

## OPINIE

cu privire la proiectul Planului de Acțiuni pentru implementarea Strategiei pentru asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2020-2023

EXPEDIATĂ PRIN E-MAIL ȘI PLASATĂ PE SITE-UL [WWW.IPRE.MD](http://www.ipre.md) ȘI [WWW.CRJM.ORG](http://www.crjm.org)

**Adresată:** Radu FOLTEA, secretar de stat, Ministerul Justiției  
([radu.foltea@justice.gov.md](mailto:radu.foltea@justice.gov.md))  
Lilia RUSU, șefa Direcției analiză, monitorizare și evaluare a politicilor,  
Ministerul Justiției ([lilia.rusu@justice.gov.md](mailto:lilia.rusu@justice.gov.md))

**Prezentată de:** Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM, [www.crjm.org](http://www.crjm.org)),  
persoane de contact: Vladislav GRIBINCEA ([vladislav.gribincea@crjm.org](mailto:vladislav.gribincea@crjm.org))  
și Ion GUZUN ([ion.guzun@crjm.org](mailto:ion.guzun@crjm.org))

Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE, [www.ipre.md](http://www.ipre.md)),  
persoane de contact: Iulian RUSU ([iulian.rusu@ipre.md](mailto:iulian.rusu@ipre.md)) și Iulian GROZA  
([iulian.groza@ipre.md](mailto:iulian.groza@ipre.md))

**Data:** 15 iulie 2020

*Prezenta opinie este transmisă în contextul consultărilor publice lansate de Ministerul Justiției la 3 ianuarie 2020 pe marginea proiectului Strategiei pentru asigurarea independenței și integrității sectorului justiției<sup>1</sup> pentru anii 2020-2023 (în continuare Strategie) și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia<sup>2</sup> (în continuare „Planul de Acțiuni”).*

*Opinia, vine în completarea [opinie preliminare IPRE și CRJM din 19 mai 2020](#)<sup>3</sup> și se expune față de proiectul actualizat al Planului de Acțiuni, remis de Ministerul Justiției la data de 25 iunie 2020.*

*Concluzia noastră este că proiectul actualizat al Planului de Acțiuni a luat în calcul mai multe dintre recomandările pe care le-am propus în opinia noastră anterioară, precum și ale Experților Consiliului European. Cu toate acestea, avem unele sugestii punctate pe activitățile propuse.*

<sup>1</sup>[http://justice.gov.md/public/files/directia\\_analiza\\_monitorizare\\_si\\_evaluare\\_a\\_politicilor/Proiect\\_Strategia\\_pentru\\_asigurarea\\_independentei\\_si\\_integritatii\\_sectorul\\_justitiei\\_2020-2023.pdf](http://justice.gov.md/public/files/directia_analiza_monitorizare_si_evaluare_a_politicilor/Proiect_Strategia_pentru_asigurarea_independentei_si_integritatii_sectorul_justitiei_2020-2023.pdf)

<sup>2</sup>[http://justice.gov.md/public/files/directia\\_analiza\\_monitorizare\\_si\\_evaluare\\_a\\_politicilor/Proiect\\_Plan\\_de\\_Actiuni\\_SISJ\\_2020-2023.pdf](http://justice.gov.md/public/files/directia_analiza_monitorizare_si_evaluare_a_politicilor/Proiect_Plan_de_Actiuni_SISJ_2020-2023.pdf)

<sup>3</sup> IPRE și CRJM, Opinie preliminară cu privire la proiectul Strategiei pentru asigurarea independenței și integrității sectorului justiției 2020-2023, disponibilă la <https://crjm.org/wp-content/uploads/2020/05/2020-05-19-Opinie-IPRE-CRJM-Strategie-independenta-integritate-sector-justitie.pdf>.

