesitate de a da un răspuns detaliat pentru fiecare argument”⁵. Instanța trebuie să analizeze în hotărârea sa toate argumentele importante pentru soluționarea cazului.

Deși legea impune ca toate hotărârile judecătorești să fie motivate, motivarea insuficientă a hotărârilor judecătorești reprezintă una din cele mai serioase deficiențe ale justiției moldovenești. Deseori, judecătorii reproduceau textul legii în hotărârea judecătorească fără a explica cum se aplică această prevedere legală în situația concretă. De asemenea, mulți judecători nu s-au simțit obligați să combată fiecare argument esențial invocat de părți, creându-se impresia că argumentul nici nu a fost luat în considerare. Carențele în motivarea hotărârilor judecătorești din RM au fost menționate în hotărârile CtEDO încă începând cu anul 2005⁶.

3 Art. 6¹ din Legea cu privire la statutul judecătorului, introdus prin Legea nr. 153 din 5 iulie 2012.

4 Comisia Internațională a Juriștilor și Fundația Soros-Moldova, op.cit., capitolul IV.

5 Hot. CtEDO Van de Hurk c. Olandei, 19 aprilie 1994, par. 19.

6 Hot. Becciev c. Moldovei și Șarban c. Moldovei, ambele din 4 octombrie 2011; Grădinar c. Moldovei, 8 aprilie 2008; Vetrenko c. Moldovei, 18 mai 2010 etc.

Carențe în motivarea hotărârilor judecătorești au fost menționate anterior în diferite rapoarte⁷, inclusiv în raportul Promo-LEX pentru 2010-2011. Nu au fost atestate îmbunătățiri considerabile în acest domeniu în perioada anilor 2012-2013. Din contra, au fost adoptate unele prevederi legislative care ridică semne de întrebare din perspectiva echității procedurilor judiciare.

În anul 2011, a fost creat un Grup de lucru în cadrul MJ, care a elaborat un șir de modificări la CPC. Pentru a soluționa problemele existente la înmânarea hotărârilor judecătorești și calcularea termenelor de atac, Grupul de lucru a propus excluderea posibilității pronunțării doar a dispozitivului hotărârii, judecătorilor revenindu-le sarcina să pronunțe hotărârile doar după ce le vor motiva integral în scris. Totuși, după aprobarea de către Guvern a proiectului de lege elaborat de Grupul de lucru, a fost lansată ideea introducerii sistemului de motivare a hotărârilor primei instanțe „doar la cererea părților sau în caz de contestare”. Argumentul principal invocat pentru justificarea inițiativei respective este reducerea volumului de muncă a judecătorilor. Ca rezultat, Parlamentul a introdus modificări în proiectul primit de la Guvern⁸ (art. 236 CPC), conform cărora s-a exclus motivarea obligatorie a hotărârilor judecătorești de prima instanță, cu excepția cazurilor în care părțile cer în mod expres motivarea hotărârii, dacă hotărârea este contestată sau urmează a fi recunoscută și executată pe teritoriul altui stat.

Această modificare a fost criticată de ONG-uri⁹ care au atenționat asupra problemelor ce pot apărea la implementare. Modificarea a creat o situație absurdă în care părțile sunt obligate să conteste hotărârea judecătorească fără a cunoaște motivele din cuprinsul ei. De asemenea, exceptarea judecătorilor primei instanțe de la obligația de a motiva hotărârile va constitui un impediment serios în calea unificării practicii judecătorești, problemă gravă pentru sistemul judecătoresc moldovenesc, și poate afecta negativ accesul la justiție al persoanelor defavorizate social sau al celor care nu cunosc bine regulile de procedură. CJI și-a exprimat îngrijorarea în legătură cu modificarea art. 236 al CPC, menționând că această modificare ar putea fi contrară art. 6 al CEDO. Mai mult, conform jurisprudenței CtEDO, motivarea hotărârilor judecătorești este importantă nu doar pentru interesul individual, ci și pentru a permite controlul publicului asupra hotărârii¹⁰. Argumentele invocate în favoarea excluderii obligației de motivare a hotărârilor, și anume reducerea volumului de lucru al judecătorilor, nu au fost considerate suficient de convingătoare, deoarece acest obiectiv poate fi atins prin alte mijloace, unele deja implementate, cum ar fi introducerea asistenților judiciari și a șefilor secretariatelor instanțelor de judecată¹¹.

