

STUDIU
privind activitatea
judecătorilor de instrucție
în Republica Moldova

Probleme normative și practice



Elaborat de:
Daniel Goinic
Natalia Roșca

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

STUDIU **privind activitatea** **judecătorilor de instrucție** **în Republica Moldova**

Probleme normative și practice

Elaborat de:
Daniel Goinic
Natalia Roșca

Ediția în limba engleză:

Study on the activity of investigative judges in the Republic of Moldova. Normative and practical issues.

*Acest studiu a fost elaborat în cadrul
Proiectului Consiliului Europei
„Consolidarea sistemului de justiție penală bazat
pe respectarea drepturilor omului în Republica Moldova”,
care face parte din Planul de Acțiune
al Consiliului Europei pentru Republica Moldova
2021-2024.*

*Opiniile exprimate în această lucrare sunt
responsabilitatea autorilor și nu reflectă
în mod necesar politica oficială a Consiliului Europei.*

Reproducerea fragmentelor
(până la 500 de cuvinte) este autorizată,
cu excepția celei în scopuri comerciale,
atâta timp cât este păstrată integritatea textului,
extrasul nu este folosit în afara contextului,
nu oferă informații complete sau nu induce
în eroare cititorul cu privire la natura,
domeniul de aplicare sau conținutul textului.

Textul sursă trebuie să fie întotdeauna recunoscut
după cum urmează

„© Consiliul Europei, anul publicării”.

Toate solicitările privind republicarea sau traducerea
integrală sau parțială a documentului vor fi adresate
Directoratului de Comunicare,
Consiliul Europei (F-67075 Strasbourg Cedex
sau publishing@coe.int).

Orice altă corespondență referitoare la această
publicație se va adresa Departamentului pentru
implementarea standardelor în domeniul drepturilor
omului, justiției și cooperării juridice,
Directoratul drepturilor omului, Directoratul general
drepturile omului și supremația legii.

Conceptul și ilustrația copertei:

Întreprinderea de Stat Firma Editorial-Poligrafică

„Tipografia Centrală”

Str. Florilor 1, Chișinău

Republica Moldova

www.tipografiacentrala.md

Imagini copertă:

Consiliul Europei, © Shutterstock

Council of Europe Publishing

F-67075 Strasbourg Cedex

<http://book.coe.int>

© Consiliul Europei, februarie 2023

CUPRINS

I. INTRODUCERE	5
I.1. Scop	5
I.2. Utilitate	5
I.3. Obiectivele studiului	6
I.4. Grupuri-țintă	6
II. METODOLOGIA DE LUCRU	7
III. CADRUL NORMATIV PRIVIND INSTITUȚIA JUDECĂTORILOR DE INSTRUCȚIE	8
III.1. Chestiuni generale privind instituția judecătorului de instrucție	8
III.2. Condiții legale de accesare și desemnare în funcția de judecător de instrucție	9
III.3. Probleme identificate și eventuale soluții	12
IV. ACTIVITATEA JUDECĂTORILOR DE INSTRUCȚIE ÎN PERIOADA 2017-2021	17
IV.1. Volumul de muncă	17
IV.2. Aplicarea arestării	20
IV.2.a. Arestarea preventivă	20
IV.2.b. Arestarea la domiciliu	22
IV.3. Interceptarea și înregistrarea comunicărilor	24
IV.4. Controlul judiciar al judecătorului de instrucție	25
IV.5. Probleme identificate și eventuale soluții	30
V. CONSOLIDAREA MECANISMELOR PROCESUALE CE REGLEMENTEAZĂ ACTIVITATEA JUDECĂTORILOR DE INSTRUCȚIE	33
V.1. Actele judecătorului de instrucție. Motivarea încheierilor	33
V.2. Caracterul public al ședințelor și publicarea încheierilor	35
V.3. Utilizarea teleconferinței și a conexiunilor electronice	38
VI. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	42
VI.1. Concluzii	42
VI.2. Recomandări	43

I. INTRODUCERE

I.1. Scop

Prezentul studiu este realizat în scopul studierii aspectelor specifice cu caracter normativ și practic privind statutul și activitatea judecătorilor de instrucție în Republica Moldova, care afectează realizarea atribuțiilor și rolului acestora în cadrul procesului penal.

Studiul s-a bazat, în principal, pe necesitățile (subiectele de interes) formulate de Ministerul Justiției, precum și pe două focus-grupuri, toate având scopul de a putea genera o planificare strategică ulterioară a analizei.

Necesitățile Ministerului Justiției au fost identificate în cadrul unui interviu cu reprezentanți ai instituției, în cadrul căreia au fost puse în discuție subiectele de interes, reieșind din documentele de politici pe domeniul justiției. În baza discuțiilor cu Ministerul Justiției, a fost elaborată Nota de Concept pentru elaborarea unui studiu privind activitatea judecătorilor de instrucție în Republica Moldova, conținutul căreia a constituit o linie de orientare pentru discuțiile din cadrul focus-grupurilor.

Interviurile de grup au urmărit culegerea datelor pentru analiza percepțiilor, motivațiilor, opiniilor participanților despre statutul și activitatea judecătorilor de instrucție, cât și a procedurilor în fața judecătorului de instrucție, cu scopul de a identifica (din punctul de vedere al rolului care le revine în raporturile juridice cu participarea judecătorului de instrucție) problemele, deficiențele și alte bariere, care le afectează activitatea.

Scopul final al studiului este obținerea de date validate în baza principiilor științei, în vederea identificării recomandărilor optime necesare și utile pentru eficientizarea rolului și activității judecătorului de instrucție în cadrul procesului penal.

I.2. Utilitate

Cercetări privind activitatea judecătorilor de instrucție au mai fost efectuate anterior, acestea, însă, fiind realizate din perspectiva implicării/activității lor în contextul anumitor instituții de drept procesual. Prezentul studiu urmează o abordare de ansamblu – atât a aspectelor instituționale, cât și funcționale privind statutul și rolul judecătorului de instrucție, luând în considerare situația la zi a acestuia. Rezultatele analizei realizate în cadrul studiului vor fi folosite pentru definirea și nuanțarea specifică a acțiunilor de efectuat în vederea ameliorării și eficientizării rolului judecătorului de instrucție. În special, recomandările vizează aspecte instituționale, dar și funcționale privind instituția judecătorului de instrucție, ca subiect al procesului penal.