## A. Direcțiile strategice

Am constatat că sugestiile ce țin de structurarea Planului de Acțiuni în trei direcții strategice a fost în mare parte luată în considerare. Astfel, la momentul actual Planul de Acțiuni conține următoarele trei direcții strategice:

- 1) Independența, responsabilitatea și integritatea actorilor din sectorul justiției
- 2) Accesul la justiție și calitatea actului de justiție
- 3) Administrarea eficientă și modernă a sectorului justiției

Înțelegem argumentele Ministerului Justiției cu privire la direcția strategică ce ține de drepturile fundamentale, care se încadrează în celelalte două direcții sugerate și luate în calcul, precum și faptul că aspecte ce țin de drepturile fundamentale se regăsesc și în alte documente strategice precum Planul Național de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului pentru ani 2018-2022 ([PNADO III](#)). Soluția oferită de actuala versiune a Planului de Acțiuni de includere a aspectelor de protecție a drepturilor omului în cadrul direcției strategice nr. II, obiectivul 2.1. o considerăm oportună.

În același timp, a treia direcție strategică ce ține de Administrarea eficientă și modernă a sectorului justiției o considerăm de asemenea relevantă în contextul în care sunt necesare acțiuni de optimizarea a sistemului judecătoresc și a organelor procuraturii, inclusiv ale managementului instanțelor și organelor procuraturii, precum și utilizarea pe larg a tehnologiilor informaționale, interconectarea și interoperabilitatea lor.

Odată ce Strategia și Planul de acțiuni va fi aprobat cel mai probabil în trimestrul IV din anul 2020, termenul limită de implementarea a acțiunilor urmează să fie ajutate corespunzător.

## B. Obiectivele Planului de Acțiuni

Versiunea actuală a Planului de Acțiuni își setează următoarele obiective grupate în cele trei direcții strategice:

- 1.1. Consolidarea independenței sistemului judecătoresc și procuraturii
- 1.2. Consolidarea integrității și responsabilității sectorului justiției
- 1.3. Sporirea gradului de transparență și încredere în justiție
- 1.4. Consolidarea capacităților profesiiilor juridice conexe justiției
- 2.1. Îmbunătățirea accesului la justiție și a sistemului de protecție a drepturilor omului în sectorul justiției
- 2.2. Îmbunătățirea calității actelor judecătorești și uniformizarea practicii judiciare
- 2.3. Consolidarea instruirii, formării și specializării juridice
- 2.4. Fortificarea căilor alternative de soluționare a litigiilor
- 3.1. Continuarea procesului de optimizare a sistemului judecătoresc și a procuraturii
- 3.2. Consolidarea capacităților administrative și manageriale a instanțelor judecătorești și a organelor procuraturii
- 3.3. Modernizarea sectorului justiției prin dotarea cu sisteme electronice și echipamente moderne și interconectarea acestora