3.3. Termenul rezonabil de examinare a cauzelor de către instanțele judecătorești

În general, RM nu a avut și nu are probleme cronice în ceea ce privește termenul de examinare a cauzelor de către instanțele de judecată. Din contra, judecătorii se grăbesc să examineze cauzele cât mai repede, în detrimentul calității. Examinarea îndelungată a cauzelor reprezintă o excepție. O problemă persistentă a sistemului moldovenesc sunt amânările frecvente ale ședințelor de judecată și remiterea cauzelor la rejudecare. În consecință, are loc tergiversarea examinării cauzelor simple și examinarea superficială a cauzelor complexe.

3.3.1. Amânările frecvente ale ședințelor de judecată

Atât în cauzele civile, cât și în cele penale, prima ședință are loc în cel mult șase săptămâni de la sesizarea instanței. Examinarea unei cauze de o complexitate medie în toate cele trei niveluri de jurisdicție (fond, apel și recurs) nu durează mai mult de 18-24 de luni, ceea ce este sub media din țările vest-europene. Perioadele între ședințe, de obicei, nu depășesc două luni. Potrivit statisticilor oficiale, din cele circa 69,000 de cauze civile aflate pe rolul judecătorilor de sector la 1 octombrie 2013, doar 2,699 de cauze (3,9%) erau pendinte de mai mult de 12 luni, dintre care 1,803 cauze (2,6%), de la 12 la 24 de luni, 503 (0,7%), de la 24 la 36 de luni și 373 (0,5%), mai mult de 36 de luni¹².

7 Programul de Monitorizare a Proceselor de Judecată în Republica Moldova. Raport Final, realizat de Misiunea OSCE în Moldova, OSCE/BIDDO 2009.

8 Legea pentru modificarea și completarea CPC, nr. 155 din 5 iulie 2012.

9 Apelurile publice adresate Parlamentului: apelul din 26 iunie 2012 cu privire la inițiativa de modificare a CPC referitoare la motivarea hotărârilor judecătorești, adresat Parlamentului, Guvernului și Președintelui RM; apelul din 4 iulie 2012, cu privire la necesitatea consultării publice și calificate a propunerilor privind reforma legislației procesuale civile, despre statutul judecătorului și asigurarea activității unor instanțe de judecată. De asemenea, apelul public adresat Președintelui RM din 11 iulie 2012 cu privire la nepromulgarea proiectului de lege cu privire la modificarea CPC și amendamentele ce țin de statutul judecătorului și asigurarea activității unor instanțe de judecată, toate sunt disponibile pe pagina web: www.crjm.org

10 Hot. CtEDO în cauza Tatishvili c. Rusiei, 9 iulie 2007, par. 58.

11 Comisia Internațională a Juriștilor și Fundația Soros-Moldova, op.cit, capitolul IV.

12 http://justice.gov.md/public/files/file/rapoarte/Judecarea_cauzelor_civile_9_luni_2013din-12-12-2013.xls

În anul 2008, ședințele judiciare erau amânate din cauza neaducerii inculpatului arestat sau a dovezii de înștiințare a părții, atitudinii judecătorilor față de cererile de amânare, lipsei de la ședință a procurorului, avocatului și chiar a judecătorului, sau din cauza greutăților în aducerea martorilor¹³. Această constatare era actuală și pentru anul 2013. Prin modificările la CPC care au intrat în vigoare la 1 decembrie 2012¹⁴, a fost oferită posibilitatea judecătorilor de a pregăti examinarea cauzelor civile fără a convoca ședințe judecătorești și au fost înăsprite regulile cu privire la prezentarea probelor în cauzele civile. Aceste modificări urmăreau scopul de a reduce numărul de ședințe și de a asigura examinarea mai rapidă a cauzelor. Totuși, noviațiile introduse prin Legea nr. 155 nu au fost încă valorificate pe deplin de către judecători. În 2013, judecătorii admiteau deseori amânarea cauzelor pentru a prezenta noi probe, chiar dacă părțile au avut posibilitatea să prezinte anterior probele, iar unii judecători nu pregăteau cauzele pentru examinare în mod adecvat, ceea ce tergiversa examinarea acestora.

