

RAPORT

APRILIE
2025

EFICIENȚA MECANISMULUI DE REPARARE A PREJUDICIULUI CAUZAT DE ACȚIUNILE ILICITE ALE ORGANELOR DE URMĂRIRE PENALĂ, ALE PROCURATURII ȘI ALE INSTANȚELOR DE JUDECATĂ (LEGEA 1545/1998)

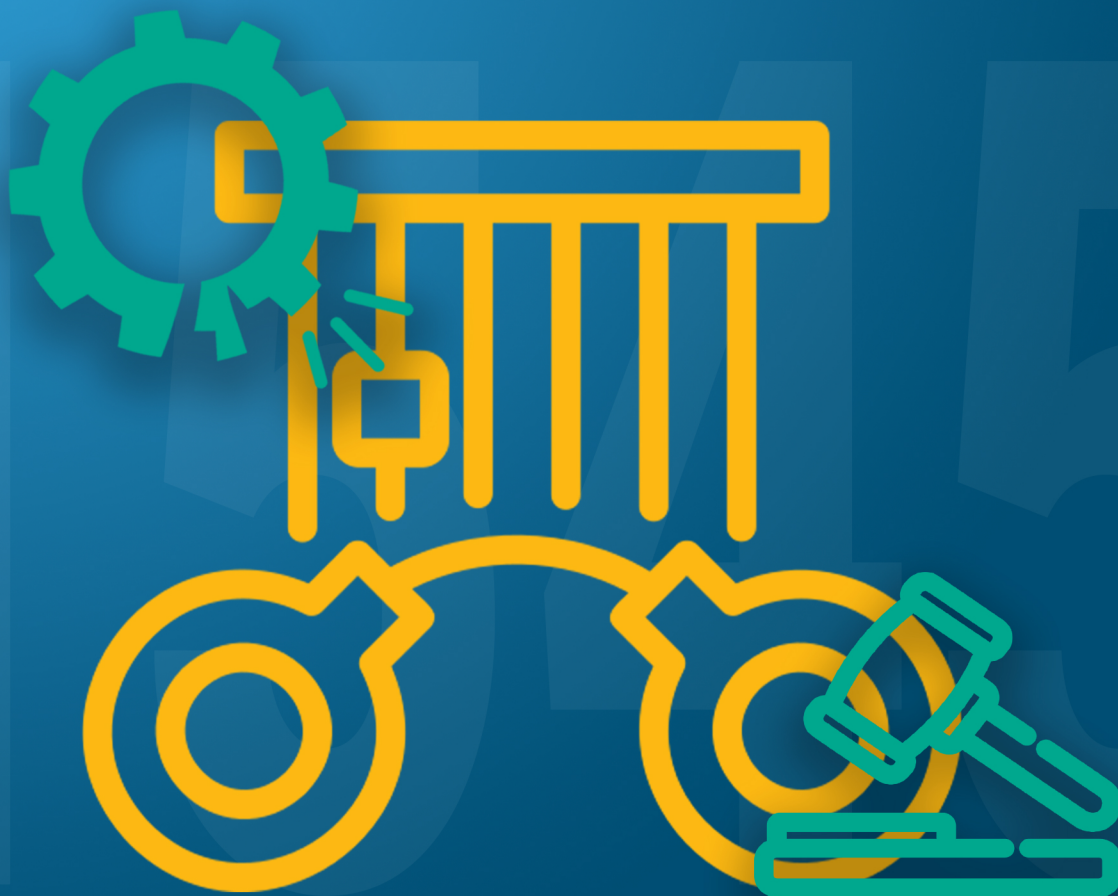
ILIE CHIRTOACĂ

CAROLINA BAGRIN

DANIEL GOINIC

ANDREI NASU

VALERIA BUTORINA



Eficiența mecanismului de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor de judecată (Legea 1545/1998)

Autori:

Ilie Chirtoacă

Carolina Bagrin

Daniel Goinic

Andrei Nasu

Valeria Butorina

Chișinău,
Aprilie 2025



Kingdom of the Netherlands

Acest studiu a fost elaborat în cadrul proiectului „Sprijinirea eforturilor de promovare a protecției drepturilor omului”, implementat de Centrul de Resurse Juridice din Moldova și susținut financiar de Ambasada Regatului Țărilor de Jos în Moldova. Constatările și opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă în mod necesar poziția Ambasadei Regatului Țărilor de Jos.

ABREVIERI

AAIJ	Agencia de Administrare a Instanțelor Judecătorești
ANP	Administrația Națională a Penitenciarelor
CNA	Centrul Național Anticorupție
CSJ	Curtea Supremă de Justiție
CRJM	Centrul de Resurse Juridice din Moldova
CEDO	Convenția Europeană a Drepturilor Omului
CtEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
IGP	Inspectoratul General al Poliției
INP	Inspectoratul Național de Patrulare
INSP	Inspectoratul Național de Securitate Publică
IP	Inspectoratul de Poliție
MJ	Ministerul Justiției
MAI	Ministerul Afacerilor Interne
MF	Ministerul Finanțelor
PG	Procuratura Generală
PA	Procuratura Anticorupție
SFS	Serviciul Fiscal de Stat
SIS	Serviciul de Informații și Securitate
SV	Serviciul Vamal
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
CPC	Codul de procedură civilă
CP	Codul penal
CC	Codul contravențional
CEDO	Convenția Europeană a Drepturilor Omului
UP	Urmărire penală
Legea nr. 1545/1998	Legea nr. 1545 din 25 februarie 1998 privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor de judecată

Cuprins

Introducere	5
Sumar.....	6
Metodologie.....	8
Analiza datelor	10
a) Perioada și tipul dosarelor analizate.....	10
b) Tipul și tipologia dosarelor analizate	11
c) Cine sunt reclamantii și pârâții în cauzele privind Legea 1545	12
d) Cele mai frecvente temeiuri invocate de reclamantii în baza Legii 1545/1998	15
e) Anul apariției temeiului care a permis formularea acțiunii	17
f) Durata procedurilor în temeiul Legii nr. 1545	18
g) Soluțiile instanțelor	21
h) Motivarea hotărârilor	22
i) Repararea prejudiciului moral	24
j) Repararea prejudiciului material	26
k) Compensarea cheltuielilor legate de judecarea cauzei	29
l) Scuzele oficiale – un mecanism reparatoriu simbolic	30
Eficiența practică a mecanismului introdus prin Legea nr. 1545/1998	31
Recomandări	33

INTRODUCERE

În anul 2024, Ministerul Justiției al Republicii Moldova a inițiat elaborarea unui nou proiect de lege privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin faptele ilicite comise în procesele penale și contravenționale¹. În nota informativă ce însoțește proiectul, ministerul a subliniat că legea actuală este depășită din punct de vedere conceptual, conține numeroase lacune și nu mai corespunde cerințelor jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO)². Printre deficiențele evidențiate se numără lipsa unui cadru clar pentru stabilirea caracterului ilicit al actelor sau inacțiunilor autorităților, reglementări insuficiente privind criteriile de acordare a compensațiilor și un număr limitat de subiecți acoperiți de lege.

Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) a decis să realizeze prezentul studiu, cu scopul de a oferi o analiză temeinică a practicii judiciare în aplicarea Legii nr. 1545/1998. Studiul își propune să fundamenteze eventuale recomandări pentru noua lege pe baza unor date extrase dintr-un eșantion reprezentativ de cauze soluționate irevocabil.

Analiza nu și-a propus să constate soluția corectă în hotărârile analizate. A fost evaluată doar uniformitatea soluțiilor instanțelor judecătorești prin prisma motivării hotărârilor adoptate. Pentru a prezenta o imagine mai clară a practicii judiciare, sunt analizate inclusiv soluțiile din apel și fond.

Cercetarea este destinată, în primul rând, Ministerului Justiției al Republicii Moldova, în calitate sa de autor al proiectului noii legi. Totodată, raportul este destinat și Parlamentului Republicii Moldova, în special Comisiei juridice, numiri și imunități, care urmează să examineze proiectul de lege în cadrul procedurilor parlamentare. Informațiile prezentate pot servi ca material de referință în procesul legislativ, în special în etapa dezbaterilor asupra formei finale a legii.

În același timp, raportul este conceput ca un instrument practic pentru avocați și alte persoane implicate în litigii ce vizează Legea nr. 1545/1998, care rămâne aplicabilă pentru cauzele aflate pe rol sau inițiate anterior intrării în vigoare a noilor reglementări. Analiza majorității cauzelor soluționate irevocabil oferă o imagine coerentă a practicii judiciare și poate ghida avocații în formularea acțiunilor, în argumentarea juridică a pretențiilor, precum și în justificarea sumelor solicitate cu titlu de prejudiciu material și moral.

Raportul poate fi util și pentru Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Supremă de Justiție și instanțele judecătorești, în efortul lor de a asigura uniformizarea practicii judiciare existente.

¹ Fișa proiectului de lege: <https://www.justice.gov.md/ro/content/proiectul-de-lege-privind-modul-de-reparare-prejudiciului-cauzat-prin-faptele-ilicite-comise>.

² Nota informativă la proiectul de lege, disponibilă public:

https://www.justice.gov.md/sites/default/files/nota_de_fundamentare_pl_erori_judiciare_ale_statului_1_1.pdf.

Identificarea discrepanțelor în motivarea soluțiilor și a criteriilor aplicate în cazuri similare, atât timp cât vor mai exista litigii în temeiul Legii nr. 1545 poate constitui un punct de plecare pentru elaborarea unor recomandări interne, ghiduri de jurisprudență sau fișe tematice.

SUMAR

Cercetarea are la bază analiza a **263 de cauze soluționate irevocabil** în perioada **ianuarie 2020 – decembrie 2024** de CSJ. Astfel, eșantionul analizat reprezintă 78% din cele 337 de cauze admisibile raportate de CSJ și 61% din cele 430 de dosare inventariate de Ministerul Justiției (care includ și plângerile respinse). Prin urmare, concluziile cercetării au o fundamentare empirică solidă.

Reclamanții care au solicitat despăgubiri în temeiul Legii 1545 sunt, în majoritate, protagoniști ai unor dosare penale privind infracțiuni contra patrimoniului – escrocherie (art. 190 CP), corupție (art. 324, 326 CP) și abuz de putere (art. 328 CP) – dar apar și cauze de omor (art. 145 CP) ori spălare de bani (art. 243 CP).

Segmentul contravențional este reprezentat de cauze ce se referă la procese-verbale anulate pentru încălcări rutiere, conducere în stare de ebrietate, injurie (art. 69 CC) sau depășirea limitei de viteză (art. 236 CC). Deși, din punct de vedere juridic, reclamantul acționează statul – reprezentat de Ministerul Justiției, conform art. 5 din Lege – pârâții concreți sunt instituțiile ale căror funcționari au cauzat prejudiciul: Procuratura Generală și structurile Ministerului Afacerilor Interne (Inspectoratul General al Poliției și inspectoratele teritoriale), în mod special.

Cele mai multe cereri se bazează pe art. 6 lit. b) din Lege (încetarea urmăririi penale) – 44 %, urmate de art. 6 lit. a) (achitare definitivă) – 41%. Împreună, aceste temeuri reprezintă 85% din dosare și arată că actorul central al litigiilor este persoana reabilitată procesual. Articolul 6 lit. d), care se referă la nulitate, este invocat doar în 3% din cazuri, probabil, din cauza dificultății de a proba nulitatea în instanță.

Intervalul dintre apariția temeiului și introducerea acțiunii este, în medie, de trei ani, respectând termenul de prescripție de la art. 5 alin. (2).

Judecarea cauzelor în temeiul Legii 1545 durează, în medie, 1 058 de zile (aproximativ 3 ani): 331 zile în instanțele de fond, 257 zile în apel și 232 zile la CSJ. Doar șapte dosare (sub 3 %) au fost trimise la rejudecare, indiciu al unei stabilități formale.