### C. Obiective specifice și activități

#### Obiective specifice și acțiuni care necesită completate sau revizuite

- 1) Reformularea Obiectivului specific 1.1.4. în „Îmbunătățirea sistemului de selecție și promovare a judecătorilor și procurorilor”.
- 2) Completarea Acțiunii 1.1.4. lit. a) cu verificarea candidaților la funcția de judecător și procuror, care au depus actele pentru susținerea examenelor la Comisia unică de admitere a INJ. Astfel, ca examinarea oportunității modificării cadrului legal în vederea instituirii mecanismului de verificare prealabilă a candidaților să nu fie limitată doar la candidații la funcția de judecător și procuror din rândul candidaților la cursurile de formare inițială a INJ.
- 3) Completarea Acțiunii 1.1.4. lit. b), care va avea următorul conținut „Modificarea cadrului legal în vederea consolidării colegiilor de selecție și de evaluare a performanțelor judecătorilor”.
- 4) Excluderea sintagmei „inclusiv examinarea oportunității comasării Colegiului pentru selecție cu Colegiul de evaluare a performanțelor” de la Acțiunea 1.1.4 lit. c) și norma similară de la Acțiunea 1.1.4. lit. f). Considerăm ambele procese distincte și nu trebuie unificate. Volumul de muncă este prea mare pentru un singur colegiu. De asemenea, comasarea acestora ar concentra prea multă influență (de fapt întreaga carieră a judecătorilor) într-un singur organ, ce este foarte riscant.
- 5) Propunem adăugarea unei acțiuni noi cu următorul conținut „1.2.1. lit. e) Consolidarea capacităților Autorității Naționale de Integritate și Inspectoratului de integritate pentru colectarea și analiza datelor și informațiilor pentru verificarea declarațiilor de avere și interese a judecătorilor, procurorilor, deputaților și membrilor Guvernului.” Considerăm că această acțiune va contribui la implementarea Recomandării nr. 4 a evaluării din runda a IVa a GRECO. Mai mult, consolidarea capacităților ANI și Inspectorilor de integritate sunt evidente în contextul în care se propune modificarea legislației de la Acțiunea 1.2.1. lit. a).
- 6) Obiectivul specific 1.2.2. (precum și acțiunile lit. a) și b), trebuie excluse. Acestea sunt o reproducere parțială a prevederilor art. 27 alin. (3) a Legii nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de integritate. Excluderea acestor acțiuni va fi compensată de propunerea de mai sus.
- 7) Completarea Obiectivului specific 1.2.3 cu o nouă activitate; Crearea unui mecanism clar și comprehensiv care să prevină eficient comunicarea ex-parte a judecătorilor și procurorilor. Această măsură poate să contribuie la reducerea corupției în justiției și a influențării judecătorilor.
- 8) Completarea Obiectivului specific 1.2.5. cu acțiunea „c) Modificarea, după caz, a legislației și actelor normative, referitoare la răspunderea disciplinară a judecătorilor și procurorilor.”. Examinarea practicilor colegiilor disciplinare ale judecătorilor și procurorilor va rezulta cu propuneri de modificare a legislației în vigoare, fie a actelor normative adoptate de CSM sau CSP. Mai mult, la 10 iulie 2020, a fost lansat documentului analitic „[Răspunderea disciplinară a judecătorilor în Republica Moldova. Evaluarea legislației și a practicilor](#)”<sup>4</sup>. În document se conțin o serie de propuneri pentru îmbunătățirea mecanismului de răspundere disciplinară a judecătorilor.
- 9) Excluderea acțiunii de la lit. d) Obiectivul specific 1.3.1. La moment, pagina web a CSP ([www.csp.md](http://www.csp.md)) este funcțională. Totuși, trebuie de reținut că hotărârile sunt publicate la o distanță mai mare de timp sau nu conțin informații relevante pentru înțelegerea circumstanțelor pe care s-au bazat la luarea hotărârilor.

<sup>4</sup> Cristi Danileț, „Răspunderea disciplinară a judecătorilor în Republica Moldova. Evaluarea legislației și a practicilor”, disponibil la <https://crjm.org/mecanismul-de-raspundere-disciplinara-a-judecatorilor-trebuie-sa-devina-mai-simplu-si-mai-eficient/>.

10) Introducerea unui Obiectiv specific anterior 2.2.1, cu următorul conținut „Obiectivul specific 2.2.1 Asigurarea distribuirii aleatorii a cauzelor; Activitatea a) Revizuirea criteriilor de complexitate a cauzelor în cadrul instanțelor judecătorești; b) Asigurarea integrității sistemului de distribuire aleatorie a dosarelor în instanțele judecătorești; c) Asigurarea distribuirii aleatorii a dosarelor în baza criteriilor de complexitate a dosarelor d) Analiza și revizuirea volumului de lucru pentru judecători și procurori detașați în cadrul organelor CSM sau CSP, precum și cei care exercită funcții manageriale. e) introducerea sistemului de distribuire aleatorie a cauzelor în procuratură”.

11) Activitatea 2.2.1. lit. a) ce de ține de modificarea cadrului legal cu privire la asigurarea calității și clarității hotărârilor judecătorești **o considerăm în continuare inoportună** dat fiind motivele invocate în opinia anterioară. Cerințele de claritate pot fi dezvoltate de către CSJ (care deține astfel de competențe în sensul art. 2 lit. c) și 16 lit. c) din Legea nr. 789 din 26 martie 1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție), dar și greșea instanțelor judecătorești (art. 46 alin. (2) a Legii nr. 514 din 6 iulie 1995 cu privire la organizarea judecătorească. Competența de uniformizare a practicii judecătorești este cea mai reușită soluție pentru a asigura calitatea și claritatea hotărârilor judecătorești. Prevederile actuale ale CPC și CPP (art. 239 și respective 384 alin. (3)) deja stabilesc cerințele pentru hotărâri – să fie legale, întemeiate și motivate.