3.3.2. Remiterea cauzelor la rejudecare

Încă în anul 2007, în hotărârile *Mazepa* (aprilie) și *Gušovschi* (noiembrie), CtEDO a criticat trimiterea repetată a cauzelor la rejudecare. Instanțele judecătorești ierarhic superioare recurgeau extrem de des la trimiterea cauzelor la rejudecare. Potrivit CRJM, unii judecători au declarat că remiterea cauzelor la rejudecare are loc atât din cauza erorilor comise de către instanțele judecătorești, cât și din cauza ezitării judecătorilor de a lua o decizie în cauze complexe sau sensibile¹⁵. În următorul tabel sunt prezentate datele cu privire la remiterea de către CSJ la rejudecare a cauzelor civile în anul 2012¹⁶:

Tipul recursului	total examinate	admise	% din total	trimise la rejudecare	% din admise
Recursuri în cauze de contencios administrativ	1,893	693	36,6%	301	44,1%
Recursuri în cauze civile (secțiunea 1)	281	116	41%	26	22,4%
Recursuri în cauze comerciale (secțiunea 1)	106	65	61,3%	44	74,6%
Recursuri în cauze civile (secțiunea 2)	2,506	833	33,2%	136	32,2%
Recursuri în cauze comerciale (secțiunea 2)	245	115	46,9%	29	40,3%
Total	5,031	1,822	36,2%	536	29,4%

Pe de altă parte, în cauze penale, recursul împotriva sentinței instanței de apel a fost privit de către legiuitor ca un remediu doar în favoarea acuzatului (vezi art. 444 alin. 2 al CPP), iar CSJ nu poate înrăutăți situația acestuia chiar dacă recursul este depus de acuzare. Din acest motiv, multe cauze penale sunt remise de către CSJ la rejudecare. Astfel, în 2012, CSJ a examinat recursuri în cauze penale în privința a 1,630 de persoane și a admis recursurile în privința a 529 de persoane (32,5%). În urma admiterii recursurilor, cauzele în privința a 375 de persoane (71% din cele admise) au fost remise la rejudecare.

Cifrele de mai sus sugerează că în anul 2012 CSJ a remis la rejudecare mai mult de 29% din recursurile civile admise și mai mult de 70% din recursurile penale admise. CSJ a recunoscut în Hotărârea Plenului nr. 4, din 21 ianuarie 2013, că remiterea cauzelor la rejudecare se datorează în principal examinării proaste a cauzelor de către instanțele ierarhic inferioare. Datele din tabel confirmă că problema remiterii cauzelor la rejudecare în anul 2012 era foarte acută. Deși statisticile oficiale pentru anul 2013 nu sunt disponibile, nu există premise de a crede că în anul 2013 situația la acest capitol s-a îmbunătățit considerabil.

Prin Legea nr. 88, din 21 aprilie 2011, în CPC a fost introdus recursul accelerator pentru cauze civile (art. 192 a fost completat). Potrivit noilor modificări, dacă la judecarea unei pricini concrete există pericolul de încălcare a termenului rezonabil, participanții la proces pot adresa instanței care examinează cauza o cerere privind accelerarea procedurii de judecare a cauzei. Aceasta se examinează în termen de 5 zile lucrătoare, de către un alt judecător. În cazul în care admite cererea, judecătorul care judecă cauza este obligat să întreprindă anumite acțiuni, iar dacă este necesar se stabilește și un termen limită pentru examinarea cauzei. Eficiența acestui mecanism nu a fost încă evaluată, însă deseori, după depunerea unei cereri de acest gen, judecătorul care judecă cauza în fond stabilește din oficiu data ședinței pentru o zi mai apropiată.

13 Programul de Monitorizare a Proceselor de Judecată în Republica Moldova. Raport Final, realizat de Misiunea OSCE în Moldova, OSCE/BIDDO 2009, în special pp. 60-61.

14 Introduse prin Legea nr. 155, op.cit.

15 CRJM, Executarea hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului de către RM, Chișinău 2012, p. 154.

16 Date preluate din Hotărârea Plenului CSJ nr. 4, din 21 ianuarie 2013, privind activitatea CSJ în anul 2012.

3.4. Executarea hotărârilor judecătorești

Cauzele cu privire la neexecutarea hotărârilor judecătorești pot fi divizate convențional în trei categorii: cele cu privire la plata unor sume de bani de către autoritățile de stat, cele împotriva persoanelor private și cele cu privire la obligarea autorităților publice de a face ceva.