1.3. Obiectivele studiului

Realizarea prezentei cercetări are ca obiective:

- ▶ identificarea problemelor și factorilor care influențează/afectează activitatea și statutul judecătorului de instrucție;
- ▶ analiza cauzelor care au determinat problemele identificate, aferente activității și statutului judecătorului de instrucție;
- ▶ identificarea și formularea recomandărilor normative și, după caz, practice pentru soluționarea problemelor identificate și consolidarea statutului și rolului judecătorului de instrucție în cadrul procesului penal.

1.4. Grupuri-țintă

Grupurile-țintă vizate pentru organizarea focus-grupurilor sunt reprezentate de subiecții raporturilor juridice avute în vedere:

- ▶ *procurorii* – subiecții care conduc sau, respectiv, realizează activitatea de urmărire penală;
- ▶ *judecătorii de instrucție* – subiecții care constituie obiect de cercetare al prezentului studiu;
- ▶ *judecători ai curților de apel* – subiecți competenți cu realizarea controlului judiciar al deciziilor judecătorilor de instrucție.

Reprezentanții grupurilor-țintă au fost selectați în baza principiului teritorialității. Localitățile de proveniență a participanților la focus-grupuri sunt judecătoriile și procuraturile din municipiile Bălți, Strășeni, Chișinău, Comrat, Cahul, acoperind, astfel, Nordul, Centrul, Sudul și Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia.

De asemenea, în focus-grupuri au fost invitați procurori din procuraturile specializate – Procuratura Anticorupție și Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale – activitatea cărora se consideră a fi foarte intensă în ultimii ani. Suplimentar, la interviurile de grup au fost invitați judecători din cadrul curților de apel – Curtea de Apel Bălți, Curtea de Apel Chișinău și Curtea de Apel Comrat – întrucât acestea reprezintă instanțe de recurs pentru încheierile judecătorilor de instrucție.

II. METODOLOGIA DE LUCRU

Studiul a fost elaborat în bază de instrumente de cercetare cantitativă și calitativă. Instrumentul principal utilizat la realizarea acestei cercetări a fost focus-grupul, în baza căruia a avut loc interviuarea profesioniștilor din grupurile-țintă.

Cercetarea cantitativă a cuprins informații și date oficiale cu privire la activitatea judecătorilor de instrucție. Datele au fost colectate de către echipa de autori din resurse disponibile public, în timp ce unele date statistice oficiale au fost puse la dispoziția autorilor de către reprezentanții Agenției de Administrare Judecătorească (în continuare „AAIJ”) din subordinea Ministerului Justiției.

Cercetarea calitativă a avut ca obiectiv investigarea situației judecătorilor de instrucție prin prisma opiniei profesioniștilor din această categorie, cât și cea a principalilor actori juridici cu care primii contactează direct sau indirect – procurorii și judecătorii care efectuează controlul judiciar al actelor judecătorilor de instrucție. În acest sens, opinia respectivilor subiecți a fost studiată în cadrul interviurilor de grup (focus-grupurilor), care au reprezentat discuții ample despre reglementările privind statutul și competențele judecătorilor de instrucție, cât și a practicilor de implementare a acestor reglementări.

De asemenea, a fost utilizată tehnica analizei de conținut, acestea fiindu-i supusă analiza situației existente, bazată pe analiza datelor cantitative colectate în cadrul cercetării cantitative. Prin urmare, situația existentă a fost conturată în conformitate cu propriile percepții și situații de fapt produse și reflectate în informațiile și datele accesate, cât și în cadrul focus-grupurilor. Situația la zi a fost utilizată ca principala unitate de analiză pentru fiecare obiect de cercetare și a fundamentat, în principiu, recomandările formulate în vederea consolidării și eficientizării instituției judecătorului de instrucție.

Studiul a fost elaborat și cu utilizarea cercetării documentare, care a constat în examinarea cadrului normativ al Republicii Moldova, cât și a reglementărilor Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la atribuțiile exercitate de către această categorie de judecători și exigențele legale de accesare în funcția de judecător de instrucție. Suplimentar, au fost studiate mai multe rapoarte, studii și alte cercetări elaborate în acest sens de Ministerul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii, Procuratura Generală, alte organisme naționale.

Principiile metodologice care au stat la baza prezentei cercetări au fost:

- ▶ obiectivitatea și imparțialitatea;
- ▶ acuratețea.

Echipa implicată în această cercetare s-a angajat să furnizeze informații veridice și să nu aibă niciun conflict de interese în îndeplinirea sarcinilor care le-au fost atribuite.

III. CADRUL NORMATIV PRIVIND INSTITUȚIA JUDECĂTORILOR DE INSTRUCȚIE

III.1. Chestiuni generale privind instituția judecătorului de instrucție

Judecătorul de instrucție este judecătorul abilitat cu unele atribuții proprii urmăririi penale, precum și de control judiciar asupra acțiunilor procesuale efectuate în cadrul urmăririi penale. El este numit de către Consiliul Superior al Magistraturii (în continuare „CSM”) din rândul judecătorilor instanței judecătorești, cu consimțământul acestuia, la propunerea președintelui instanței judecătorești, pentru un mandat de 3 ani. Judecătorul de instrucție este independent în relațiile cu celelalte organe de drept și instanțe judecătorești și își exercită atribuțiile numai în temeiul legii și în cadrul acesteia.