În instanțele de fond sunt admise 3 din 4 cereri (73,8 %). În apel, rata admitterilor scade la 41,4%, iar 54% dintre hotărârile favorabile ale primei instanțe sunt casate sau modificate. În recurs, CSJ declară inadmisibile 85,6% dintre cauze. În același timp, doar 14,4 % sunt examinate pe fond, iar

în 89% din aceste cazuri soluția Curții de Apel este menținută. Litigiile 1545 se câștigă, așadar, preponderent în prima instanță, însă pe măsură ce se înaintează în sistem șansele reclamantului se erodează.

Din perspectiva compensațiilor, cifrele descriu o discrepanță pronunțată între așteptările reclamantilor și soluția oferită de instanță.

Prejudiciul moral solicitat de reclamantii se ridică la suma totală de 112 milioane MDL, însă instanțele au acordat doar a zecea parte, adică 9,85 milioane MDL sau, aproximativ, 9%. Valoarea medie cerută per dosar (426 131 MDL) scade la 37 452 MDL acordați.

În privința prejudiciului material, discrepanța este și mai mare: din 294 milioane pretinse s-au recunoscut 4,21 milioane, proporția fiind de numai 1%. Doar 117 dosare (44,5 %) au conținut cereri privind încasarea prejudiciului material. Suma medie solicitată de 1,12 milioane MDL a fost redusă la doar 16 255 MDL acordați, în medie, per cauză. Cel mai adesea se recuperează salariile pierdute, dovedite exhaustiv, ceea ce generează riscul unor litigii paralele de muncă și, teoretic, al compensării duble.

Cheltuielile de judecată au fost solicitate în 133 din cele 263 de cauze examinate și au ajuns la suma totală de aproape 2 milioane MDL, însă instanțele au admis, în total, 958 000 MDL, adică 49%. Media per dosar este de 7 532 MDL (solicitați) la 3 685 MDL (acordați). Deși rata de recuperare este mai mare decât la prejudiciile materiale și morale, reducerea de 50% din compensarea cheltuielilor de judecată lasă deseori victima cu un beneficiu net redus sau nul.

Articolul 12 din lege, care se referă la scuzele oficiale, a fost aplicat în 33 de cauze. Sub acest aspect, practica este neuniformă: unele instanțe resping cererea pe motiv că termenul de 15 zile a expirat, altele au decis că termenul privește doar executarea benevolă, nu dreptul de a solicita scuze.

Analiza nu indică o urgență de revizuire a duratei procedurilor: termenele medii se păstrează sub pragurile critice din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Problemele reale sunt amplitudinea mică a despăgubirilor și lipsa unei practici uniforme. Instanțele sub-evaluează sistematic pretențiile morale și materiale, invocă standarde de probă excesive, iar necorelarea cu dreptul muncii creează riscuri de compensare duplicitară.

În aceste condiții, deși cadrul legal oferă un remediu intern, utilitatea lui practică rămâne moderată, iar victima pleacă, deseori, cu doar o zecime din ceea ce a cerut și cu jumătate din onorariul avocatului neacoperit.

METODOLOGIE

Perioada și modul de cercetare:

În cadrul acestei cercetări au fost identificate toate hotărârile Curții Supreme de Justiție (CSJ) adoptate definitiv și irevocabil, timp de cinci ani (1 ianuarie 2020 - 31 decembrie 2024), precum și soluțiile oferite de instanțele de apel și cele de fond în aceste dosare.

Hotărârile CSJ au fost identificate pe pagina web a CSJ³. Această pagină web nu permite căutarea hotărârilor judecătorești în funcție de soluția dată. Din acest motiv, au fost analizate minuțios toate hotărârile judecătorești (cele ale Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ) adoptate în perioada de referință și disponibile public. Hotărârile celorlalte instanțe de judecată au fost identificate și accesate pe portalul instanțelor judecătorești⁴.

Toate hotărârile analizate au fost sistematizate într-o bază de date deschisă pentru documentare și verificare încrucișată de către orice persoană interesată (a se accesa documentul în format Excel prin scanarea codului QR de mai jos).

Analiza este orientată spre identificarea cauzelor examinate sub incidența Legii nr. 1545/1998 care reglementează cazurile, modul și condițiile de răspundere patrimonială a statului pentru prejudiciul cauzat prin acțiunile ilicite comise în procesele penale și contravenționale de organele de urmărire penală, de procuratură și de instanțele judecătorești.

Mecanismul de identificare a hotărârilor:

Cel mai frecvent, astfel de cauze sunt examinate sub obiectul „privind repararea prejudiciului material și moral în temeiul legii nr. 1545 din 25 februarie 1998”. Pe site-ul ce vizează jurisprudența CSJ⁵, la *obiectul* căutat a fost inclus cuvântul „1545”, ulterior „**acțiuni ilicite**”, „**acțiunile ilicite**”. Un alt eventual pas a constat în excluderea la *obiectul* căutat cuvântul „1545” și introducerea sintagmei „**Ministerul Justiției**” în caseta *părțile dosarului*. Referitor la *problema de drept*, prioritate o constituie doar temeiurile declarării recursului⁶.

La etapa de definitivare a metodologiei, CRJM a solicitat propunerile și comentariile Ministerului Justiției. Astfel, a fost asigurată alinierea metodologiei la viziunea și prioritățile

³ Pagina web a Curții Supreme de Justiție: <https://csj.md>

⁴ Portalul instanțelor judecătorești: <http://www.instante.justice.md/>

⁵ Pagina cu jurisprudența Curții de Justiție: http://jurisprudenta.csj.md/db_col_civil.php

⁶ A se vedea, de exemplu: https://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=56591; sau https://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=69347.

ministerului, oferind totodată suport adițional în procesul de elaborare a unei noi legi care să reglementeze domeniul respectiv.

La etapa de colectare a datelor, **CRJM a transmis solicitării de informații către CSJ, AAIJ și Ministerul Justiției** privind numărul de cauze soluționate definitiv în baza Legii nr. 1545/1998 în ultimii cinci ani. Aceste date sunt esențiale pentru a fi comparate cu rezultatele identificării hotărârilor și pentru a verifica coerența datelor ce vor fi analizate în cadrul studiului viitor.

Baza de date cu toate hotărârile analizate:

Baza de date conține următoarele categorii de informații pentru a facilita o analiză structurată și coerentă:



Scanați codul QR
pentru a accesa baza
de date sau apăsați
click aici.

1. **Numărul cauzei** – Reprezintă un indicator esențial în gestionarea dosarelor, permițând trasabilitatea și verificarea în arhivele instanței.
2. **Denumirea dosarului** – Ne permite să contextualizăm cazul și să identificăm tematica generală a litigiului.
3. **Reclamantul (profesie)** – Prin colectarea datelor privind profesia reclamantului, vom putea efectua analize de corelație între diferite profesii și tipurile de litigii abordate, precum și evaluarea impactului acestora asupra grupurilor socio-profesionale.
4. **Instituția împotriva căreia este depusă cererea** – Informație esențială pentru a identifica tipurile de instituții publice (agenți constataatori, MAI, procuratura, CNA, instanță etc.), care se confruntă cel mai frecvent cu acțiuni în instanță în baza Legii nr. 1545/1998.
5. **Descrierea problemei** – Oferă un rezumat al problemelor legale care stau la baza litigiului, permițând o analiză calitativă a motivelor de contestare. La fel au fost incluse și informații în care să se indice expres articolul din lege în temeiul căruia reclamantul a inițiat acțiunea ca să înțelegem care „erori” duc la inițierea acțiunii.
6. **Anul comiterii faptei ilicite (pretins de reclamant)** – Această variabilă este crucială pentru evaluarea duratei dintre fapta pretinsă și deschiderea procesului, oferind informații despre rapiditatea reacțiilor legale.
7. **Data înaintării acțiunii** – Permite să calculăm durata proceselor și să analizăm eficiența sistemului judiciar în soluționarea litigiilor într-un interval de timp rezonabil.
8. **Data pronunțării hotărârii (instanța de fond / curtea de apel / CSJ)** – Evaluăm timpul necesar instanței pentru a emite o decizie și să identificăm eventualele întârzieri în procesul judiciar.
9. **Natura soluției (instanța de fond / curtea de apel / CSJ)** – Această categorie este folosită pentru a determina procentul de cazuri admise și respinse, permițând o analiză cantitativă a soluțiilor favorabile sau nefavorabile pentru reclamant.
10. **Rejudecarea cauzei** – Analizează dacă dosarele au fost trimise pentru rejudecare, identificând cazurile complexe sau problematice care necesită multiple examinări.

11. **Suma prejudiciului moral acordat (MDL)** – Analizează compensațiile acordate pentru prejudiciile morale și vom face o evaluare comparativă între cazuri similare pentru a observa consistența în acordarea daunelor morale.
12. **Suma prejudiciului material acordat (MDL)** – Colectează date privind sumele acordate pentru prejudicii materiale, analizând dimensiunea financiară a litigiilor.
13. **Suma cheltuielilor de judecată (MDL)** – Această informație permite să evaluăm costurile suportate de părți în cadrul proceselor și impactul financiar al procedurilor judiciare.
14. **Criteriile** – Colectarea datelor pentru această categorie ne permite să înțelegem dacă acele criterii stabilite în art. 11 sunt suficient pentru instanță.
15. **Scuze oficiale (0 - nu, 1 - da)** – Analizăm frecvența cazurilor în care s-au oferit scuze oficiale și importanța acestora în cadrul soluționării conflictelor.
16. **Comentarii / note** – Orice observații suplimentare legate de cazuri vor fi documentate pentru a oferi o perspectivă mai detaliată asupra circumstanțelor specifice fiecărui litigiu.

ANALIZA DATELOR

a. Perioada și tipul dosarelor analizate

Cercetarea are la bază analiza a 263 de cauze soluționate irevocabil de Curtea Supremă de Justiție în perioada ianuarie 2020 – decembrie 2024. Autorii nu au luat în calcul hotărârile judecătorești care nu au fost contestate la CSJ. În același timp, cercetarea a exclus din start cauzele examinate în temeiul Legii nr. 1545/1998 care au fost declarate, la o anumită etapă, inadmisibile pe motive de procedură (omiterea termenului de apel sau recurs, cereri repetate sau cereri depuse de persoane care nu erau în drept să depună astfel de cereri).

Lista și numărul total al cauzelor analizate a fost corelat cu mai multe surse. Conform datelor furnizate de CSJ, în perioada 2020–2024, în temeiul Legii nr. 1545/1998 au fost examinate 337 de dosare⁷, iar potrivit Ministerului Justiției, au fost soluționate 430 de cauze⁸, în aceeași perioadă, în baza aceleiași legi.

Comparând aceste date, cele 263 de cauze analizate în cadrul cercetării reprezintă:

- **78% din cele 337 de cauze** menționate de CSJ (care exclud cererile inadmisibile);
- **61% din cele 430 de cauze** menționate de Ministerul Justiției (care includ toate cauzele, indiferent de natura soluției).

Proporția ridicată de 78% din cauzele analizate și totalul cauzelor soluționate la nivelul CSJ denotă că datele colectate sunt substanțiale și semnificative, chiar dacă nu acoperă

⁷ Răspunsul CSJ nr. 261 din 01 noiembrie 2024 la solicitarea CRJM nr.45/24 din 25 octombrie 2024.

⁸ Răspunsul MJ nr. 04 noiembrie 2024 la solicitarea CRJM nr. 2878 din 25 octombrie 2024.

Prin urmare, **concluziile studiului pot fi considerate ca având o bază empirică solidă, fiind** fondate pe o analiză riguroasă a unei proporții relevante din totalul cauzelor soluționate în această perioadă. Totodată, rămâne important să ținem cont de limitele autoimpuse ale cercetării, în special, de excluderea cauzelor nesoluționate pe fond sau a celor care nu au fost contestate la CSJ.



Year	Total
2020	60
2021	78
2022	74
2023	32
2024	19

The bar chart displays daily COVID-19 case counts from January 15, 2020, to September 25, 2024. The y-axis represents the number of cases, ranging from 0 to 8. The x-axis shows dates at two-week intervals. The chart highlights several waves of infection, with the most significant peaks occurring in early 2021 and early 2023. The data shows a general trend of decreasing case counts over time, with occasional small surges.