Până la 31 decembrie 2013, CtEDO a pronunțat 59 de hotărâri în care a constatat cel puțin o violare a CEDO ca urmare a neexecutării hotărârilor judecătorești definitive. Marea majoritate a hotărârilor CtEDO cu privire la neexecutarea hotărârilor judecătorești a fost pronunțată până în 2008. În perioada 2012-2013, CtEDO nu a pronunțat nici o hotărâre de acest gen. Majoritatea cauzelor în care au fost pronunțate aceste hotărâri viza neexecutarea hotărârilor judecătorești privind plata unor sume de bani de către autoritățile de stat.

3.4.1. Plata unor sume de bani de către autoritățile de stat

Titlurile executorii împotriva autorităților de stat pot fi executate forțat în cazul în care ele nu sunt executate benevol timp de șase luni¹⁷. În 2012-2013, în marea majoritate a cazurilor, sumele acordate prin hotărârile judecătorești erau plătite de către MF în mai puțin de 6 luni de la prezentarea titlului executoriu de către creditor, ceea ce este conform standardelor CtEDO.

Anumite probleme apar în privința încasării sumelor din contul administrațiilor publice locale, deoarece în bugetele locale (cu excepția localităților mari) nu există surse disponibile. În medie, în anul 2010, 70% din bugetul administrațiilor publice locale erau formate din alocațiile din bugetul de stat. În perioada 2012-2013, autoritățile locale plăteau sumele acordate prin hotărâri judecătorești peste perioade mai lungi de timp, de obicei, după alocarea, special pentru acest scop, a banilor din bugetul de stat. În anul 2013, Guvernul a adoptat 8 hotărâri prin care a acordat administrațiilor locale mai mult de 28,000,000 lei¹⁸.

3.4.2. Executarea hotărârilor împotriva persoanelor private

În hotărârile CtEDO *Istrate* (13 iunie 2006), *Mazepa* (10 mai 2007), *Grivneac* (9 octombrie 2007), *Clionov* (9 octombrie 2007) sau *Decev* (24 februarie 2009), CtEDO a criticat modul de executare a hotărârilor judecătorești împotriva persoanelor private. În ceea ce privește hotărârile împotriva persoanelor private, obligația statului se limitează la instituirea unui mecanism funcțional de executare a hotărârilor judecătorești. La 17 iunie 2010, Parlamentul RM a adoptat Legea nr. 113, prin care toți executorii judecătorești au devenit privați și li s-a oferit dreptul să încaseze onorarii pentru serviciile de executare. Se pare că aceasta a sporit eficiența sistemului de executare a hotărârilor judecătorești. Există totuși cazuri în care executorii sunt reticenți să întreprindă măsuri de executare eficiente, mai ales când este vorba de executarea hotărârilor judecătorești care nu prezintă interes patrimonial și în care taxele de executare sunt mici sau nu pot fi încasate de la creditor în avans. Nu există încă o evaluare a eficienței noului sistem de executare. Totuși, potrivit Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești, în anul 2012, au fost executate circa 52% din titlurile executorii primite pentru executare.

3.4.3. Obligația autorităților publice de a face ceva

În anii 2012-2013, cea mai serioasă problemă din RM în ceea ce privește executarea hotărârilor judecătorești a reprezentat-o neexecutarea de către administrațiile locale a hotărârilor judecătorești cu privire la acordarea spațiului locativ¹⁹, hotărâri care nu pot fi executate fără consimțământul autorităților de stat. Cea mai gravă situație era în mun. Chișinău. În hotărârea *Olaru ș.a.* (28 iulie 2009), CtEDO a menționat că neexecutarea hotărârilor judecătorești cu privire la acordarea spațiului locativ a reprezentat o practică incompatibilă cu CEDO și a cerut Guvernului să ofere o redresare „tuturor victimelor neexecutării ... hotărârilor judecătorești definitive, prin care s-a acordat spațiu locativ de stat, în cauzele depuse la Curte înainte de pronunțarea acestei hotărâri”.