Repertoriul normativ care reglementează activitatea judecătorului de instrucție este constituit din:

- ▶ art. 15¹ din Legea nr. 514/1995 privind organizarea judecătorească¹. Norma dată reglementează statutul și modul desemnării judecătorilor de drept comun pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție;
- ▶ art. 41 din Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122/2003 (în continuare „CPP al RM”), care reglementează competențele și modul de exercitare a acestor competențe²;
- ▶ art. 26 alin. (5), art. 132¹-133, 165-205, 300-313 din CPP al RM, care reglementează activitatea judecătorului de instrucție la examinarea măsurilor speciale de investigații, a măsurilor procesuale de constrângere, a acțiunilor de urmărire penală, cât și la dispunerea controlului judiciar. Conform acestor prevederi, judecătorul de instrucție asigură controlul judecătorec în cursul urmăririi penale prin: dispunerea, înlocuirea, încetarea sau revocarea arestării preventive și a arestării la domiciliu; dispunerea liberării provizorii a persoanei reținute sau arestate, revocarea ei, ridicarea provizorie a permisului de conducere a mijloacelor de transport; autorizarea efectuării percheziției, examinării corporale, punerii sub sechestru a bunurilor, ridicării de obiecte ce conțin secret de stat, comercial, bancar, a exhumării cadavrului; dispunerea internării persoanei în instituție medicală; autorizarea interceptării comunicărilor, reținerii, cercetării, predării, percheziționării sau ridicării trimiterilor poștale,

¹ Legea nr. 514/1995 privind organizarea judecătorească, disponibilă la:
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112169&lang=ro.

² Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122/2003, disponibil la:
https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113967&lang=ro.

înregistrării de imagini; audierea martorilor în condițiile art. 109, 110 din CPP al RM și examinarea cererilor privind accelerarea urmăririi penale; autorizarea, la demersul procurorului, a efectuării măsurilor speciale de investigații, date prin lege în competența sa; examinarea contestațiilor depuse de către părțile în proces privind acțiunile procurorului ierarhic superior; examinarea excluderii din hotărâre a unor capete de învinuire dacă persoana condamnată a fost extrădată; efectuarea altor acțiuni procesuale prevăzute de CPP al RM;

- ▶ Regulamentul CSM privind procedura și condițiile de numire a judecătorului de instrucție³ – act normativ care stabilește modul și condițiile de numire a judecătorului de drept comun pentru exercitarea atribuțiilor de judecător de instrucție, precum și procedura de reconfirmare a judecătorilor de instrucție în funcția de judecător de drept comun.

III.2. Condiții legale de accedere și desemnare în funcția de judecător de instrucție

La numirea unui judecător de drept comun pentru exercitarea atribuțiilor de judecător de instrucție urmează a fi respectate următoarele condiții:

- ▶ exprimarea consimțământului judecătorului de drept comun;
- ▶ evaluarea performanțelor acestuia;
- ▶ prezentarea președintelui instanței de judecată privind numirea unui sau a mai multor judecători de drept comun pentru exercitarea atribuțiilor de judecător de instrucție;
- ▶ activitatea de minimum 3 ani în funcție de judecător. În anumite cazuri justificate, termenul de 3 ani poate fi redus⁴.

Atribuțiile de judecător de instrucție se exercită de către judecătorul de drept comun desemnat prin hotărârea CSM pe un termen de până la 3 ani. CSM, la propunerea președintelui instanței judecătorești:

- a) cu cel puțin 3 luni până la expirarea mandatului judecătorului de instrucție în exercițiu, numește judecătorul care va exercita atribuțiile judecătorului de instrucție, precum și unul sau mai mulți judecători supleanți, care vor exercita atribuțiile judecătorului de instrucție în cazul imposibilității acestuia din urmă de a-și exercita atribuțiile;
- b) în cazul apariției vacanței funcției de judecător de instrucție, în termen de cel mult 30 de zile de la survenirea acesteia, numește un alt judecător care va exercita atribuțiile judecătorului de instrucție. Judecătorul numit exercită atribuțiile judecătorului de instrucție în partea neexecutată din mandatul predecesorului său. În cazul în care acesta exercită funcția vacantă de judecător de instrucție timp de mai mult de un an, el nu va putea fi numit pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție pentru următorul mandat.

³ Regulamentul privind procedura și condițiile de numire a judecătorului de instrucție, aprobat prin Hotărârea CSM nr. 145/6 din 12 februarie 2013 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr. 96, art. 516), disponibil la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=42176&lang=ro.

⁴ Ibidem.

Înainte de a începe exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție, judecătorul urmează cursuri de formare în baza unui program special, coordonat cu CSM, în modul stabilit de lege.

Volumul de lucru al judecătorului care va exercita atribuțiile judecătorului de instrucție va fi diminuat gradual în modul reglementat de CSM.

Schimbarea condițiilor legale de accedere și desemnare în funcția de judecător de instrucție a constituit obiect de reglementare pentru mai multe modificări normative intervenite în ultimii ani. De exemplu, după reformele bine venite ale procedurilor de arestare, efectuate în 2016⁵, modificările introduse în CPP al RM în 2017 și 2018 au fost în mare parte redundante⁶. În 2016, una dintre condițiile pentru a deveni judecător de instrucție era să fi deținut o experiență de minim 3 ani în funcția de judecător. În 2018, însă, acest prag a fost exclus fără nicio explicație.

Regulamentul CSM privind procedura și condițiile de numire a judecătorului de instrucție prevede că președintele instanței de judecată va propune CSM candidatura judecătorului care va exercita atribuțiile judecătorului de instrucție din rândul judecătorilor de drept comun care au o experiență de cel puțin 3 ani în funcția de judecător, cu consimțământul judecătorului. Astfel, constatăm că, în prezent, condiția deținerii experienței de cel puțin 3 ani în funcția de judecător există în Regulamentul CSM, dar nu întotdeauna este respectată, fapt pentru care este necesar să fie inclusă în lege.

În pofida faptului că aceasta este o condiție utilă care asigură un nivel de calitate pentru actele și acțiunile judecătorilor de instrucție, doar puțini judecători cu experiență au acceptat să fie numiți ca judecători de instrucție. Crearea condițiilor privind exercitarea atribuțiilor de judecător de instrucție fără anumite premise normative primare în acest sens, cu excepția celor legate de profesionalism și respectarea atribuțiilor de serviciu, va genera îmbunătățirea calității actului de justiție. Or, funcția de judecător de instrucție este una specifică, judecătorii fiind obligați să urmeze cursuri speciale de formare continuă, astfel, considerăm că cerința experienței de 3 ani în funcție de judecător este una nu doar utilă, dar și justificată, și necesară.