Date	Cases
15-01-2020	2
16-01-2020	4
17-01-2020	2
18-01-2020	2
19-01-2020	1
20-01-2020	1
21-01-2020	2
22-01-2020	3
23-01-2020	2
24-01-2020	1
25-01-2020	1
26-01-2020	1
27-01-2020	1
28-01-2020	1
29-01-2020	1
30-01-2020	2
31-01-2020	3
01-02-2020	4
02-02-2020	3
03-02-2020	1
04-02-2020	1
05-02-2020	1
06-02-2020	1
07-02-2020	1
08-02-2020	1
09-02-2020	1
10-02-2020	1
11-02-2020	1
12-02-2020	1
13-02-2020	1
14-02-2020	1
15-02-2020	1
16-02-2020	1
17-02-2020	1
18-02-2020	1
19-02-2020	1
20-02-2020	1
21-02-2020	1
22-02-2020	1
23-02-2020	1
24-02-2020	1
25-02-2020	1
26-02-2020	1
27-02-2020	1
28-02-2020	1
29-02-2020	1
01-03-2020	1
02-03-2020	1
03-03-2020	1
04-03-2020	1
05-03-2020	1
06-03-2020	1
07-03-2020	1
08-03-2020	1
09-03-2020	1
10-03-2020	1
11-03-2020	1
12-03-2020	1
13-03-2020	1
14-03-2020	1
15-03-2020	1
16-03-2020	1
17-03-2020	1
18-03-2020	1
19-03-2020	1
20-03-2020	1
21-03-2020	1
22-03-2020	1
23-03-2020	1
24-03-2020	1
25-03-2020	1
26-03-2020	1
27-03-2020	1
28-03-2020	1
29-03-2020	1
30-03-2020	1
31-03-2020	1
01-04-2020	1
02-04-2020	1
03-04-2020	1
04-04-2020	1
05-04-2020	1
06-04-2020	1
07-04-2020	1
08-04-2020	1
09-04-2020	1
10-04-2020	1
11-04-2020	1
12-04-2020	1
13-04-2020	1
14-04-2020	1
15-04-2020	1
16-04-2020	1
17-04-2020	1
18-04-2020	1
19-04-2020	1
20-04-2020	1
21-04-2020	1
22-04-2020	1
23-04-2020	1
24-04-2020	1
25-04-2020	1
26-04-2020	1
27-04-2020	1
28-04-2020	1
29-04-2020	1
30-04-2020	1
01-05-2020	1
02-05-2020	1
03-05-2020	1
04-05-2020	1
05-05-2020	1
06-05-2020	1
07-05-2020	1
08-05-2020	1
09-05-2020	1
10-05-2020	1
11-05-2020	1
12-05-2020	1
13-05-2020	1
14-05-2020	1
15-05-2020	1
16-05-2020	1
17-05-2020	1
18-05-2020	1
19-05-2020	1
20-05-2020	1
21-05-2020	1
22-05-2020	1
23-05-2020	1
24-05-2020	1
25-05-2020	1
26-05-2020	1
27-05-2020	1
28-05-2020	1
29-05-2020	1
30-05-2020	1
31-05-2020	1
01-06-2020	1
02-06-2020	1
03-06-2020	1
04-06-2020	1
05-06-2020	1
06-06-2020	1
07-06-2020	1
08-06-2020	1
09-06-2020	1
10-06-2020	1
11-06-2020	1

Analiza celor 263 de dosare arată o diversitate de spețe, fără a putea fi identificat un tipar clar sau o categorie dominantă. În majoritatea cazurilor, reclamantii care au depus acțiuni în temeiul Legii nr. 1545/1998 au fost implicați în dosare penale vizând infracțiuni contra patrimoniului, precum escrocheria (art. 190 CP), fapte de corupție (art. 324 și 326 CP) sau abuz de putere (art. 328 CP). Totodată, sunt prezente și cauze privind infracțiuni grave, cum ar fi omorul (art. 145

CP) sau spălarea de bani (art. 243 CP). Un aspect interesant este ponderea relativ mare a dosarelor contravenționale, multe dintre ele referindu-se la încălcări ale circulației rutiere, stare de ebrietate la volan ori fapte precum injuria (art. 69 CC) sau depășirea vitezei (art. 236 CC).

Analizând în detaliu setul de dosare prezentate, observăm că, în majoritatea cazurilor, persoanele vizate au invocat aplicarea eronată sau abuzivă a măsurilor penale și/sau contravenționale. Principalele temeiuri de acțiune au fost fie achitarea în instanță (art. 6 lit. a) din Legea nr. 1545/1998), fie scoaterea de sub urmărire penală și încetarea urmăririi penale (art. 6 lit. b) din Legea nr. 1545/1998). Există și un număr relevant de cauze contravenționale, unde sancțiunile agenților constatați (amenzi, puncte de penalizare, reținerea provizorie a permisului etc.) au fost ulterior anulate de instanțe pentru lipsa faptului contravenției ori dacă a fost constatată nulitatea actelor (art. 6 lit. d) din Legea nr. 1545/1998).

Astfel, se conturează trei categorii mari de spețe. Prima include dosare penale în care s-a ajuns la achitări definitive în instanță (reclamanții invocând că urmărirea penală a fost tergiversată ani la rând, iar la final nu s-a constatat existența faptei infracționale). A doua categorie constă în dosare soldate cu scoaterea de sub urmărire penală, după ce persoanele fuseseră fie reținute, fie supuse unor măsuri preventive sau în privința lor fuseseră întreprinse alte acțiuni de urmărire penală. Reclamanții susțin că lipsa probelor solide a condus, în final, la clasarea cauzelor, însă până atunci au fost privați de libertate și supuși unor restricții privind libera circulație, le-au fost încălcate alte drepturi și libertăți fundamentale ori le-a fost adusă atingere unui interes legitim. A treia categorie se referă la cauze contravenționale în care procesele-verbale sau deciziile de sancționare au fost anulate. Instanțele au constatat fie inexistența faptei contravenției, fie erori de procedură care au condus la nulitatea procesului-verbal.

c. Cine sunt reclamanții și pârâții în cauzele privind Legea 1545

Majoritatea celor care au inițiat aceste acțiuni în instanță sunt simpli cetățeni (oameni fără funcții publice) care fie au fost plasați sub urmărire penală, fie au fost reținuți, arestați, iar ulterior achitați, scoși de sub urmărire penală. În cazul dosarelor contravenționale, majoritatea covârșitoare a reclamanților sunt șoferi care au contestat procese-verbale contravenționale prin care le-au fost imputate depășirea limitei de viteză, încălcarea regulilor de circulație rutieră, conducerea vehiculului sub influența alcoolului etc. (art. 236, 242, 233, 69, 354 din CC), iar instanțele le-au dat dreptate, stabilind lipsa contravenției sau erori procedurale grave.

În multe dosare apar reclamanți care aveau afaceri, gestionau firme (SRL-uri), activau ca directori, contabili, manageri. Aceștia au fost subiecți ai unor dosare pe infracțiuni de tip evaziune fiscală, spălarea de bani, trafic de influență, escrocherie în contracte comerciale etc. Ulterior, însă, au fost scoși de sub urmărire penală pe motivul lipsei elementelor infracțiunii sau au fost achitați de instanțe.

În dosarele analizate, în calitate de subiecți se regăsesc inclusiv avocați care au acționat în judecată procuratura sau poliția, după ce au fost reținuți/percheziționați în dosare de pretinsă corupție sau complicitate la infracțiuni ale clienților. Regăsim în listă și executori judecătorești investigați penal pentru exces de putere sau fals, însă care au fost achitați ulterior.

O altă parte dintre reclamanți erau polițiști (ofițeri de urmărire penală, inspectori de poliție) sau alte cadre din sistem (inclusiv din Serviciul Vamal, Serviciul de Informații și Securitate, Poliția de Frontieră), care au fost investigați pentru abuz de serviciu, corupție, trafic de influență etc. Ulterior, acești reclamanți au obținut achitări (ori scoaterea de sub urmărire penală), astfel încât au dat statul în judecată.

În temeiul Legii nr. 1545/1998, cererile de chemare în judecată vizează, în esență, statul, reprezentat în instanță de Ministerul Justiției (art. 5), pentru prejudiciile suferite ca urmare a unor abuzuri în cadrul procedurilor penale sau contravenționale – arestări sau condamnări ilegale, confiscări de bunuri sau alte măsuri abuzive. Cu toate acestea, instituțiile concrete indicate ca pârâți în acțiunile civile sunt cele care au generat faptic prejudiciul, prin acțiunile funcționarilor lor – preponderent, Procuratura Generală și diverse structuri ale Ministerului Afacerilor Interne (Inspectoratul General al Poliției, inspectoratele teritoriale etc.).

Tabelul nr. 1: Lista instituțiilor contra cărora a fost depusă cererea

Instituție	Nr.
Procuratura Generală	185
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul General al Poliției)	5
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul Național de Patrulare)	6
Ministerul Afacerilor Interne; Procuratura Generală;	3
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul Național de Patrulare)	2
Procuratura Generală; Inspectoratul General al Poliției	2
Procuratura Anticorupție	2
Ministerul Afacerilor Interne	3
Serviciul Fiscal de Stat	2
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul de Poliție Edineț)	2
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul General de Poliție)	2
Procuratura Generală	1
Procuratura Generală; Serviciul Vamal	1
Procuratura Generală; Administrația Națională a Penitenciarelor	1
Ministerul Afacerilor Interne (IGP)	1
Ministerului Afacerilor Interne (Inspectoratului General al Poliției, Inspectoratului de Poliție Ialoveni)	1

Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul de Poliție Botanică al Direcției de Poliție a mun. Chișinău)	1
Procuratura Generală, Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței	1
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul de Poliție Buiucani)	1
Procuratura Generală; Ministerul Afacerilor Interne	1
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul de Poliție Cahul)	1
Ministerul Afacerilor Interne (Direcția de Poliție Chișinău)	1
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul de Poliție Centru)	1
Procuratura Generală, Ministerul Afacerilor Interne, Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal	1
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul de poliție Centru)	1
Procuratura Generală (Procuratura Strășeni)	1
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul de Poliție Ciocana al Direcției de Poliție a mun. Chișinău)	1
Procuratura Generală, Ministerul Afacerilor Interne (Departamentul Poliției de Frontieră); Centrul Național Anticorupție	1
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul Național de Patrulare Bălți)	1
Procuratura Generală; Consiliul Superior al Magistraturii;	1
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul de Poliție Fălești)	1
Procuratura Generală; Procuratura Anticorupție	1
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul de Poliție Hîncești)	1
Procuratura raionului Rîșcani	1
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul de Poliției Criuleni)	1
Ministerul Justiției, Ministerul Finanțelor și PG	1
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul General al Poliției și Inspectoratul de Poliție sect. Rîșcani al Direcției de Poliție mun. Chișinău)	1
Instanța de judecată (Judecătoria Hîncești, sediul Ialoveni)	1
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul General al Poliției și Inspectoratul Național de Patrulare)	1
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul Național de Securitate Publică)	1
Procuratura Anticorupție	1
Procuratura Generală (Procuratura raionului Cimișlia); Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul de Poliție Cimișlia)	1
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul General al Poliției) Inspectoratul Ecologic de Stat	1
Procuratura Generală (Procuratura UTA Găgăuzia)	1
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul General de Poliție și Inspectoratului de Poliție Centru)	1
Procuratura Generală, Ministerul Afacerilor Interne	1
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul General de Poliție)	1
Procuratura Generală, Serviciul de Informații și Securitate	1
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul Național de Patrulare)	1
Procuratura Generală; Administrația Națională a Penitenciarelor; Inspectoratul General al Poliției	1
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul Național de Securitate Publică)	1
Ministerul Afacerilor Interne (IP Botanică)	1
Serviciul Vamal	1
Procuratura Generală; Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul General al Poliției)	1
Procuratura Generală; Serviciul Fiscal de Stat	1

Administrația Națională a Penitenciarelor	1
Procuratura Hîncești	1
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratului General al Poliției)	1
Procuraturii Generala; Administrația Națională a Penitenciarelor	1
Ministerul Afacerilor Interne (IP Causeni al IGP)	1
Ministerul Afacerilor Interne (Direcția de poliție a mun. Chișinău)	1
Ministerul Finanțelor; Inspekția Ecologică de Stat	1
Ministerul Afacerilor Interne (Inspectoratul Național de Patrulare Nord)	1
Total	263