La sfârșitul anului 2009, Parlamentul a exclus din legislație dreptul majorității categoriilor de funcționari publici la spațiu locativ de stat²⁰. Se pare, totuși, că această măsură nu a înlăturat definitiv posibilitatea apariției unor hotărâri de acest gen. Astfel, la 6 august 2012, pe pagina web a CSJ a fost plasat un document cu recomandări ale CSJ cu privire la aplicarea legislației. Acesta menționează că „judecătorii, care la momentul abrogării [prevederii

17 Art. 36¹ alin. 3 al Legii cu privire la sistemul bugetar și procesul bugetar, nr. 847, din 24 mai 1996.

18 Hotărârile de Guvern din anul 2013 nr. 471, 472, 473, 474, 855, 900, 901 și 977.

19 Potrivit legislației în vigoare la 1 ianuarie 2009, un număr mare de categorii de persoane aveau dreptul de a primi gratuit spațiu locativ de la administrația localității în care activează. Din cauza lipsei fondurilor și a spațiului locativ, această obligație nu era executată. Din acest motiv, persoanele se adresau în instanța de judecată, iar instanțele de judecată admiteau acțiunile.

20 Legea nr. 90 din 4 decembrie 2009.

care acorda dreptul la spațiu locativ] nu erau asigurați cu locuință, sunt în drept, în termen de trei ani de la data abrogării legii, să ceară de la administrația publică locală asigurarea cu locuință”.

Deși prin hotărârea *Olaru ș.a.* Guvernul a fost obligat să soluționeze peste 150 de cauze pendinte la CtEDO cu privire la neexecutarea hotărârilor judecătorești privind acordarea spațiului locativ, chiar și în anul 2013 multe din aceste hotărâri nu erau executate. Conform informației prezentate de către Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești, la începutul anului 2012, executorii aveau în gestiune mai mult de 800 de titluri executorii privind obligarea de acordare a spațiului locativ. Conform informației prezentate CRJM de către Consiliul municipal Chișinău, în aprilie 2013, ultimul avea spre executare 230 de titluri executorii de acest gen, pe care nu putea să le execute din lipsă de spațiu locativ. Deși Consiliul municipal Chișinău susține că nu dispune de spațiu locativ, ocazional, el execută hotărâri judecătorești privind acordarea spațiului locativ. În anul 2010, acesta a executat 25 de hotărâri privind acordarea spațiului locativ, în 2011 – 12, iar în 2012 – 50. Din cele 50 de hotărâri executate în 2012, în 13 cazuri a fost acordat spațiu locativ, iar în 37 de cazuri a fost plătit prețul de piață al spațiului locativ. Executarea prin acordarea spațiului locativ are loc, de obicei, prin sechestrarea de către executori a spațiului liber, după care Consiliul municipal Chișinău nu are o altă soluție decât să acorde dreptul de folosință asupra acestuia beneficiarului hotărârii judecătorești. Este greu de înțeles în ce condiții și în baza căror criterii Consiliul municipal Chișinău acordă prețul de piață al imobilelor, mai ales având în vedere că judecătorii refuză estimarea prețului spațiului locativ, pe motiv că spațiul locativ urmează a fi acordat în folosință, și nu în proprietate. În orice caz, de regulă, executarea acestui tip de hotărâri în Chișinău durează ani de zile.

3.5. Remediul introdus prin Legea nr. 87 pentru încălcarea termenului rezonabil, inclusiv prin neexecutarea hotărârii

În vederea conformării cu hotărârea *Olaru ș.a.*, la 21 aprilie 2011, Parlamentul a adoptat Legea 87 (în vigoare din 1 iulie 2011), care acordă dreptul oricărei persoane fizice sau juridice să solicite de la MF compensații materiale și morale pentru încălcarea termenului rezonabil. CtEDO a recunoscut că acest recurs este unul eficient²¹ și, începând cu anul 2012, a declarat inadmisibile cererile îndreptate împotriva Moldovei cu privire la încălcarea termenului rezonabil în cazul neepuizării remediului prevăzut de Legea 87²². CtEDO a acceptat remediul introdus prin Legea 87 deși în practică există multe cazuri în care cererile depuse în temeiul Legii 87 se examinează perioade lungi de timp, iar, de obicei, compensațiile acordate de judecătorii din RM sunt mult mai mici decât cele acordate de CtEDO.