În partea ce ține de mecanismul de selectare și desemnare a judecătorului de instrucție, acesta a fost constatat ca fiind nu pe deplin transparent. Prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 7/2020⁷ a fost declarat neconstituțional articolul 15¹ alin. (5) din Legea nr. 514/1995 privind organizarea judecătorească, în redacția Legii nr. 265/2018 pentru modificarea unor acte legislative, care prevedea că „*în cazul în care niciun judecător nu-și exprimă acordul pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție sau mai mulți judecători își exprimă acordul în acest sens, candidatura judecătorului va fi determinată de către președintele instanței judecătorești*”.

⁵ A se vedea Legea nr. 126/2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=93735&lang=ro.

⁶ Consiliul Europei, Cercetarea privind aplicarea arestării preventive în Republica Moldova, 2020, pag. 189, disponibilă la: <https://rm.coe.int/raport-cercetare-arestare-preventiva-ro-final/16809cbe14>.

⁷ Hotărârea Curții Constituționale nr. 7 din 24 martie 2020 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 15¹ alin. (5) din Legea nr. 514 din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească (*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 115-117, 2020, art. 51), disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121413&lang=ro.

În acest sens, instanța de jurisdicție constituțională a relevat:

Curtea Constituțională a constatat că nici legea, nici prevederile Regulamentului privind procedura și condițiile de numire a judecătorilor de instrucție nu stabilesc obligația președintelui de instanță ca, în cadrul procedurii de selectare și determinare a candidaturii, să țină cont de **situația particulară a judecătorului**, situație care ar putea exclude transferul (e.g. sarcina; creșterea de unul singur a unui minor; îngrijirea unui membru de familie etc.). Norma contestată este insensibilă la situațiile obiective în care se pot afla unii judecători.

În al doilea rând, Curtea a observat că **legea nu-l obligă pe președintele instanței de judecată să-și motiveze demersul** prin care propune CSM desemnarea unui judecător pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție. În această situație judecătorul selectat poate rămâne fără un răspuns la întrebarea de ce a fost el cel selectat și nu un alt judecător. Mai mult, această situație îi poate crea judecătorului selectat suspiciuni privind reaua-intenție din partea președintelui instanței de judecată.

În al treilea rând, Curtea a reținut că în cazul în care niciun judecător nu dorește să exercite atribuțiile judecătorului de instrucție, înseși **selectarea și determinarea discreționară** de către președintele instanței de judecată a candidaturii sunt problematice. Astfel, în redacția sa inițială, Legea contestată prevedea că, în cazul în care niciun judecător nu-și exprimă acordul pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție, candidatura judecătorului va fi determinată de către președintele instanței judecătorești prin *tragere la sorți*, în prezența tuturor judecătorilor care activează în instanța judecătorească, cu consemnarea acestui fapt într-un proces-verbal.

În al patrulea rând, Curtea a observat că, deși legea limitează durata mandatului la trei ani, ea **nu limitează numărul mandatelor**. În forma sa inițială, legea stabilea că judecătorul de instrucție este numit *pentru un mandat de trei ani, fără posibilitatea de a exercita două mandate consecutive*. Astfel, norma contestată permite selectarea și determinarea fără consimțământ și în mod repetat a aceluiași judecător pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție.

În al cincilea rând, Curtea a constatat că legea obligă președintele instanței de judecată să selecteze doar un **singur candidat** pentru funcția de judecător de instrucție. Pentru judecătorul selectat, acest fapt reprezintă o incertitudine cu privire la motivul selectării sale de către președintele instanței. Din perspectiva președintelui instanței de judecată, acest fapt îi permite să selecteze și să determine un candidat pe care îl preferă din motive subiective. Din perspectiva rolului CSM, selectarea și determinarea unui singur candidat de către președintele instanței de judecată limitează marja de discreție a CSM în acest proces. Mai mult, **legea nu reglementează cazurile în care CSM poate respinge candidatura propusă de către președintele instanței de judecată**. În această situație, rolul președintelui instanței devine dominant.

Într-un final, Curtea Constituțională a stabilit că, până la modificarea Legii de către Parlament, selectarea și determinarea judecătorilor de instrucție de către președintele instanței de judecată vor avea loc în baza procedurii tragerii la sorți, așa cum aceasta a fost reglementată de articolul 15¹ alin. (5) din Legea nr. 514/1995 privind organizarea judecătorească, în redacția anterioară intrării în vigoare a Legii nr. 265/2018 pentru modificarea unor acte legislative, care prevedea că „în cazul în care niciun judecător nu-și exprimă acordul pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție sau mai mulți judecători își exprimă acordul în acest sens, candidatura judecătorului va fi determinată de către președintele instanței judecătorești prin tragere la sorți, în prezența tuturor judecătorilor care activează în instanța judecătorească, cu consemnarea acestui fapt într-un proces-verbal”. Prin urmare, Curtea Constituțională a readus mecanismul de tragere la sorți în vigoare până la adoptarea de Parlament a unor modificări ample ce țin de modul de desemnare și numire a judecătorilor de instrucție.

III.3. Probleme identificate și eventuale soluții

Un criteriu esențial și obligatoriu pentru funcția de judecător de instrucție ar ține de vechimea lor în muncă – **minim 3 ani în funcția de judecător – ca unul clar indicat în Legea nr. 514/1995**. Revenirea la această cerință obligatorie de cel puțin 3 ani de experiență pentru numirea în funcție de judecător de instrucție (exclusă din lege anterior) este necesară. Așa cum am relevat supra, acest criteriu de selecție este util, necesar și justificat prin specificul domeniului abordat în activitatea judecătorului de instrucție (specific dovedit inclusiv prin instruirea specială necesară anterior începerii mandatului), domeniu care presupune un accent aparte pe respectarea drepturilor omului în cadrul procedurilor penale.