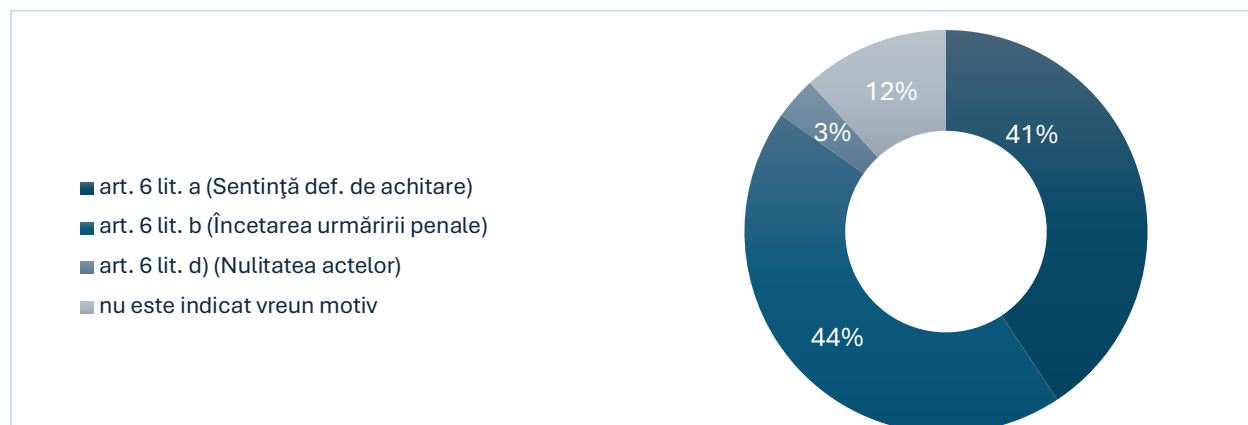
Datele din tabel relevă în mod clar că Procuratura Generală este principala instituție împotriva căreia au fost înaintate cereri în temeiul Legii nr. 1545/1998, acumulând un număr covârșitor de 185 de cauze, ceea ce reprezintă aproximativ 70% din totalul de 263.

Totodată, o parte semnificativă din cereri vizează și Ministerul Afacerilor Interne, sub diversele sale structuri (Inspectoratul General al Poliției, Inspectoratele de Poliție teritoriale, Inspectoratul Național de Patrulare etc.), fiind parte în zeci de cauze – fie individual, fie alături de alte instituții. Prezența altor instituții, precum Administrația Națională a Penitenciarelor, Serviciul Fiscal de Stat sau Serviciul Vamal, este marginală.

d. Cele mai frecvente temeiuri invocate de reclamânți în baza Legii 1545/1998

Cel mai frecvent, în 44% din cauzele analizate, reclamânții au invocat temeiul prevăzut de art. 6 lit. b) (încetarea urmăririi penale) și temeiul prevăzut de art. 6 lit. a) (sentință definitivă de achitare) – în 41% din cauze. Aceste două categorii acoperă împreună **85% din totalul cererilor înaintate în temeiul Legii nr. 1545**, indicând că majoritatea acțiunilor introduse de reclamânți au la bază o soluție de achitare sau încetare a cauzei penale pe fond.

Figura 3. Temeiurile invocate de către reclamânți în temeiul Legii nr. 1545



Procentajul mult mai redus al cauzelor întemeiate pe art. 6 lit. d) (**nulitatea actelor**) – doar 3% – arată că acest temei este rar invocat de către reclamânți, posibil din cauza dificultăților legate de probarea nulității în instanță. Surprinzător este că în circa 12% din cauzele analizate nu este indicat niciun temei expres al cererii, ceea ce poate reflecta fie o redactare deficitară a cererilor (sau mai degrabă a hotărârilor judecătorești), fie o neclaritate în interpretarea acestui temei.

Distribuția prezentată relevă faptul că reclamânții se bazează predominant pe situații în care intervenția autorității a fost clară și favorabilă – achitare sau încetarea urmăririi penale/scoaterea de sub urmărire penală – în formularea cererilor de reparare a prejudiciilor.

Această constatare sugerează că Legea nr. 1545/1998 este percepută și utilizată în mod prioritar în raport cu rezultate concrete ale procesului penal, iar temeiurile mai tehnice sau neclare sunt utilizate rar. În același timp, instanțele judecătorești (judecătorii) ar trebui să fie încurajați să rețină și să menționeze expres în hotărâre temeiul legal în baza căruia acțiunea a fost formulată, pentru asigurarea transparenței și clarității soluției.

În ceea ce privește invocarea temeiului prevăzut de art. 6 lit. d) (nulitatea actelor), este de menționat că, deși acesta vizează actele sau acțiunile organelor de urmărire penală sau ale organelor cu activitate specială de investigații, în practică au fost identificate și cereri prin care reclamânții au solicitat anularea proceselor verbale contravenționale.

Această constatare sugerează existența unei dificultăți în delimitarea clară a situațiilor care oferă dreptul la repararea prejudiciilor. Totodată, poate reflecta lipsa unui temei legal distinct care să acopere astfel de circumstanțe. Astfel, este necesară o reglementare mai clară și precisă

a temeiurilor și condițiilor în care pot fi înaintate astfel de acțiuni. O asemenea clarificare ar reduce riscul interpretărilor divergente și ar asigura o aplicare mai uniformă și predictibilă a Legii nr. 1545.

Din analiza tipului de dosare, se constată o formulare deficitară în textul Legii nr. 1545/1998 și o aplicare contradictorie a acesteia. Conform art. 6 și art. 10, se prevăd exhaustiv patru situații în care apare dreptul la repararea prejudiciului. Printre acestea nu se regăsește cazul anulării procesului-verbal cu privire la contravenție.

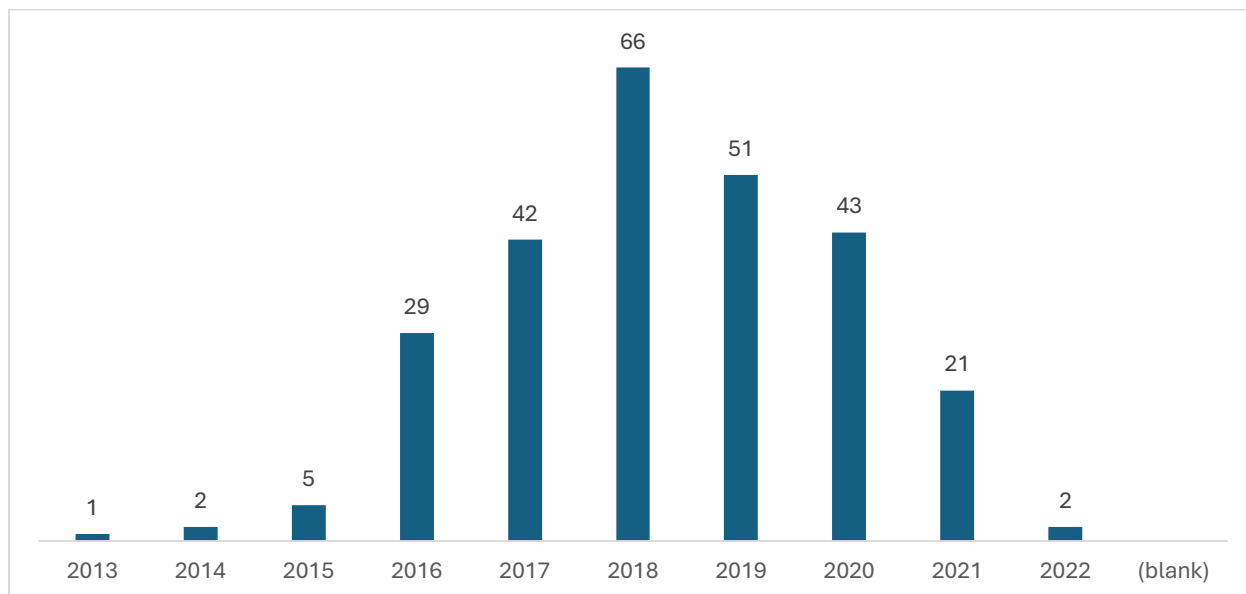
Totuși, în practică, instanțele de judecată, de regulă, admit acțiuni formulate în baza acestui temei, în cazurile când reclamantul a obținut câștig de cauză într-o cauză contravențională. În astfel de acțiuni, instanțele se bazează de regulă pe prevederile art. 13 alin. (1) din Legea nr. 1545/1998, care stipulează că prejudiciul material și moral cauzat prin aplicarea ilicită a amenzilor contravenționale de către alte organe decât instanța de judecată se repară de către aceste organe.

Această situație evidențiază o inconsecvență legislativă și de practică judecătorească, or, deși normele relevante nu prevăd expres dreptul de a formula acțiuni în temeiul Legii nr. 1545/1998 în cazurile de anulare a proceselor-verbale cu privire la contravenție, în practică, astfel de acțiuni sunt admise, bazându-se pe interpretarea unor prevederi adiacente. Această discrepanță subliniază necesitatea revizuirii și clarificării condițiilor în care apare dreptul la solicitarea reparării prejudiciilor cauzate prin acțiunile ilicite ale organelor de drept, pentru a asigura o aplicare uniformă și previzibilă a acesteia.

e. Anul apariției temeiului care a permis formularea acțiunii

La fel ca și în alte tipuri de cauze soluționate de către instanțele de judecată, nu există termene fixe, depășirea cărora duce automat la încălcarea CEDO. Atunci când decide dacă termenul rezonabil a fost încălcat, CtEDO ia în calcul complexitatea cauzei, comportamentul reclamantului și al autorităților, precum și miza pentru reclamant. De regulă, procedurile judiciare cu o durată mai mică de doi ani într-o singură instanță sunt respinse de CtEDO, ca fiind vădit nefondate.

Figura 4: Anul în care a apărut temeiul care a permis formularea acțiunii în temeiul legii nr. 1545/1998



În urma analizării datelor din grafic, se constată că, în medie, între anul în care a survenit unul din temeiurile adresării și data înaintării acțiunii (în temeiul Legii nr. 1545/1998) există un interval de aproximativ trei ani (fapt ce corespunde rigorilor termenului de prescripție: conform art. 5 alin. (2), acțiunea poate fi introdusă în termen de trei ani de la data apariției dreptului la repararea prejudiciului).

Din analiza dosarelor identificate se observă că, în medie, intervalul de timp dintre data faptei (care a constituit temeiul adresării în temeiul Legii nr. 1545/1998) și obținerea unei hotărâri definitive privind despăgubirile poate varia între 6 și 9 ani. De altfel, aproximativ circa 20% din cauzele analizate depășesc pragul de 6 ani de la săvârșirea faptei până la decizia finală de acordare (sau respingere) a prejudiciilor.