În anul 2013, CRJM a analizat mai mult de 95% din toate cauzele intentate în temeiul Legii și în care CSJ a adoptat o decizie în perioada septembrie 2012 – octombrie 2013. În total, au fost examinate 262 de dosare. Din cele 262 de cauze intentate în temeiul Legii 87, în 97 (37%) decizia CSJ a fost adoptată peste mai mult de 12 luni de la depunerea cererii, dintre care în 38 de cauze (14,5%) - peste mai mult de 18 luni. Examinarea unei acțiuni intentate în temeiul Legii 87 mai mult de 12 luni trezește mari dubii în ceea ce privește eficiența acestui remediu.

Din cele 262 de cauze studiate, 80 acțiuni (30,5%) au fost respinse de către judecători. Soluțiile în cel puțin 26 din cele 80 de acțiuni respinse trezeau mari semne de întrebare în ceea ce privește temeinicia soluției judiciare. Din cele 182 de acțiuni admise, judecătorii au admis integral pretențiile cu privire la compensarea prejudiciului moral doar în două cauze, iar în 20 de cauze (11%) pretențiile cu privire la compensarea prejudiciului moral au fost respinse pe motiv că simpla constatare a violării reprezintă o satisfacție echitabilă suficientă.

Din cele 182 de acțiuni admise, 77 vizau durata excesivă a procedurilor judiciare. 31 dintre acestea (40%) se refereau la proceduri care au durat mai mult de 4 ani, 9 (12%) - de la 3 la 4 ani, iar 12 (16%) - de la 2 la 3 ani. În 56 de cauze (73%) au fost acordate compensații morale de până la EUR 500, iar în 14 (18%) - de la EUR 500 la EUR 750. În doar 9% din cauze compensațiile acordate au fost mai mari de EUR 750. Compensația morală medie acordată în aceste dosare a fost de MDL 7,084 (EUR 405). Cea mai mare compensație acordată în aceste cauze a fost de MDL 50,000 (EUR 2,850) pentru o procedură judiciară care a durat mai mult de 6 ani.

Cât privește executarea hotărârilor judecătorești, 91 din acțiunile admise vizau neexecutarea hotărârilor judecătorești. 32 dintre acestea (39%) se refereau la neexecuții care au durat mai mult de 4 ani, 20 (24%) - de la 3 la 4 ani, iar 16 (20%) - de la 2 la 3 ani. În 88 dintre aceste cauze au fost formulate pretenții pentru compensarea prejudiciului moral, iar în 81 de cauze (92%) instanțele judecătorești au admis în parte pretențiile respective. În 37 de cauze (45%) au fost acordate compensații morale de până la EUR 500, în 18 (22%) - de la EUR 500 la EUR 750, iar în 9 (11%) de la EUR 750 la EUR 1,000. Compensația morală medie acordată în aceste dosare a fost de

²¹ Dec. Balan, 24 ianuarie 2012.

²² Dec. Manascurta, 14 februarie 2012, dec. Gîrlea ș.a., 10 aprilie 2012.

MDL 11,961 (EUR 683). Cea mai mare compensație acordată în aceste cauze a fost de MDL 60,000 (EUR 3,430) și a fost acordată pentru neexecutarea unei hotărâri judecătorești timp de 12 ani.

La 23 iulie 2012, pe pagina CSJ a fost plasată opinia comună a președintelui CSJ și a Agentului Guvernamental cu privire la satisfacția echitabilă care urmează a fi acordată pentru violarea CEDO²³. Aceasta menționează că, „analizând jurisprudența CEDO în cazurile de neexecutare, putem constata că mărimea [compensației morale acordate de CtEDO în cauzele moldovenești] este de aproximativ 600 de euro pentru 12 luni de întârziere și câte 300 de euro pentru fiecare perioadă următoare de 6 luni de întârziere”. Cifrele de mai sus confirmă că judecătorii acordă compensații morale mult mai mici. Deși avocații au făcut referire la opinia în cauză, niciuna din hotărârile pronunțate în cele 262 de cauze examinate nu face referire la această opinie. Această omisiune, coroborată cu nivelul scăzut al compensațiilor morale acordate de către judecătorii naționali, confirmă că recomandările din opinia din 23 iulie 2012 nu sunt urmate de către judecători, în special de către judecătorii CSJ. A fost observată tendința potrivit căreia judecătorii din judecătorii acordau compensații mai mari, care erau reduse considerabil de către judecătorii de la Curtea de Apel Chișinău și CSJ. Mai mult, analiza efectuată a arătat că, de regulă, judecătorii acordau compensații morale indiferent de durata procedurilor judiciare sau a neexecutării hotărârii judecătorești.