În continuare, **specializarea în materie penală sau contravențională ar urma să fie la fel obligatorie** și, doar în caz de excepție – opțională, de exemplu, în cazul în care în judecătoria respectivă lipsesc judecători cu experiență anterioară pe cauze penale sau numărul judecătorilor din instanță este unul insuficient pentru a reuși o specializare efectivă.

Respectarea de către CSM a condiției de eligibilitate de trei ani de experiență în funcția de judecător pe cauzele penale sau contravenționale pentru desemnarea în calitate de judecător de instrucție este necesară. Abaterea de la această condiție de eligibilitate poate avea loc doar cu titlu de excepție, în cazul în care într-o anumită instanță judecătorească nu sunt judecători cu o asemenea experiență în funcția de judecător. În orice caz, se consideră necesar ca Legea nr. 514/1995 să prevadă asemenea excepție, decizia CSM urmând să fie una motivată în acest sens.

Se consideră necesară **includerea interdicției de exercitare a două mandate consecutive**, cu stabilirea termenului de 3 ani pentru un mandat, având în vedere că alegerea în funcție se face prin tragere la sorți. Mai mult, în scopul excluderii oricăror riscuri de influențe și monopolizare a activității judecătorului de instrucție, termenul actual de 3 ani este unul rezonabil, care permite și judecătorului să-și poată dezvolta cariera și specializarea sa în afara limitelor funcției de judecător de instrucție.

Cadrul normativ actual privind exercitarea măsurilor asiguratorii, precum și specificul acestora, cer de la judecătorul de instrucție urgență în examinarea lor, dar, concomitent, și necesitatea respectării cerințelor de bănuială rezonabilă și analizare minuțioasă a probelor prezentate de organele de urmărire penală și de procuror. Prin urmare, încuviințarea în timp util, deseori în regim de urgență, a acestor măsuri, este esențială pentru a asigura eficiența măsurilor prejudiciare, iar aceasta ar putea însemna solicitarea încuviințării și pe timp de noapte sau în afara orelor obișnuite de program. Deși această experiență nu face parte din practica actuală în Republica Moldova, examinarea în afara regimului obișnuit de muncă (de la 8.00 la 17.00, de luni până vineri) a demersurilor privind măsurile care nu suferă amânare, dar și pentru a nu uza de termenul maxim de reținere de 72 de ore din motive formale și neimputabile conceptual nici părții apărării, nici părții acuzării, precum nici instanței, pentru a eficientiza acțiunile de urmărire penală, cât și pentru a diminua maxim posibil limitarea drepturilor persoanei în cadrul procedurilor penale, se consideră bine venită reglementarea muncii judecătorului de instrucție (cât și a procurorului) în afara orelor de program și zilelor lucrătoare. Legislația muncii, în principiu, reglementează munca peste orele de program, cât și în zilele de odihnă sau de sărbătoare, totuși, o practică activă de aplicare a acesteia în cazul judecătorilor de instrucție nu a fost identificată. Cauzele, în acest sens, pot fi diverse – fie această legislație este insuficientă, fie este ineficientă – în orice caz, se consideră necesar reglementarea unor instrumente/garanții care, dacă nu să încurajeze, atunci, cel puțin, să nu descurajeze activitatea judecătorilor de instrucție în afara regimului obișnuit de muncă, atunci când la mijloc sunt situații de privare de drepturi fundamentale ale bănuțiilor/învinuțiilor.

Una dintre soluțiile sugerate în interviurile/discuțiile avute pentru scrierea prezentului studiu era asimilarea, din punct de vedere financiar, a judecătorilor de instrucție cu judecătorii curților de apel. Considerăm că aceasta nu este o soluție care să facă funcția dată mai atractivă, așa cum nici nu este de natură să încurajeze antrenarea judecătorilor de instrucție la activități procesuale în afara regimului obișnuit de muncă. Mai mult, prin egalarea financiară a acestor două funcții de judecător are loc devalorizarea poziției de judecător de nivelul curții de apel – funcție care se poate ocupa prin concurs, doar după deținerea unei experiențe în funcția de judecător de cel puțin 6 ani. Suplimentar, examinarea cauzelor de către instanțele de apel se face de o manieră mult mai complexă decât examinarea cauzelor aflate în competența judecătorilor de instrucție. Totodată, este necesar a nu se uita că judecătorii de la curțile de apel sunt cei care realizează controlul judiciar al încheierilor judecătorilor de instrucție în calitate de instanțe de recurs. Egalarea financiară a judecătorilor de instrucție cu judecătorii din instanțele de apel este incorectă și față de ceilalți judecători din cadrul instanțelor în care activează judecătorii de instrucție. Or, iarăși, judecătorii din judecătorii, care nu exercită atribuții de judecători de instrucție, examinează cauzele penale în ansamblul lor, deci, mult mai complex, trebuind să ia în considerare și aspecte decise în cadrul urmăririi penale de către judecătorii de instrucție. Toate aceste aspecte ne demonstrează că utilizarea acestui instrument în vederea sporirii atractivității funcției de judecător de instrucție nu este reușită și nici utilă, ba din contra, poate face chiar o defavoare sistemului de justiție. **Astfel, prezentul studiu nu recomandă asimilarea financiară a judecătorului de instrucție cu cea a judecătorului din cadrul curților de apel. Totuși, respectarea în practică a garanțiilor oferite de legislația muncii și, eventual, revizuirea de ansamblu a politicii salariale în domeniu ar putea reprezenta niște soluții viabile și funcționale.**

În acest sens, Codul muncii al Republicii Moldova acoperă deja așa situații precum deplasările de serviciu (inclusiv de la un sediu la altul), munca peste program sau în zilele de odihnă, reglementând mecanisme de compensare a cheltuielilor, dar și garanții aferente domeniului salarizării pentru salariat (în cazul dat – judecătorul de instrucție). Aplicarea corespunzătoare a reglementărilor privind garanțiile și stimulentele de natură financiară ar putea încuraja participarea la concurs a judecătorilor de drept comun cu competențe necesare exercitării funcției de judecător de instrucție.