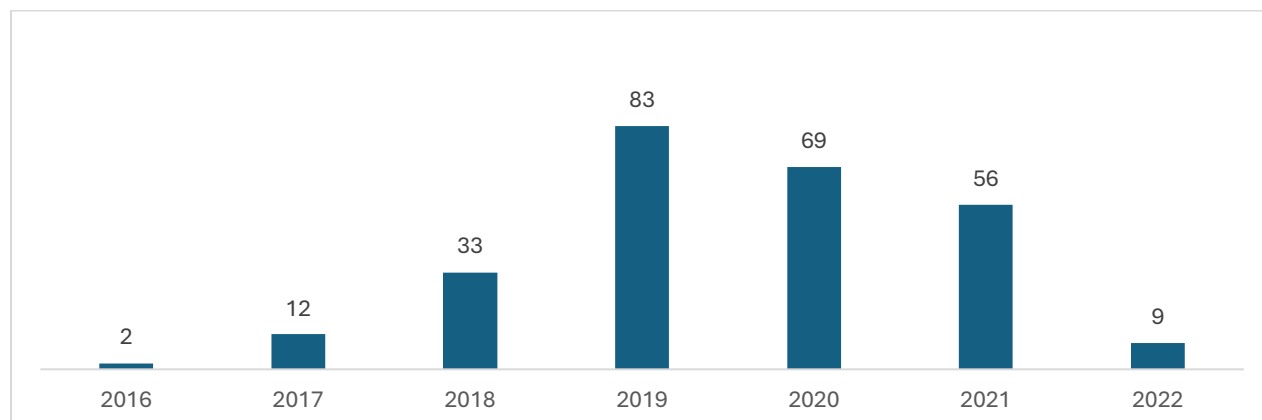
Având în vedere incidența ridicată a cazurilor în care acțiunea este introdusă cu întârziere, se impune o clarificare expresă, la nivel legislativ a condițiilor în care poate fi stabilită repunerea în termen. Recomandăm, totodată, uniformizarea practicii judiciare prin îndrumări de la CSJ sau prin dezvoltarea unor ghiduri de bună practică, care să includă criterii clare pentru analiza cererilor de repunere în termen.

f. Durata procedurilor în temeiul Legii nr. 1545

Legea nr. 1545/1998 nu prevede un termen special în care cererea de chemare în judecată ar trebui să fie examinată de către instanțele de judecată. Examinarea acestor cauze se face potrivit regulilor generale de procedură civilă, fără a exista un regim derogatoriu sau accelerat.

Singurul termen expres prevăzut de lege este cel de prescripție: conform art. 5 alin. (2) din Legea nr. 1545/1998, acțiunea poate fi introdusă în termen de trei ani de la data apariției dreptului la repararea prejudiciului. Prin urmare, soluționarea cauzelor în temeiul Legii depinde în întregime de încărcătura instanței, de comportamentul părților și de complexitatea speței, fără a exista garanții procedurale privind un termen maxim de examinare.

Figura 5. Anul înaintării acțiunii în temeiul Legii nr. 1545



În majoritatea situațiilor din dosarele analizate, intervalul dintre introducerea acțiunii și decizia finală la CSJ nu depășește trei ani, iar unele dosare sunt soluționate chiar și în numai 1-2 ani. Per ansamblu, se poate concluziona că, Legea nr. 1545/1998 oferă un cadru teoretic predictibil de soluționare.

Durata medie a litigiilor analizate (de la data introducerii acțiunii până la pronunțarea deciziei CSJ) este de aproximativ **1 058 de zile**, ceea ce corespunde la circa **34,8 luni** (aproape 2 ani și 11 luni). Cel mai mult timp „se consumă” în primă instanță, cu o medie de 331 zile (circa 11 luni), urmată de Curtea de Apel – 257 zile (aprox. 8,5 luni) – și de examinarea recursului la CSJ – 232 zile (aprox. 7,5 luni).

Tabelul nr. 2. Durata procedurilor

Categoria (durata procedurilor)	Număr cauze	Procent (%)
Până la 6 luni	6	2,28%
6-12 luni	61	23,19%
12-18 luni	84	31,94%
18-24 luni	40	15,21%
24 luni și mai mult	72	27,38%

Circa 2,28% dintre cauze au fost soluționate în termen de până la 6 luni (în toate cele trei nivele), în timp ce peste 58% au durat mai mult de 18 luni. Nu mai puțin de 27,38% dintre cauze au durat o perioadă de peste doi ani. Examinarea unei cauze intentate în temeiul Legii nr. 1545/1998 într-

un interval de timp mai mare de 24 de luni, coroborat cu executarea hotărârii judecătorești în alte câteva luni, nu pare a fi problematică prin prisma standardelor CtEDO.

Este de remarcat și faptul că, în doar 7 cazuri din cele 263 analizate, dosarele au fost trimise la rejudecare – ceea ce reprezintă mai puțin de 3%, indicând o relativă stabilitate a soluțiilor adoptate în instanțele inferioare. Într-un singur dosar, perioada de examinare a fost de aproape șapte ani, ceea ce poate fi problematic, mai ales dacă e să comparăm cu media dosarelor.

Top 10 dosare cu cea mai îndelungată perioadă de examinare

Nr.	Nr. cauzei	Durata examinării 1a instanță	Durata examinării 2a instanță	Durata examinării 3a instanță	Durata examinării în total	Durata examinării (ani)
36	2ra-1807/22	2105	281	147	2533	6,94
83	2ra-787/22	716	643	308	1667	4,57
7	2ra-1108/23	264	975	371	1610	4,41
123	2ra-1922/21	100	1280	217	1597	4,38
20	2ra-729/23	1155	123	302	1580	4,33
22	2ra-621/23	993	217	344	1554	4,26
205	2ra-1335/20	1016	322	197	1535	4,21
52	2ra-1451/22	875	287	224	1386	3,80
14	2ra-329/23	546	287	552	1385	3,79
17	2ra-85/23	698	192	494	1384	3,79

Datele analizate nu indică o nevoie stringentă de revizuire legislativă a mecanismului de examinare a cauzelor în temeiul Legii nr. 1545/1998 din perspectiva duratei procedurilor. Legea actuală nu prevede un termen special de soluționare, iar cauzele se judecă în baza regulilor generale ale Codului de procedură civilă. Această abordare nu contravine standardelor CtEDO, care nu impune un termen fix, ci analizează durata în funcție de complexitatea cauzei, comportamentul părților și interesul reclamantului.

Durata medie a litigiilor (aproximativ 2 ani și 11 luni) și faptul că doar 7 din cele 263 de cauze au fost retrimise la rejudecare arată o relativă stabilitate și predictibilitate a mecanismului actual, în pofida unor cauze izolate cu durată excesivă. Prin urmare, nu se impune în mod necesar introducerea unui regim accelerat sau derogatoriu de soluționare, ci mai degrabă consolidarea capacității instanțelor și monitorizarea pro-activă a duratei procedurilor, pentru a preveni întârzierile nejustificate în cazurile individuale.

g. Soluțiile instanțelor

Având în vedere cele 263 de cauze soluționate irevocabil, interpretarea cifrelor arată că „bătălia” se câștigă, de regulă, în prima instanță: aproape 3 din 4 cereri (73,8%) sunt admise aici, iar aceasta rămâne etapa cu cea mai mare rată de succes pentru reclamanți. Curtea de apel funcționează ca un filtru substanțial – nu doar că reduce ponderea acțiunilor admise la 41,4%, dar și casează/modifică soluțiile judecătorei în 54% dintre cauze, ceea ce indică faptul că o parte semnificativă a hotărârilor favorabile din fond nu rezistă controlului de apel. La CSJ, 8 din 10 recursuri sunt declarate inadmisibile (85%,6), iar doar 14,4 % ajung să fie examinate pe fond. În plus, CSJ menține soluția instanței de apel în aproape 9 din 10 cazuri.

Cu alte cuvinte, cel mai frecvent, reclamanții obțin câștig de cauză în instanțele de fond, șansele scad considerabil la apel, iar la recurs predomină confirmarea statu-quo-ului, CSJ intervenind doar excepțional pentru a răsturna hotărârile inferioare.

Tabelul nr. 3. Distribuția (admis/respins) la fiecare nivel (263 cauze)

Nivel de jurisdicție	Admise	%	Respinse	%
Judecătorie	194	73,8 %	69	26,2 %
Curtea de Apel	108	41,4 %	153	58,6 %
Curtea Supremă de Justiție*	38	14,4 %	225	85,6 %

*La CSJ ca recurs „admis” a fost tratată orice soluție pe fond (casare, modificare, menținere cu modificări), iar respins” a fost tratat recurs declarat inadmisibil.

Tabelul nr. 4. Rata de menținere vs. casare / modificare

Comparație	Menține soluția anterioară	%	Casare / Modificare	%
CA raportat la judecătorie (n = 261)	120	46,0 %	141	54,0 %
CSJ raportat la CA (n = 263)	234	89,0 %	29	11,0 %

Menținere la CSJ = „recurs inadmisibil” sau decizie care conține formularea «menține». Restul sunt încadrate la casare/modificare.

Tabelul nr. 5. Frecvența „recurs inadmisibil” vs. recurs admis (CSJ)

Tip recurs	Număr	%
Recurs inadmisibil	225	85,6 %

Recurs admis (pe fond)	38	14,4 %
------------------------	----	--------

Rezultatele cercetării denotă că practica judecătorească în cauzele ce vizează Legea nr. 1545/1998 nu este uniformă la nivelul tuturor instanțelor: primele instanțe pronunță mai des soluții favorabile reclamantilor, iar la curtea de apel acționează ca un corector substanțial. Uniformitatea se consolidează abia după filtrul strict al CSJ – mai ales pe aspecte precum temeiul răspunderii statului și metodologia de calcul a despăgubirilor.

h. Motivarea hotărârilor

Analiza celor 263 de hotărâri soluționate irevocabil relevă o abordare constantă, dar formalistă a instanțelor în aplicarea Legii nr. 1545/1998. Fie că este vorba de judecătoria, curți de apel sau chiar de CSJ, instanțele aplică aceleași criterii: fapta trebuie să fie ilicită în sensul legii, iar persoana trebuie să fie reabilitată procesual printr-un act irevocabil. Acordarea despăgubirilor nu este prezumată, ci trebuie demonstrată pas cu pas. Instanțele reamintesc constant că dreptul la despăgubiri (materiale și morale) este condiționat de întrunirea cumulativă a două seturi de condiții legale:

- existența unei acțiuni ilicite dintre cele prevăzute expres la art. 3 al Legii (cum ar fi condamnarea ilegală, arestul preventiv nejustificat, reținerea abuzivă, punerea sub învinuire fără temei etc.);
- existența unui temei de reabilitare, reglementat la art. 6 al Legii (cum ar fi achitarea definitivă și irevocabilă, încetarea definitivă a urmăririi penale pentru inexistența faptei sau scoaterea de sub urmărire penală, etc.).

În lipsa unui act procesual definitiv și irevocabil de reabilitare, instanțele resping frecvent cererile ca neîntemeiate.

De asemenea, judecătoria au subliniat în câteva cauze că simpla încetare a urmăririi penale pe motiv de prescripție sau reîncadrare contravențională nu constituie, în sine, o dovadă a ilegalității urmăririi penale. În aceste cazuri, lipsind reabilitarea propriu-zisă, cererile sunt respinse.

În ceea ce privește procedurile contravenționale, aplicarea Legii nr. 1545/1998 este interpretată restrictiv. În general, se recunoaște dreptul la despăgubire doar în situații în care sancțiunea a fost aplicată de instanța de judecată și ulterior anulată. Dacă măsura contravențională provine exclusiv de la agentul constatat, mulți judecători consideră că speța nu intră sub incidența art. 3 al Legii.

Totuși, există și excepții în care instanțele au admis parțial cererea de reparare a prejudiciului, în special când s-a constatat caracterul vădit abuziv sau ilegal al procesului-verbal.

Primul pas în analiza cererii este verificarea strictă a condițiilor de admisibilitate. Instanțele cer ca acțiunea reclamantului să se bazeze cumulativ pe o faptă ilicită, prevăzută la art. 3 din Lege

(cum ar fi condamnarea ilegală, arestul preventiv nejustificat, reținerea abuzivă, urmărirea penală nedreaptă), și pe un act procesual definitiv de reabilitare, conform art. 6 (cum ar fi achitarea, clasarea cauzei pentru inexistența faptei infracționale, lipsa elementelor infracțiunii). Fără acest dublu temei, cererea este, cel mai degrabă, respinsă ca inadmisibilă sau nefondată.

Deosebit de important este modul în care instanțele diferențiază cauzele penale de cele contravenționale. În cazul sancțiunilor contravenționale, despăgubirile sunt admise doar dacă sancțiunea a fost aplicată de o instanță, iar mai apoi a fost anulată.

Evaluarea prejudiciului moral este un alt aspect central. Instanțele invocă frecvent jurisprudența CtEDO privind „satisfacția echitabilă” și subliniază că despăgubirea nu trebuie să fie punitivă, ci rezonabilă, proporțională cu suferința dovedită. Există, totuși, o tendință generală de reducere a sumelor solicitate (a se vedea secțiunile următoare). Chiar și acolo unde se constată o suferință reală, instanțele reduc despăgubirile în virtutea principiilor de echitate, evitând ideea unei îmbogățiri nejustificate. În lipsa unor dovezi specifice (documente medicale, martori, articole de presă, acte doveditoare ale suspendării din funcție etc.), se acordă doar sume modice sau se respinge integral cererea.