Din cele 91 de acțiuni admise care vizau neexecutarea hotărârilor judecătorești, în 66 de cauze a fost solicitată compensarea prejudiciului material. În 53 de cauze (80,3%), pretențiile au fost respinse, iar în 13 cauze (19,7%), pretențiile au fost admise integral sau în parte. În 34 din cele 53 de cauze în care pretențiile au fost respinse, motivarea judecătorilor nu a fost convingătoare.

3.6. Regiunea transnistreană

În ceea ce privește regiunea transnistreană, administrația acesteia a creat un sistem propriu de aplicare a *normelor* locale, care funcționează din anii 1990. „Realizarea justiției în regiunea de est are loc prin intermediul unor *instituții* formate pe baza celor ce au continuat să funcționeze în regiune înainte de obținerea independenței Moldovei. Astfel, în regiune continuă să funcționeze mai multe pseudo-instanțe judecătorești cum ar fi *curtea constituțională, judecătoria economică, șase presupuse judecătoria teritoriale ca instanțe de fond* în orașele Râbnici, Camenca, Dubăsari, Slobozia și Grigoriopol, precum și municipiile Tiraspol și Bender. Drept *instanță de recurs* servește *judecătoria supremă* a regiunii nistrene cu sediul în Tiraspol. Modul de *numire și promovare a judecătorilor* ridică semne de întrebare privind respectarea principiului separării puterilor. Or, numirea acestora se efectuează de către presupusul *președinte* al regiunii”²⁴.

Din anii 1990, în RM funcționează de fapt două jurisdicții paralele: cadrul legal și autoritățile constituționale ale RM și un *cadru legal și administrația* regiunii transnistrene. Din perspectiva statutului neconstituțional al pseudo-instanțelor judecătorești din regiune, nu poate fi vorba de respectarea dreptului la un proces echitabil în regiunea transnistreană. Problemele din regiune sunt substanțial diferite de cele din partea țării controlată de autoritățile de la Chișinău.

O analiză a problemelor principale cu privire la respectarea dreptului la un proces echitabil este prezentată în Raportul Promo-LEX pentru anul 2012 cu privire la drepturile omului în regiunea transnistreană, care evidențiază în special încălcarea dreptului la un proces echitabil în legătură cu examinarea cauzelor în lipsa părților, încălcarea publicității ședințelor de judecată, încălcarea dreptului la asistență juridică, preluarea nejustificată a dosarelor aflate pe rolul instanței de fond spre examinare de către judecătoria supremă, încălcarea prezumției nevinovăției prin comunicatele organelor de urmărire penală, condamnarea persoanelor doar în baza propriilor declarații²⁵. Influența asupra judecătorilor și lipsa de independență a acestora a fost atestată și de Thomas Hammarberg în raportul cu privire la drepturile omului în regiunea transnistreană²⁶.

În perioada 2012-2013, autoritățile constituționale nu au înregistrat eforturi și nu au inițiat discuții privind posibilitatea identificării unor soluții pentru crearea unui instrument eficient pentru locuitorii regiunii transnistrene, care ar respecta și garanta dreptul și accesul lor la justiție.

23 <http://csj.md/admin/public/uploads/Opinie%20privind%20satisfac%C5%A3ia%20echitabil%C4%83.doc>

24 Raportul Drepturile omului în regiunea transnistreană a Republicii Moldova. Retrospectiva anului 2012, Asociația Promo-LEX, Chișinău 2012, capitolul 7.

25 Idem.

26 Raport privind drepturile omului în Regiunea Transnistreană a Republicii Moldova, de Thomas Hammarberg, Expert Superior, 14 februarie 2013, p. 21.

Concluzii

În perioada de referință, au fost atestate unele probleme vechi legate de asigurarea dreptului la un proces echitabil, dar au apărut și unele noi. Principalele probleme pe care le-am evidențiat în perioada de referință le-am divizat convențional în trei categorii.