Pentru a exclude marja de discreție a președintelui instanței judecătorești la desemnarea candidatului la funcția de judecător de instrucție atunci când niciun judecător sau când mai mulți judecători își exprimă acordul – **pledăm pentru menținerea opțiunii de tragere la sorți, ca exercițiu obligatoriu**. Considerăm că unica modalitate corectă ar fi tragerea la sorți în continuare, cu excepția situației în care însuși judecătorul de drept comun își dorește să fie judecător de instrucție. Această părere a fost susținută și de judecătorii care au participat la interviurile de grup realizate de către autorii prezentului studiu.

Se consideră că participarea la tragerea la sorți ar necesita să fie obligatorie, or, numirea în funcția de judecător se face fără vreo specializare din start. Astfel, toți judecătorii, odată cu numirea în funcție, cunosc că ar putea să le revină în competență spre examinare cauze din diferite ramuri ale dreptului, acestea fiind repartizate aleatoriu de către Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor. O așteptare rezonabilă ar putea să se contureze abia la numirea în funcția de judecător în cadrul instanțelor de nivelul doi și trei. La nivelul unu, însă, o asemenea așteptare ar putea fi exclusiv de ordinul „speranței”. În ipoteza în care judecătorul de drept comun nu își exprimă consimțământul pentru exercitarea atribuțiilor de judecător de instrucție, la propunerea președintelui instanței de judecată, CSM va desemna unul sau mai mulți judecători de instrucție. Refuzul de a exercita atribuțiile de judecător de instrucție ar urma să fie calificat drept abatere disciplinară și va servi temei pentru aplicarea sancțiunilor disciplinare. Acest lucru implică amendarea corespunzătoare a Legii nr. 178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor.

La desemnarea judecătorului de instrucție, președintele instanței judecătorești trebuie să propună, printr-un demers motivat, către CSM, cel puțin două candidaturi dintre judecătorii instanței judecătorești, precum și unul sau mai mulți judecători supleanți pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție. Faptul că demersul trebuie să fie motivat înseamnă că acesta trebuie să conțină argumentele care justifică candidaturile propuse, iar condiția de a înainta cel puțin doi candidați va oferi o anumită certitudine și va reduce din marja largă de discreție a președintelui instanței și a CSM. Aceste aspecte ar corespunde par. 68, 74 ale Hotărârii Curții Constituționale nr. 7/2020.

În continuare, în vederea executării Hotărârii Curții Constituționale 7/2020, se propune un proiect *de lege ferenda*. Proiectul de lege nu prevede amendamente la mecanismul de suspendare, apariție a vacanței funcției de judecător de instrucție sau expirare a mandatului acestuia, care sunt prevăzute în lege și nu fac obiectul prezentei analize.

„Articolul 15¹. Judecătorul de instrucție

- (1) Judecătorul de instrucție este numit cu consimțământul acestuia de către Consiliul Superior al Magistraturii la propunerea președintelui instanței judecătorești din rândul judecătorilor instanței respective, care au activat în funcția de judecător cel puțin 3 ani, pentru un mandat de 3 ani, fără posibilitatea de a exercita două mandate consecutive.
- (2) În vederea desemnării judecătorului de instrucție, președintele instanței judecătorești va propune, printr-un demers motivat, Consiliului Superior al Magistraturii cel puțin două candidaturi dintre judecătorii instanței judecătorești, precum și unul sau mai mulți judecători supleanți pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție în cazul imposibilității exercitării atribuțiilor de către judecătorul desemnat.
- (3) În cadrul procesului de determinare a candidaturilor pentru ocuparea postului de judecător de instrucție și a judecătorilor supleanți, președintele instanței judecătorești va ține cont, în mod obligatoriu, de următoarele criterii de bază:
 - 1) nivelul de cunoștințe și aptitudinile profesionale;
 - 2) vechimea în funcția de judecător;
 - 3) specializarea în materie penală sau contravențională;
 - 4) circumstanțele personale obiective ale judecătorului care ar împiedica exercitarea deplină și eficientă a atribuțiilor judecătorului de instrucție;
 - 5) indicatorii calitativi și cantitativi ai activității desfășurate în funcția de judecător.
- (4) În cazul în care nici un judecător nu-și exprimă acordul pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție sau mai mulți judecători își exprimă acordul în acest sens, decizia cu privire la candidaturile pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție este luată de către președintele instanței judecătorești prin tragere la sorți, în prezența tuturor judecătorilor care activează în instanța judecătorească, cu consemnarea acestui fapt într-un proces-verbal.
- (6) Refuzul de a exercita atribuțiile de judecător de instrucție va fi calificat drept abatere disciplinară și va servi temei pentru aplicarea sancțiunilor disciplinare.
- (7) Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii prin care se numește judecătorul de instrucție din lista candidaților înaintați de președintele instanței judecătorești, precum și hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii prin care se respinge candidatul sau candidații înaintați, se motivează, indicându-se considerentele.
- (8) Hotărârea prin care se respinge candidatura sau candidaturile înaintate de președintele instanței judecătorești poate fi adoptată în situația când Consiliul Superior al Magistraturii, analizând prin prisma criteriilor prevăzute la alin. (3) și a motivării președintelui instanței judecătorești, constată că acestea nu întrunesc într-o măsură suficientă exigențele necesare pentru exercitarea atribuțiilor de judecător de instrucție, în cazul când:
 - 1) candidaturile înaintate au obținut calificativul „insuficient” la ultimele evaluări ale performanțelor judecătorului;
 - 2) candidaturile înaintate activează în funcția de judecător pentru o perioadă mai mică de 18 luni.

- (9) Înaintarea repetată de către președintele instanței judecătorești a candidaților respinși de către Consiliul Superior al Magistraturii poate fi realizată doar după epuizarea tuturor candidaturilor pe care președintele instanței judecătorești le consideră potențial eligibile și oportune prin prisma criteriilor prevăzute la alin. (3). În demersul prin care se înaintează repetat candidatura respinsă inițial, președintele instanței judecătorești va menționa expres și va motiva acest fapt.
- (10) Înainte de a începe exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție, judecătorul urmează cursuri de formare în baza unui program special, coordonat cu Consiliul Superior al Magistraturii, în modul stabilit de lege. Volumul de lucru al judecătorului care va exercita atribuțiile judecătorului de instrucție va fi diminuat gradual în modul reglementat de Consiliul Superior al Magistraturii”.