Cât privește prejudiciul material, practica judiciară este chiar mai strictă. Se acordă compensații doar dacă se aduc dovezi directe privind pierderea de venit (suspendări din funcție, concedieri), în timp ce la costuri și cheltuieli (onorarii de avocat plătite efectiv) sau costuri accesorii (transport, fotocopii, tratamente medicale) sumele la fel sunt diminuate. Orice element nesusținut cu documente concrete este ignorat. De exemplu, bunurile ridicate și nerecuperate pot fi despăgubite doar dacă s-a dovedit că ridicarea a fost fără temei sau nu au fost restituite.

Instanțele revin constant asupra ideii că urmărirea penală, în sine, nu este o ilegalitate. Atribuirea calității de bănuît sau deschiderea unui dosar penal sunt considerate fapte normale în activitatea statului, dacă nu sunt însoțite de o eroare constatabilă. De aceea, doar un act formal de reabilitare (achitare, clasare pentru lipsa faptei etc.) nu poate fundamenta automat acordarea de daune.

Instanțele de apel au, de regulă, un rol de verificare a temeiniciei hotărârii pronunțate de prima instanță. Ele verifică dacă au fost aplicate corect condițiile din Legea nr. 1545/1998 și dacă faptele ilicite sau suferințele invocate de reclamant au fost demonstrate suficient. De multe ori, în apel se mențin sumele stabilite de judecătorii, dar pot interveni pentru a le majora (dacă se consideră că prima instanță a subestimat gravitatea suferinței) sau a le reduce (dacă se apreciază că sumele sunt excesive în raport cu practica judiciară).

CSJ intervine rar asupra fondului cauzei. Majoritatea recursurilor sunt declarate inadmisibile, pentru că nu invocă motive de casare conforme cu legea. Doar în situații punctuale, CSJ modifică soluția: fie majorează despăgubirile dacă apreciază că suferințele au fost subevaluate, fie le reduce dacă le consideră excesive. De asemenea, poate restabili hotărârea primei instanțe, dacă instanța de apel a aplicat greșit legea (de

exemplu, dacă a ignorat că scoaterea de sub urmărire penală pentru lipsa faptei este echivalentă cu reabilitarea).

Au existat hotărâri judecătorești⁹ în care reclamanții, fiind achitați pe unele capete de acuzare, pretențiile privind repararea prejudiciului moral au fost respinse, motivat de faptul că nu a existat o achitare completă. Practica relevă o dificultate evidentă în a delimita clar ce presupune acțiuni sau fapte ilicite ale organelor de urmărire penală sau altor persoane responsabile pentru care se poate solicita repararea prejudiciului. Această situație ridică problema absenței unor criterii clare și previzibile care să permită judecătorilor să distingă între actele sau măsurile abuzive aplicate în legătură cu acuzațiile nefondate (care au condus la achitare) de acțiunile justificate legate de faptele pentru care a intervenit condamnarea.

În acest context, se impune necesitatea reglementării explicite privind noțiunile de fapte ilicite și tragere ilegală la răspundere, sau alte prevederi care ar permite judecătorilor să analizeze separat acțiunile ilicite sau măsurile nejustificate, de natura celor declarate nefondate prin achitare, de faptele care au determinat condamnarea persoanei.

i. Repararea prejudiciului moral

În perioada 2020–2024, în baza Legii nr. 1545/1998, instanțele de judecată au admis cereri privind acordarea prejudiciului moral în valoare totală de aproximativ 9,85 milioane MDL, în timp ce suma totală solicitată de reclamanți a depășit 112 milioane MDL. Aceasta înseamnă că, în medie, instanțele au acordat doar 9% din sumele pretinse, reflectând un nivel foarte scăzut de receptivitate față de evaluările și așteptările reclamanților sau pretenții exagerate ale celor din urmă.

Figura 6. Sumele acordate de către instanțele judecătorești în calitate de prejudiciu moral reclamanților în temeiul Legii nr. 1545/1998



⁹ De exemplu, dosarul nr. 2ra-1278/22.

Media prejudiciului moral solicitat per cauză este de 426 131 MDL, în timp ce media acordată este de doar 37 452 MDL, adică doar 16% din ceea ce solicită reclamantii. Doar câteva cauze¹⁰ au obținut integral suma solicitată (100%), iar în alte câteva cauze, procentele de admitere au depășit pragul de 50%, dar acestea rămân a fi excepții izolate.

Top 10 dosare cu cele mai mari prejudicii acordate (prejudiciu moral)

	Cauza	Suma prejudiciul moral solicitat (MDL)	Suma prejudiciul moral încasat (MDL)	Ponderea
1	2ra-1986/21	800 000	500 000	63%
2	2ra-1832/2019	3 000 000	450 000	15%
3	2ra-886/22	300 000	300 000	100%
4	2ra-899/22	526 000	263 000	50%
5	2ra-168/2022	500 000	250 000	50%
6	2ra-1578/2021	1 950 000	220 000	11%
7	2ra-201/22	1 000 000	200 000	20%
8	2ra-523/2	1 000 000	200 000	20%
9	2ra-1578/22	550 000	200 000	36%
10	2ra-758/2020	320 000	200 000	63%

Aceste date conturează un tablou în care instanțele manifestă o prudență sau chiar reticență în a acorda compensații morale substanțiale. Cazurile în care prejudiciile au fost integral sau parțial recunoscute tind să aibă în comun fie mai mulți reclamantii, fie o argumentare riguroasă, susținută de probe clare, fie o repercusiune semnificativă a faptei (ex. mediatizarea cauzei de către presă, detenție îndelungată, violență psihologică sau fizică).

De asemenea, standardele probatorii aplicate rămân incerte, ceea ce afectează previzibilitatea și uniformitatea soluțiilor. Practic, deși legea consfințește principiul reparării integrale (art. 3 alin. (2)), realitatea arată că doar o fracțiune redusă din suferințele evaluate de victime sunt recunoscute. Mai mult, există exemple în care același tip de încălcare este apreciat în mod diferit:

Dosar	Suma acordată (MDL)	Zile de detenție ilegală	Compensația pe zi (MDL)
2ra-1267/21	100 000	129	≈ 775
2ra-981/21	5 000	100	50

¹⁰ De exemplu, ex. 2ra-886/22 sau 2ra-352/21.

Aceste date demonstrează o lipsă acută de predictibilitate și uniformitate în modul de acordare a prejudiciilor morale în temeiul Legii nr. 1545/1998.

Discrepanțele masive între sumele solicitate și cele acordate — coroborate cu lipsa unor criterii clare de evaluare — ridică serioase semne de întrebare privind echitatea. Este adevărat totuși că, uneori, și pretențiile reclamanților pot fi exagerate.

În contextul elaborării unei legi noi, este imperios necesară instituirea unor instrucțiuni de suport, cel puțin orientative, pentru determinarea cuantumului prejudiciului moral, care să țină cont de gravitatea încălcării, durata detenției abuzive sau a urmăririi penale nejustificate, impactul asupra vieții persoanei și jurisprudența CtEDO. De asemenea, este necesară instituționalizarea unor ghiduri de practică judiciară sau recomandări, care să contribuie la o aplicare previzibilă și coerentă a Legii.

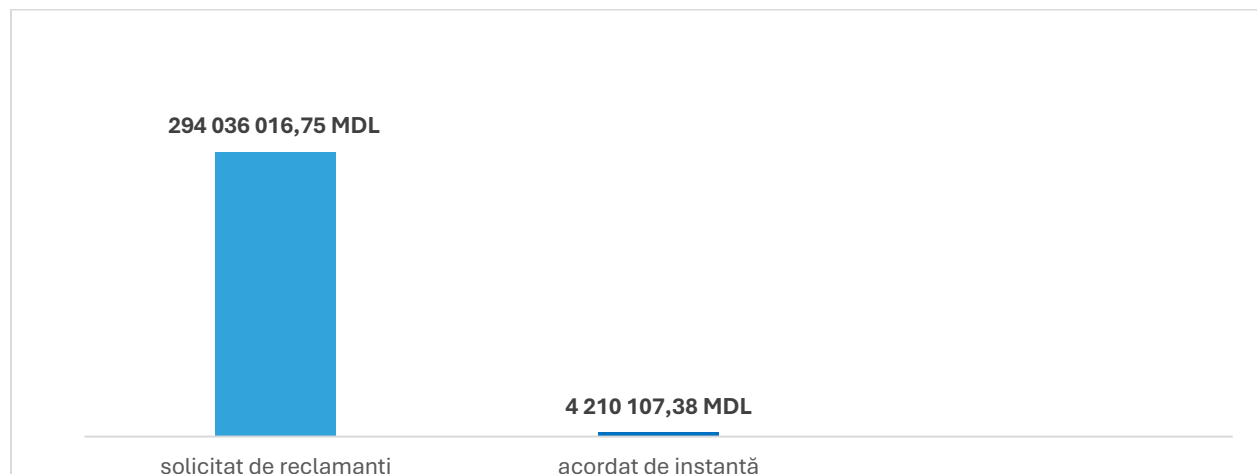
j. Repararea prejudiciului material

În perioada 2020–2024, instanțele de judecată au admis cereri privind acordarea prejudiciului material în valoare totală de aproximativ 4,21 milioane MDL, în timp ce valoarea totală solicitată de reclamanți a depășit suma de 294 milioane MDL. Cuantumul total acordat efectiv de instanțe stabilește că, în medie, doar 1 % din suma solicitată a fost admisă.

Din cele 263 de cauze analizate, în 117 s-a solicitat un prejudiciu material. Asta înseamnă că aproximativ 44,5% din cauze au inclus o cerere de despăgubire materială. Cu alte cuvinte, în mai puțin de jumătate dintre dosare reclamanții au solicitat în mod expres plata unui prejudiciu material.

În medie, s-a solicitat un prejudiciu material de 1 122 275 MDL per cauză, în timp ce instanțele au acordat, în medie, doar 16 255 MDL. Această diferență subliniază fie o supraevaluare constantă a daunelor de către reclamanți, fie o abordare foarte strictă a instanțelor în ceea ce privește admiterea acestor pretenții, ceea ce poate reflecta dificultăți în dovedirea prejudiciului, o exigență ridicată în evaluarea probelor sau aplicarea unor criterii restrictive privind răspunderea.

Figura 7. Sumele acordate de către instanțele judecătorești în calitate de prejudiciu material reclamantilor în temeiul Legii nr. 1545/1998



Prejudiciul material este dificil de probat în practică, în special în lipsa unor dovezi scrise privind venitul anterior detenției sau pierderea efectivă suferită. În mod frecvent, reclamantii formulează cereri estimative sau presupuse, iar instanțele refuză acordarea unor despăgubiri în absența unui probatoriu cert.

Deși prejudiciul material ar trebui, teoretic, să fie mai ușor cuantificabil (prin documente, bonuri, extrase bancare etc.), instanțele se arată extrem de prudente, respingând sau diminuând semnificativ cererile. În cele mai multe cazuri în care s-au acordat despăgubiri, acestea au fost motivate prin documente doveditoare ale absenței forțate de la locul de muncă, respectiv calculul veniturilor salariale pierdute. Acordarea integrală a sumelor solicitate s-a produs cu precădere în aceste situații, când probatoriul a fost clar, complet și corelat cu durata detenției sau a măsurii restrictive.

Top 10 dosare cu cele mai mari prejudicii acordate (prejudiciu material)

Nr.	Cauza	Suma prejudiciul material solicitat (MDL)	Suma prejudiciul material încasat (MDL)	Ponderea
1	2ra-787/22	995 610	487 215,63	49%
2	2ra-1578/22	412 282	402 948	98%
3	2ra-1541/2020	395 460	395 460	100%
4	2ra-1229/21	335 445	335 435	100%
5	2ra-791/20	249 209	249 209	100%
6	2ra-1832/2019	426 521	242 335	57%
7	2ra-1657/2022	232 104	232 104	100%
8	2ra-923/23	210 000	210 000	100%
9	2ra-1643/22	188 900	188 900	100%
10	2ra-458/2021	183 477	183 477	100%

În cauzele evidențiate mai sus, preponderent, prejudiciile au fost acordate având la bază salariile ratate din cauza suspendării din funcție a reclamantilor.