12) Activitatea 2.4.2. lit. b) în continuare o considerăm că ar putea fi desuetă în cazul luării deciziei în cadrul activității 2.4.2.a) de renunțare la medierea judiciară obligatorie efectuată de judecători. Recomandăm excluderea acesteia.

13) În continuare considerăm că unele obiective specifice din cadrul Planului de Acțiuni urmează a fi revizuite. Astfel, obiectivul specific 2.3.2. „Formarea și dezvoltarea abilităților non-judiciare pentru judecător, procurori și personalul auxiliar” este relevant atât timp cât acțiunile propuse se înscriu în implementarea ajustărilor ce reies din alte activități stabilite în Planul de Acțiuni. În context, activitatea 2.3.2 b) „Desfășurarea cursurilor de instruire în domeniul utilizării aplicației informaționale e-Dosar și a sistemului de videoconferințe pentru utilizatorii externi profesioniști” este în mare parte o activitate pe care Institutul Național al Justiției o desfășoară deja, ce face parte din mandatul său actual.

14) Utilizarea uniformă a sintagmei „reorganizarea instanțelor judecătorești și a procuraturii” în baza Legii nr. 76 din 21 aprilie 2016 cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești, de la Obiectivul 3.1 și pe parcursul textului (de ex. Obiectivul specific 3.1.1. și 3.1.2.).

15) Utilizarea uniformă a sintagmei utilizate la art. 10 alin. (1) din Legea nr. 3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură, de la Obiectivul 3.1 și pe parcursul textului. (Obiectivul specific 3.1.1. și 3.1.2.). De ex. redenumirea Obiectivului specific 3.1.2 în „Revizuirea amplasării procuraturilor teritoriale în baza circumscripției instanțelor judecătorești”.

16) Redenumirea acțiunii c) de la Obiectivul specific 3.1.2., după cum urmează „Reamplasarea sediilor procuraturilor și analiza oportunității reducerii numărului de procurori”. Considerăm odată ce s-a luat decizia referitoare la optimizarea numărului de procurori, urmează să fie analizată legislația referitoare la competența Procuraturii, precum și structura. Reducerea numărului de procurori presupune implicit angajarea personalului care asistă în activitatea acestora. Dacă o asemenea decizie este susținută în continuare, atunci considerăm elaborarea unui obiectiv specific separat în acest sens.

17) Considerăm în continuare pertinente argumentele aduse în opinia preliminară prezentată Ministerului Justiției cu privire la inoportunitatea activității 3.2.1. lit. a) ce ține de aplicarea instituției **rezervei judecătorești**. Considerăm că ultimele două concursuri organizate de CSM (din [6 august 2019](#) și [30 iunie – 1 iulie 2020](#)), în urma cărora au fost numiți inițial în funcție 47 de

judecători în decurs de mai puțin de un an, demonstrează lipsa de necesitate a rezervei judecătorești în forma indicată în legea privind organizarea judecătorească. În urma ultimului concurs, numărul posturilor vacante în sistemul judecătoreesc s-a redus substanțial. În orice caz, orice post vacant apărut este suplinit în cel mult 7-8 luni. În același context, menționăm că la 22 mai 2020, CRJM a lansat Documentul de politici publice „*Resetarea sistemului de selecție și promovare a judecătorilor - lecții învățate și (noi) provocări*”. În document s-a concluzionat că practica de organizare a concursurilor de două ori pe an este salutară și merită continuată.

18) În cazul în care acțiunea b) de la Obiectivul specific 3.2.1. se referă la judecători, atunci considerăm că aceasta trebuie exclusă. Mai multe detalii sunt indicate în comentariul la acțiunea precedentă. În cazul în care acțiunea se referă la funcțiile vacante din rândul asistenților judiciari, grefierilor și personalului din instanțele judecătorești, este formulat Obiectivul specific 3.2.2., care poate fi completat cu următoarele acțiuni: d) Analiza statelor de personal al instanțelor judecătorești și oportunitatea optimizării numărului acestora, în dependență mărimea instanței și volumului de lucru al judecătorului din același sediu.