IV. ACTIVITATEA JUDECĂTORILOR DE INSTRUCȚIE ÎN PERIOADA 2017-2021

Majoritatea judecătorilor de instrucție au fost numiți în funcție de către CSM la 19 decembrie 2017. Restul judecătorilor de instrucție au fost numiți în funcție de către CSM la 16 ianuarie 2018, după intrarea în vigoare a modificării prin care a fost anulată cerința privind experiența minimă de trei ani în funcția de judecător.

În procesul de implementare a Legii nr. 76/2016 cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești, prin Hotărârea CSM nr. 584/27 din 11 decembrie 2018, sediul Ciocana al Judecătoriei Chișinău a fost specializat în examinarea cauzelor în materie contravențională și celor din domeniul judecătorului de instrucție, fiind desemnați judecători specializați în acest domeniu. La 22 decembrie 2020, CSM a aprobat lista judecătorilor pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție în cadrul judecătoriilor pentru perioada anilor 2021-2023. Perioada de cercetare a studiului va viza, în mod prioritar, ultimul mandat de activitate al judecătorilor de instrucție, adică 2017-2020, dar și activitatea acestora în anul 2021.

IV.1. Volumul de muncă

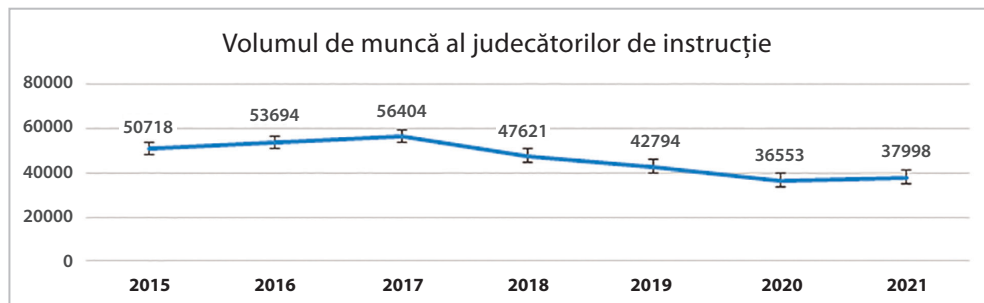
Pentru exercitarea atribuțiilor judecătorilor de instrucție, la 1 ianuarie 2022, existau peste 80 de judecători de instrucție (permanenți și supleanți)⁸. În anul 2022, în fiecare sediu al unei judecătorii din Republica Moldova (cu excepția mun. Chișinău) exista un singur judecător de instrucție. Alți 1-3 judecători din aceeași instanță exercitau funcția de supleant, pentru cazurile în care judecătorul de instrucție de bază era în imposibilitate să-și exercite atribuțiile. În medie, numărul total al judecătorilor de instrucție de bază nu depășea 43-45 de judecători de instrucție la cele 42 de sedii existente (15 judecătorii)⁹.

La stabilirea numărului judecătorilor de instrucție s-a aplicat prezumția că în fiecare instanță judecătorească din țară ar trebui să fie cel puțin un judecător de instrucție. Cu toate acestea, la nivel de raion, judecătorul care exercită atribuțiile judecătorului de instrucție mai examinează și cauze penale, civile sau contravenționale.

⁸ CSM, Lista judecătorilor de instrucție în instanțele judecătorești din Republica Moldova, 2022 (accesată la 20 iunie 2022), disponibilă la: http://csm.md/files/Lista_judecatorilor/Lista_de_instrucție.pdf.

⁹ Odată cu adoptarea Legii cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești nr. 76 din 21 aprilie 2016, judecătoriile specializate au fost lichidate, iar restul judecătoriilor au fost comasate, fiind create 15 judecătorii, fiecare judecătorie având mai multe sedii. Din decembrie 2018, sunt 42 de sedii ale celor 15 judecătorii, care urmează a fi unificate treptat, până în data de 31 decembrie 2027, pe măsura creării condițiilor pentru aceasta, conform planului aprobat de Parlament.

Volumul de muncă ridicat afectează posibilitatea examinării calitative a materialelor și dosarelor din competența judecătorilor de instrucție. În timp ce numărul total al judecătorilor de instrucție rămâne unul constant în ultimii ani, volumul lor de lucru a suportat schimbări graduale. În 2017 acest număr a ajuns la 56,404, în 2018 a fost de 47,621 materiale și cauze, dar atestând o descreștere către anul 2021 – 37,998¹⁰. Datele privind volumul de muncă în 2021 sunt similare anilor 2011-2014¹¹.



Date statistice cu privire la volumul de lucru total al judecătorilor de instrucție. Sursa: AAJJ.

Analiza datelor relevă faptul că, în ultimii 4 ani, volumul de muncă a judecătorilor de instrucție s-a diminuat. Scăderea cu circa 25% a volumului de muncă în perioada 2020-2021 se poate datora sistării activității instanțelor de judecată și a procuraturilor pentru anumite perioade de timp, generată de epidemia de coronavirus (COVID-19).

Cu toate acestea, se pare că decizia cu privire la numărul judecătorilor de instrucție nu se bazează pe o evaluare minuțioasă a volumului real de muncă a judecătorilor de instrucție. Chiar și în condițiile descreșterii, în ultimii doi ani, a volumului de muncă, un simplu calcul ne arată că, în prezent, unui judecător de instrucție ar urma să-i revină spre examinare în medie peste 840 de dosare și materiale în decursul unui an (în baza datelor din 2021). Această cifră este una și mai mare pentru judecătorii de instrucție din municipiile Chișinău și Bălți. Cu titlu de comparație, la nivel de instanțe de fond, volumul de lucru mediu efectiv *per* judecător în 2020 constituia 765 de dosare anual¹².