Prima categorie se referă la independența și imparțialitatea judecătorilor. Aceasta este afectată de sistemul de numire a judecătorilor în judecătoria și curțile de apel, care sunt numiți inițial pentru o perioadă de 5 ani și doar după această perioadă sunt numiți până la atingerea plafonului de vârstă de 65 de ani. Acești 5 ani nu sunt reglementați ca o perioadă de probă, deși în practică se asimilează acesteia. Judecătorii numiți pe 5 ani nu au nici o siguranță a mandatului, ceea ce le-ar putea afecta independența și imparțialitatea. O altă problemă care ar putea afecta independența și imparțialitatea judecătorilor ține de sistemul nou de evaluare a performanțelor judecătorilor, care a fost introdus în anul 2012. Acesta presupune publicitatea hotărârilor și interviurilor judecătorilor individuali, ceea ce ar putea crea premise fie pentru recuzări ale judecătorilor, fie pentru un sistem superficial și ineficient de evaluare a performanțelor. Verificările efectuate de serviciile de securitate și verificarea stării de sănătate a candidaților la funcția de judecător și, ulterior, la fiecare 5 ani, nu sunt reglementate suficient și efectele concluziilor respectivelor verificări nu sunt clare, ceea ce de asemenea creează premise de influență externă asupra judecătorilor.

A doua categorie se referă la motivarea hotărârilor judecătorești. Aceasta este o problemă sistemică în RM și a fost agravată prin excluderea obligației de motivare a hotărârilor judecătorești civile pronunțate în prima instanță.

A treia categorie se referă la termenul rezonabil de examinare a cauzelor de către instanțele judecătorești și executarea hotărârilor. Problemele cele mai mari țin de amânările frecvente nejustificate ale ședințelor de judecată, trimiterile excesiv de dese la rejudecare a cauzelor, neexecutarea hotărârilor judecătorești cu privire la repartizarea spațiului locativ, durata de examinare a acțiunilor în baza Legii nr. 87 și compensațiile prea mici acordate de CSJ în aceste proceduri.

În ceea ce privește regiunea transnistreană, problema principală rămâne lipsa unui instrument legal și eficient, care ar oferi locuitorilor regiunii posibilitatea de a beneficia și avea acces la justiția autorităților constituționale. Presupusul sistem juridic local, este în general lipsit de independență și imparțialitate a judecătorilor din regiune, examinarea cauzelor în lipsa părților, încălcarea publicității ședințelor de judecată, încălcarea dreptului la asistență juridică, preluarea nejustificată a dosarelor aflate pe rolul instanței de fond spre examinare de către judecătoria supremă, încălcarea prezumției nevinovăției prin comunicatele organelor de urmărire penală, condamnarea persoanelor doar în baza propriilor declarații.

Recomandări

1. Modificarea cadrului legal cu privire la numirea judecătorilor, prin excluderea numirii inițiale pe un termen de 5 ani;
2. Modificarea Legii privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor prin excluderea publicității hotărârilor și a interviurilor cu privire la judecătoria evaluată;
3. Revizuirea și reglementarea cadrului de efectuare a verificărilor periodice cu privire la judecătorii de către serviciile de securitate și a stării sănătății;
4. Analiza practicii privind aplicarea art. 236 al CPC din perspectiva motivării hotărârilor judecătorești în vederea evaluării oportunității modificării cadrului legal;
5. Instruirea judecătorilor în domeniul pregătirii cauzelor pentru examinare, în scopul evitării amânărilor nejustificate a ședințelor;
6. Reducerea numărului de cauze trimise la rejudecare și excluderea practicii de trimitere repetată la rejudecare a cauzelor;
7. Modificarea art. 444 CPP, astfel încât să fie înlăturată necesitatea remiterii de către CSJ a cauzelor penale la rejudecare dacă hotărârea care trebuie adoptată defavorizează acuzatul;
8. Efectuarea unei evaluări complexe a eficienței actualului mecanism de executare a hotărârilor judecătorești;
9. Executarea tuturor hotărârilor judecătorești privind acordarea spațiului locativ;
10. Sporirea compensațiilor morale acordate de judecătorii în măsura în care acestea să fie comparabile cu cele acordate de CtEDO în cauze moldovenești similare;
11. Elaborarea unui set de propuneri, care ar garanta accesul legal și eficient al locuitorilor din regiunea transnistreană la sistemul național de drept.