Aceste situații pot deveni problematice, întrucât neplata salariului este, în esență, un aspect prevăzut în dreptul muncii: dacă angajatorul refuză achitarea remunerării în perioada aplicării pedepselor ilegale, calea juridică potrivită este un litigiu de muncă prin care salariatul solicită executarea obligațiilor salariale de către angajator.

Pe de o parte, ne-admiterea cererii de acordare a prejudiciilor materiale sub aspectul Legii 1545 ar presupune parcurgerea unui set nou (paralel) de proceduri, iar pe de altă parte, admiterea aceluiași capăt de cerere sub aspectul Legii 1545 generează două riscuri sistemice:

- **Dubla despăgubire** – reclamantul poate obține (i) despăgubiri aferente salariului de la Ministerul Justiției (sau altă autoritate) în temeiul Legii 1545 și (ii) același salariu de la angajator, într-un litigiu de muncă distinct, despre care statul poate să nu aibă cunoștință.
- **Tratare procedurală fragmentată** – aceleași chestiuni factuale (durata raportului de muncă, nivelul salariului, rețineri, contribuții sociale) sunt soluționate în paralel de instanțe care aplică teste juridice diferite, ceea ce poate genera rezultate inconsecvente.

Pornind de la realitățile constatate, este recomandabil ca noul cadru normativ să includă prevederi clare privind criteriile de evaluare a prejudiciului material. În această privință, recomandăm ca noua lege să prevadă clarificări în această privință, fie pentru a exclude recuperarea salariului neplătit din domeniul său de aplicare și pentru a preciza că pretențiile salariale născute din detenția ilegală trebuie urmărite exclusiv prin procese de dreptul muncii împotriva angajatorului, fie acceptarea expresă a acestor pretenții în același set de proceduri.

Această modificare (i) ar elimina riscul dublei compensări, (ii) ar păstra coerența remediilor din dreptul muncii și (iii) ar simplifica evaluarea prejudiciului patrimonial, asigurând că, sub Legea 1545, sunt reparate doar pierderile direct imputabile faptei ilicite a statului.

Dacă despăgubirile materiale vor fi acordate în continuare prin intermediul Legii 1545, atunci urmează a fi stabilită posibilitatea utilizării unor prezumții legale în cazurile de absență forțată de la muncă, chiar și în lipsa actelor justificative (dacă persoana s-a aflat în arest – nu are cum să fi fost la locul de muncă), dar și orientarea instanțelor asupra unor metodologii standardizate de calcul, de exemplu, prin raportare la salariul mediu brut pe economie pentru o anumită perioadă.

Totodată, elaborarea unor ghiduri de practică judiciară și organizarea de instruirilor specializate pentru judecători ar contribui la o aplicare mai unitară a criteriilor de acordare a prejudiciului material. În lipsa unor astfel de măsuri, riscul menținerii unei practici judiciare

incoerente și excesiv de rigide rămâne semnificativ, în detrimentul eficienței și echității procesului de reparare a prejudiciilor cauzate prin erori judiciare.

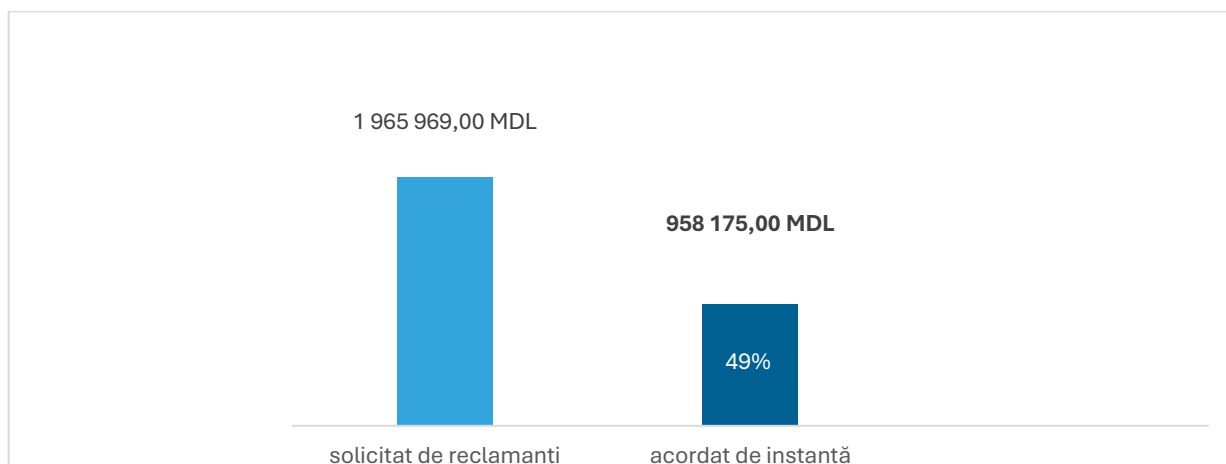
k. Compensarea cheltuielilor legate de judecarea cauzei

Acțiunile intentate în temeiul Legii nr. 1545/1998 nu sunt supuse taxei de stat. Totuși, acestea implică deseori cheltuieli pentru asistență juridică. Cheltuielile mari de asistență juridică puse pe umerii reclamantului pot reduce la zero eficiența remediei introdus prin Legea nr. 1545/1998. Având în vedere că reclamantul recurge la serviciile unui avocat, se poate dovedi că, dacă cheltuielile pentru avocat nu sunt compensate decât într-o mică măsură, în final, reclamantul obține prin hotărâre irevocabilă o sumă doar puțin peste sau chiar mai mică decât onorariul plătit avocatului. Cu alte cuvinte, chiar dacă reclamantul câștigă procesul, de facto, despăgubirile acestuia sunt foarte mici sau chiar inexistente.

În perioada 2020–2024, în cadrul litigiilor privind repararea prejudiciilor generate de Legea 1545/1998, în aproximativ jumătate din cauzele analizate – mai exact, în 133 din cele 263 de dosare (circa 50,6%) – reclamantii au solicitat compensarea cheltuielilor de judecată. Reclamantii au solicitat restituirea cheltuielilor de judecată în valoare totală de 1 965 969 MDL. Din această sumă, instanțele au acordat 958 175 MDL, ceea ce reprezintă, în medie, aproximativ 49% din totalul solicitat.

Media sumelor solicitate per cauză pentru costuri și cheltuieli a fost de 7 532,4 MDL, în timp ce media sumelor efectiv acordate de instanțe a fost de 3 685,3 MDL. Aceste cifre indică faptul că, deși șansele de recuperare a unor astfel de cheltuieli sunt relativ mai mari decât în cazul prejudiciilor materiale, instanțele reduc frecvent cuantumul acestora, practic cu 50%.

Figura 8. Sumele acordate de către instanțele judecătorești în calitate de costuri și cheltuieli reclamantilor în temeiul Legii nr. 1545/1998



Spre deosebire de prejudiciile materiale și morale, gradul de admitere a cheltuielilor de judecată este semnificativ mai mare, semnalând o mai bună receptivitate a instanțelor în a compensa cel puțin parțial costurile directe suportate de reclamânți în procesul de obținere a despăgubirilor. Totuși, și suma medie acordată este mult mai mică decât în cazul altui tip de prejudiciu.

Această rată de admitere reflectă o atitudine relativ favorabilă din partea instanțelor față de cheltuielile judiciare, **deși există încă o tendință de reducere a sumelor față de cele solicitate** – în special în cauzele unde onorariile avocaților sunt ridicate sau nejustificate prin înscrisuri concrete.

Top 10 cauze cu cele mai mari cheltuieli de judecată acordate:

Nr.	Cauza	Suma solicitată (MDL)	Suma acordată (MDL)	Ponderea
1	2ra-201/22	46000	46000	100%
2	2ra-165/21	50000	40000	80%
3	2ra-791/20	35000	35000	100%
4	2ra-1044/20	60000	32000	53%
5	2ra-796/2020	60000	32000	53%
6	2ra-1657/2022	30000	30000	100%
7	2ra-85/23	75000	30000	40%
8	2ra-1229/21	28000	28000	100%
9	2ra-1755/22	26000	26000	100%
10	2ra-1392/21	26000	26000	100%

Cele mai multe cauze în care s-au acordat sumele integral aveau documentație completă, adesea însoțită de contracte de asistență juridică, chitanțe, bonuri și facturi. Totuși, există cauze unde instanțele au acordat doar 10–30% din suma cerută sau au respins complet solicitările, pe motiv de lipsă de dovadă, nejustificare suficientă sau aplicarea principiului proporționalității.

Această analiză sugerează că, deși sistemul judecătoresc pare mai dispus să recunoască cheltuielile de judecată, nu există standarde unitare privind nivelul rezonabil al acestora. În lipsa unor criterii orientative, soluțiile pot rămâne arbitrare, variind în funcție de instanță, zonă geografică sau chiar judecător.

Prin urmare, în calitate de recomandări este necesară clarificarea naturii cheltuielilor recuperabile, incluzând o listă exemplificativă (onorarii, taxe, experți, traduceri etc.), dar și a obligației instanțelor de a motiva explicit respingerea integrală sau parțială a cererilor de cheltuieli, pentru a crește transparența.

I. Scuzele oficiale – un mecanism reparatoriu simbolic

Conform datelor analizate, în 33 din cele 263 de cauze a fost aplicată prevederea din art. 12 din Legea nr. 1545/1998, care instituie obligația procurorului de a adresa scuze oficiale persoanelor

achitate sau reabilitate. Această dispoziție legală are un rol esențial în recunoașterea oficială a erorilor judiciare și în restabilirea demnității celor afectați de acțiuni ilicite din partea organelor de urmărire penală sau a instanțelor de judecată. Prin caracterul său simbolic, ea contribuie la umanizarea actului de justiție și oferă o formă minimă de reabilitare morală.

Au fost identificate situații în care interpretarea art. 12 alin. (4) din Legea nr. 1545/1998 a generat practici neuniforme. Astfel, instanța de fond a respins solicitarea de prezentare a scuzelor oficiale, apreciind că termenul de 15 zile prevăzut de text pentru adresarea scuzelor era prescris. Într-o cauză¹¹, Curtea de apel a admis, însă, apelul reclamantului și a stabilit explicit că acest termen privește exclusiv executarea benevolă a obligației, fără a afecta dreptul persoanei de a obține scuze prin hotărâre judecătorească. În consecință, procurorul a fost obligat să adreseze scuze oficiale în formă scrisă, confirmând că interpretarea restrictivă a termenului contravine spiritului reparator al normei.

Acest precedent scoate în evidență necesitatea clarificării momentului și a modului de formulare a cererii privind scuzele oficiale. Pentru a preveni incertitudinile și a asigura previzibilitatea remediei, noua reglementare ar trebui să prevadă expres că persoana lezată poate solicita scuzele fie separat, fie odată cu acțiunea în despăgubiri, ori de câte ori autoritatea refuză sau omite să le prezinte benevol. O asemenea precizare ar consolida eficiența mecanismului reparator, evitând tergiversările și interpretările divergente ale instanțelor.

Ținând cont de numărul de solicitări, aplicarea acestei prevederi pare să rămână limitată și adesea formală. Pentru a-și atinge cu adevărat scopul reparator, se recomandă menținerea acestui articol în lege, însă cu revizuirea procedurii de aplicare, inclusiv prin standardizarea formei scuzelor și introducerea unui mecanism de monitorizare a aplicării efective.

EFICIENȚA PRACTICĂ A MECANISMULUI INTRODUS PRIN LEGEA NR. 1545/1998

CRJM a analizat peste 70% din toate procedurile intentate în temeiul Legii nr. 1545/1998 și în care a fost adoptată o decizie irevocabilă în perioada ianuarie 2020 – decembrie 2024. Pe baza analizei celor 263 de dosare soluționate definitiv de instanțele naționale în perioada 2020–2024, se poate concluziona că mecanismul introdus prin Legea nr. 1545/1998 este funcțional, însă eficiența sa practică rămâne moderată.