19) Reiterăm propunerea formulată anterior de completare a Obiectivului specific 3.3.9 cu o nouă acțiune - "lit. c) analiza oportunității externalizării serviciilor de traducere". Acest fapt va soluționa multe din problemele existente în acest domeniu.

#### **D. Acțiuni adiționale recomandate**

1) Considerăm că strategia și planul de acțiuni trebuie să conțină măsuri menite să asigure autonomia funcțională a Inspecției Judiciare în cadrul CSM. Această măsură trebuie introdusă pentru a asigura o inspecție judiciară funcțională. Astfel, propunem introducerea unui Obiectiv strategic nou „1.2.6. Consolidarea autonomiei funcționale ale Inspecției judiciare și Inspecției procurorilor”, cu următoarele acțiuni: a) Consolidarea rolului Inspecției judiciare și Inspecției procurorilor, prin consolidarea autonomiei funcționale și revizuirea competențelor. b) Asigurarea Inspecției judiciare și Inspecției procurorilor cu buget suficient și aparat funcțional propriu

2) Susținem în continuare introducerea la obiectivul 1.3. a activității ce ține de verificarea respectării regulilor cu privire la publicarea hotărârilor judecătorești anonimizate pe portalul instanțelor judecătorești. La acest capitol există carențe semnificative. Unele hotărâri sunt anonimizate excesiv iar alte hotărâri ce trebuie anonimizate sunt publicate fără a exclude datele sensibile.

3) Susținem în continuare introducerea în Planul de Acțiuni a unui obiectiv specific în cadrul obiectivului 2.3. consolidarea instruirii, formării și specializării juridice ce ține de consolidarea calității predării la facultățile de drept și colegiile profesionale în corespundere cu necesitățile din sistemul justiției, cu includerea activităților de: a) evaluarea curriculum-urilor universitare și colegiilor profesionale din perspectiva necesităților din sistemul justiției, b) includerea în curriculum-urile universitare a activităților de dezvoltare a gândirii critice, c) formarea abilităților de aplicare în practică a tehnicii legislative de scriere a documentelor juridice și de motivare a hotărârilor instanțelor judecătorești, actelor emise de procuror, deciziilor emise de autoritățile administrative centrale de specialitate, autoritățile administrației publice locale, instituții de stat precum și d) predarea la nivel de utilizator a tehnologiilor informaționale utilizate în sistemul justiției (PIGD, E-dosar, FEMIDA, E-cazier, etc.).

4) În continuare considerăm că obiectivul specific 2.3. (Consolidarea instruirii, formării și specializării juridice) ar trebui să includă și o analiză a activității INJ și a procedurilor în cadrul acestuia pentru spori calitatea instruirii la INJ. O revizuire a activităților INJ este necesară și din perspectiva implementării mai multor activități din cadrul Planului de Acțiuni, odată ce sunt introduse activități precum asigurarea calității și clarității hotărârilor judecătorești.

5) Recomandăm introducerea în cadrul obiectivului 3.2. a unei activități ce ține de crearea unui registru al angajaților din sistemul justiției, pentru a asigura contactul ulterior cu foștii angajați în caz de apariție de posturi vacante.

În final, reiterăm oportunitatea reflectării în noul document strategic a măsurilor de politici restante în domeniul justiției și integrității în sectorul justiției formulate anterior în **Cartea Albă a Bunei Guvernări**<sup>5</sup> prezentată de IPRE, CRJM și Expert-Grup la 19 iulie 2019.

<sup>5</sup> IPRE, CRJM, Expert-Grup, Cartea Albă a Bunei Guvernări, 19.07.2019 disponibilă în limba română: <http://ipre.md/2019/07/19/cartea-alba-a-bunei-guvernari-propuneri-privind-prioritatile-de-politici-pentru-urmatoarele-12-luni-pentru-guvernul-republicii-moldova/>