¹¹ A se vedea cauza nr. 2ra-281/20.

Din perspectiva duratei de examinare, mecanismul poate fi considerat rezonabil: media de soluționare a litigiilor este de aproximativ 2 ani și 11 luni, doar 7 dosare (sub 3%) fiind trimise spre rejudecare. Totodată, în peste 70% din cazuri reclamanții au avut câștig de cauză în primă instanță, ceea ce indică un acces real la justiție. Procedura este previzibilă, nu încalcă standardele CtEDO privind durata procesului și nu necesită, în acest moment, intervenții urgente pentru accelerarea soluționării cauzelor.

Cu toate acestea, eficiența reparatorie a mecanismului este limitată de disproporțiile majore între sumele solicitate și cele efectiv acordate. Instanțele au admis doar 9% din valoarea totală a prejudiciilor morale cerute (9,85 milioane MDL din 112 milioane MDL) și doar 1% din prejudiciile materiale solicitate (4,21 milioane MDL din 294 milioane MDL). În plus, cheltuielile de judecată au fost compensate în proporție de doar 49%, ceea ce, în contextul onorariilor ridicate, poate face ca despăgubirea obținută să devină simbolică sau chiar inexistentă în termeni reali. Această situație indică o aplicare excesiv de restrictivă a criteriilor de acordare a compensațiilor, lipsa standardelor clare și o practică judiciară neuniformă, în special în privința evaluării suferinței morale și a pierderilor materiale ale persoanelor care au fost afectate de acțiuni ilegale din partea statului.

Prin urmare, mecanismul este eficient din punct de vedere procedural, dar suboptimal în ceea ce privește repararea efectivă a prejudiciilor. Pentru a-și atinge potențialul, este necesară reformarea legii și completarea acesteia cu criterii detaliate, linii directoare pentru evaluarea daunelor și reglementări mai clare privind costurile și mecanismele alternative de compensare. Doar în acest mod poate fi garantat un echilibru just între dreptul victimei la repararea prejudiciului și interesul public privind predictibilitatea și coerența în aplicarea legii.

În concluzie, analiza celor 263 de cauze soluționate irevocabil relevă că, deși Legea nr. 1545/1998 rămâne un instrument util pentru remedierea unor erori ale organelor statului, practica judiciară este marcată de lipsa coerenței și a criteriilor clare în stabilirea despăgubirilor. Rezultatul final este, adesea, că persoanele lezate fie nu primesc nicio compensație materială, fie primesc sume modice în raport cu suferința reală. De aceea, noile modificări legislative și ghidurile de practică judiciară devin cruciale pentru a asigura echitate și eficiență în aplicarea legii.

Studiul relevă o lipsă considerabilă de uniformitate în practica judiciară aplicabilă cauzelor întemeiate pe Legea nr. 1545/1998, mai ales în ceea ce privește motivarea hotărârilor și tratamentul cauzelor comparabile. Deși instanțele se raportează, în principiu, la aceleași condiții de admisibilitate (fapta ilicită și reabilitarea procesuală), aplicarea acestora diferă semnificativ de la o instanță la alta și, uneori, chiar în cadrul aceleiași instanțe. Sunt cazuri în care instanțele resping cererile pentru lipsa unui act formal de achitare, iar în altele admit acțiuni similare pe baza unei simple scoateri de sub urmărire penală. Diferențele devin și mai evidente în ceea ce

privește evaluarea prejudiciului moral: pentru situații comparabile (de exemplu, detenții de durată similară), compensațiile acordate pot varia de la câteva mii la sute de mii de lei, fără ca hotărârile să explice în mod clar raționamentul diferenței.

Mai mult, în cauzele în care instanțele admit doar parțial pretențiile reclamanților (de exemplu, doar pentru un capăt de cerere), motivarea nu clarifică întotdeauna dacă respingerea celorlalte capete influențează sau nu întinderea despăgubirii. Această lipsă de coerență afectează predictibilitatea sistemului și încrederea justițiabililor, în special atunci când acțiuni aproape identice, bazate pe aceleași temeuri legale, primesc soluții diferite fără o motivare suficientă. În aceste condiții, se impune nu doar o regândire a cadrului normativ, ci și elaborarea unor ghiduri clare de practică judiciară care să ofere judecătorilor repere metodologice comune pentru evaluarea prejudiciilor, aplicarea criteriilor de admisibilitate și structurarea motivării. Uniformitatea practicii nu este doar un principiu de bună administrare a justiției, ci și o garanție a tratamentului echitabil între persoane aflate în situații similare.

În prezent, există o singură Hotărâre a plenului Curții Supreme de Justiție (nr. 8 din 24 decembrie 2012, modificată prin Hotărârea nr. 17 din 16 octombrie 2017), care ghidează aplicarea unei practice judiciare unitare în cauzele privind repararea prejudiciului moral și material suferit de persoanele deținute în urma încălcării art. 3, 5 și 8 din CEDO. Prin acestă hotărâre, plenul CSJ clarifică, printre altele, noțiunile de „detenție”, „condamnat” și „prevenit”, setând un cadru metodologic coerent pentru evaluarea pretențiilor formulate de deținuți. Hotărârea oferă judecătorilor un ghid practic de analiză a violărilor invocate și de cuantificare a despăgubirilor. Totuși, ea explică de ce Legea nr. 1545/1998 nu acoperă situațiile persoanelor deja condamnate, direcționând instanțele să aplice direct Convenția și analogia legii/dreptului din CPC atunci când lipsesc norme interne adecvate.

RECOMANDĂRI

În vederea asigurării clarității, previzibilității și aplicării uniforme a mecanismului de reparare a prejudiciilor cauzate prin privarea ilegală de libertate sau prin alte măsuri procesuale nejustificate, se recomandă următoarele:

	Destinatari
■ Reglementarea expresă a noțiunii „fapte ilicite” care atrag dreptul persoanei de a solicita compensarea prejudiciului suferit. Este esențial ca legea să definească în mod clar și exhaustiv faptele și acțiunile autorităților statului care pot fi calificate drept ilicite, inclusiv tragerea la răspundere penală sau contravențională contrar prevederilor legale, aplicarea nejustificată sau disproporționată a măsurilor procesuale, precum și desfășurarea activităților de urmărire penală sau a măsurilor speciale de investigații cu încălcarea drepturilor și garanțiilor fundamentale ale persoanei.	Parlament, Ministerul Justiției

■ Delimitarea clară și previzibilă a condițiilor, temeiurilor și circumstanțelor în care apare dreptul persoanei de a solicita repararea prejudiciului cauzat prin acțiunile ilegale ale autorităților. În acest sens, legea ar trebui să stabilească în mod expres și limitativ care sunt situațiile în care poate fi angajată răspunderea statului, astfel încât acestea să fie ușor de identificat și de aplicat în practică. Printre aceste situații trebuie să se regăsească, în mod obligatoriu, devenirea definitivă și irevocabilă a unei hotărâri de achitare, scoaterea persoanei de sub urmărire penală sau încetarea urmăririi penale pe temeiuri de reabilitare, anularea procesului-verbal contravențional, precum și declararea nulității actelor sau acțiunilor organelor de urmărire penală sau ale organelor care desfășoară activități speciale de investigații, în cazul persoanei achitate sau scoase de sub urmărire penală.	Parlament, Ministerul Justiției
■ Instituirea unui mecanism clar, transparent și obiectiv de calcul al compensației financiare acordate pentru prejudiciul material și moral cauzat. Acest mecanism ar trebui să se bazeze pe criterii prestabilite de lege, care să permită o evaluare echitabilă și uniformă a prejudiciului suferit, ținând cont de durata privării nelegale de libertate, gravitatea măsurilor nejustificate aplicate, consecințele asupra sănătății fizice și psihice a persoanei, afectarea vieții private și profesionale, amplexarea mediatizării cazului, lipsa de culpă a persoanei și impactul asupra reputației și relațiilor sociale. Stabilirea acestor criterii în mod expres în lege ar contribui la asigurarea previzibilității și uniformității practicii judiciare în materia reparării prejudiciului cauzat prin erori judiciare sau acțiuni nelegale ale autorităților.	Parlament, Ministerul Justiției
■ Instituirea unui mecanism de soluționare extrajudiciară a cererilor de despăgubire. În anumite cazuri, încălcarea drepturilor persoanei și existența prejudiciului sunt evidente, iar parcurgerea întregului proces judiciar devine formală și inefficientă. În asemenea situații, pentru a spori eficiența procesului, a economisi resursele publice și a asigura o reparare echitabilă și promptă pentru persoana afectată, autoritățile publice ar trebui să aibă posibilitatea legală de a recunoaște total sau parțial pretențiile reclamantului. Totodată, autoritatea competentă ar trebui să poată propune încheierea unui contract de tranzacție, care să reflecte acordul părților privind modul și cuantumul despăgubirii. Acest mecanism trebuie să conțină criterii exacte și detaliate privind aplicarea lui, preferabil desfășurate într-un act normativ subordonat legii, însă expres prevăzut în legea propriu-zisă.	Parlament, Ministerul Justiției

■ Mecanismul existent în Codul de procedură civilă al Republicii Moldova (art.212 – tranzacția părților) nu este fiabil, deoarece este general și lasă loc pentru abuzuri sau interpretări exagerate, iar exponenții autorității publice responsabile ezită aplicarea acestuia, în lipsa unor criterii exacte și detaliate cu privire la condițiile în care este posibilă realizarea tranzacției. Astfel, instituirea unui mecanism clar și detaliat ar permite evitarea procedurilor judiciare de durată, economisind resursele, reducând încărcătura instanțelor și oferind soluții eficiente și juste într-un termen rezonabil. Aceste criterii ar trebui să fie enunțate expres în lege.	
■ Criterii uniforme pentru evaluarea despăgubirilor. Se impune instituirea, în textul legii sau într-un act subsecvent, a unei grile orientative inspirate din jurisprudența CtEDO: quantumuri de referință pe zi de detenție ilegală, factori de ajustare pentru gravitatea măsurilor, impactul mediatic, afectarea sănătății și reputației. În paralel, pentru prejudiciul material trebuie stabilite prezumții relative (de exemplu, raportarea la salariul mediu brut) și reguli clare privind cumulul cu litigiile de muncă, pentru a evita dublarea despăgubirilor.	Parlament, Ministerul Justiției Curtea Supremă de Justiție
■ Regim unitar al cheltuielilor și al scuzelor oficiale. Legea trebuie să detalieze categoriile de costuri recuperabile (onorarii, taxe, experți, traduceri) și să oblige instanțele să motiveze explicit orice reducere. Pentru scuzele prevăzute la art. 12, textul legal ar trebui să precizeze că acestea pot fi solicitate oricând în cursul procesului și să introducă un formular standard, precum și un termen de publicare/înmănare, supravegheat de Ministerul Justiției.	Parlament, Ministerul Justiției
■ Ghiduri de practică și formare continuă. CSJ ar trebui să emită periodic îndrumări obligatorii privind aplicarea articolelor 3, 6 și 13, iar Institutul Național al Justiției să includă module dedicate evaluării prejudiciilor morale și materiale. Implementarea acestor recomandări va aduce coerență hotărârilor, va spori încrederea publicului și va alinia mecanismul național la standardele europene de protecție a drepturilor omului.	Curtea Supremă de Justiție, Consiliul Superior al Magistraturii
■ Actualizarea sau Introducerea, după caz, în curricula INJ, modulelor despre evaluarea prejudiciilor și aplicarea uniformă a legii.	Institutul Național al Justiției Consiliul Superior al Magistraturii



Puteți susține activitățile
de cercetare și advocacy
ale CRJM printr-o
[donație online.](#)

CENTRUL DE RESURSE JURIDICE DIN MOLDOVA



str. A. Șciusev 33,
MD-2001, Chișinău,
Republica Moldova



+373 22 84 36 01
+373 22 84 36 02



contact@crjm.org
www.crjm.org



crjm.org



[crjmolдова](https://twitter.com/crjmolдова)