La fel, a fost atestată practica potrivit căreia alte materiale (ex., dosarele contravenționale) sunt distribuite în continuare judecătorului de instrucție. Acestea, însă, ar fi util să fie distribuite judecătorilor specializați în drept penal, or, în caz contrar, are loc o afectare perpetuă a volumului de muncă a judecătorului de instrucție.

¹⁰ Date preluate din rapoartele AAJJ privind activitatea judecătorilor de instrucție, disponibile la: <https://www.aajj.justice.md/ro/report-type/rapoarte-statistice?page=2>.

¹¹ Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Raport: „Reforma instituției judecătorului de instrucție în Republica Moldova”, 2015.

¹² Raport de activitate a CSM și a instanțelor judecătorești în anul 2020, pag. 118, disponibil la: https://www.csm.md/files/Raport_anual/2020_RAPORT_CSM.pdf.

Anul	Total	Autorizarea percheziției		Autorizarea ridicării de obiecte/documente		Autorizarea sechestrării corespondenței		Autorizarea interceptării convorbirilor telefonice		Punerea bunurilor sub sechestru		Alte măsuri de constrângere		Demersuri de arestare (inclusiv la domiciliu)		Demersuri prelungire arestare (inclusiv la domiciliu)		Plângeri împotriva acțiunilor OUP	
		demer-suri	% din total	demer-suri	% din total	demer-suri	% din total	demer-suri	% din total	demer-suri	% din total	demer-suri	% din total	demer-suri	% din total	demer-suri	% din total	plân-geri	% din total
2017	56404	13732	24,3%	2842	5,0%	2087	3,7%	11278	20,0%	661	1,2%	13102	23,3%	3666	6,5%	5775	10,2%	3261	5,8%
2018	47621	8266	17,4%	3465	7,3%	534	1,1%	12480	26,2%	597	1,3%	12424	26%	2605	5,5%	3833	8%	3417	7,2%
2019	42794	6218	14,5%	6623	15,5%	303	0,7%	8678	20,3%	612	1,4%	11328	26,5%	2198	5,1%	3291	7,7%	3543	8,3%
2020	36553	4964	13,6%	3284	9%	-	-	5290	14,5%	382	1%	15480	42%	1651	4,5%	2292	6,3%	3572	9,1%
2021	37998	5519	14,5%	4066	10,7%	-	-	5863	15,5%	353	0,9%	16214	42,7%	1688	4,4%	2573	6,8%	1721	4,5%
Media	-	-	16,9%	-	9,5%	-	-	-	19,3%	-	1,1%	-	32%	-	5,2%	-	7,8%	-	7%

Tabel. Date cu privire la cauzele examinate de judecătorii de instrucție în anii 2017-2021 și ponderea acestora din numărul total de dosare/materiale examinate¹³

¹³ Date extrase din rapoartele statistice anuale publicate de către AAJ, disponibile la: <http://aaaj.justice.md/ro/rapoarte/rapoarte-statistice>.

Din tabelul de mai sus observăm că, în perioada 2017-2021, 32% din volumul de muncă a judecătorilor de instrucție reprezintă examinarea demersurilor cu privire la aplicarea măsurilor de constrângere, altele decât arestul preventiv. Autorizarea percheziției constituie 17% din activitatea judecătorilor de instrucție și autorizarea ridicării de obiecte/documente – circa 10%, iar 7% reprezintă examinarea plângerilor împotriva acțiunilor organelor de urmărire penală. Totuși, o atenție reală a atras procentajul înalt din timpul și volumul de muncă alocat de către judecătorii de instrucție pentru examinarea demersurilor de arestare, arestare la domiciliu și de prelungire a acestora, care constituie 13%, iar interceptarea convorbirilor telefonice – mai bine de 19%. Din aceste considerente, acestea vor fi analizate în următoarele subcapitole.

Potrivit Regulamentului CSM privind stabilirea gradelor de complexitate unice naționale a cauzelor judiciare civile, penale și contravenționale¹⁴, dosarelor și materialelor examinate de către judecătorii de instrucție li se atribuie o complexitate de la 2 la 6 (1 reprezentând complexitatea minimă, iar 10 – complexitatea maximă). Atribuirea unei categorii de dosare ca fiind mai puțin complexe poate influența negativ timpul și diligența prin care judecătorul de instrucție decide asupra examinării lor, deși, din tabelul de mai sus, am observat că majoritatea dintre ele reprezintă chestiuni complexe de limitare a drepturilor omului (percheziția, limitarea secretului corespondenței, a secretului convorbirilor telefonice etc.). Clasificarea materialelor examinate de către judecătorii de instrucție în categoria celor mai puțin complexe reprezintă o chestiune care merită o analiză minuțioasă.

Având în vedere volumul mare de dosare examinate de către judecătorul de instrucție, complexitatea reală a unor dosare examinate față de complexitatea atribuită, **ar fi oportun ca Ministerul Justiției împreună cu CSM să examineze detaliat metodologia prin care este atribuit gradul de complexitate dosarelor examinate de către judecătorii de instrucție.** Acest lucru ar conduce la remedierea și calibrarea volumului de muncă, cel puțin sub aspect al efortului intelectual al judecătorului de instrucție, inclusiv al duratei de timp necesar examinării materialelor.

IV.2. Aplicarea arestării

IV.2. a. Arestarea preventivă

Arestarea preventivă constă în deținerea învinutului, inculpatului în stare de arest în locurile și în condițiile prevăzute de lege. Legislația națională (articolele 185 și 308 (8) din CPP al RM) prevede că arestarea preventivă constituie o măsură excepțională și se dispune doar atunci când se demonstrează că alte măsuri nu sunt suficiente pentru a înlătura riscurile care justifică aplicarea arestării.

Inițial, în Codul de procedură penală din 2003, arestarea preventivă putea fi aplicată în cazul comiterii infracțiunilor pentru care legea penală prevedea închisoare pe termen mai mare de doi ani și doar în cazuri excepționale termenul putea fi mai mic de doi

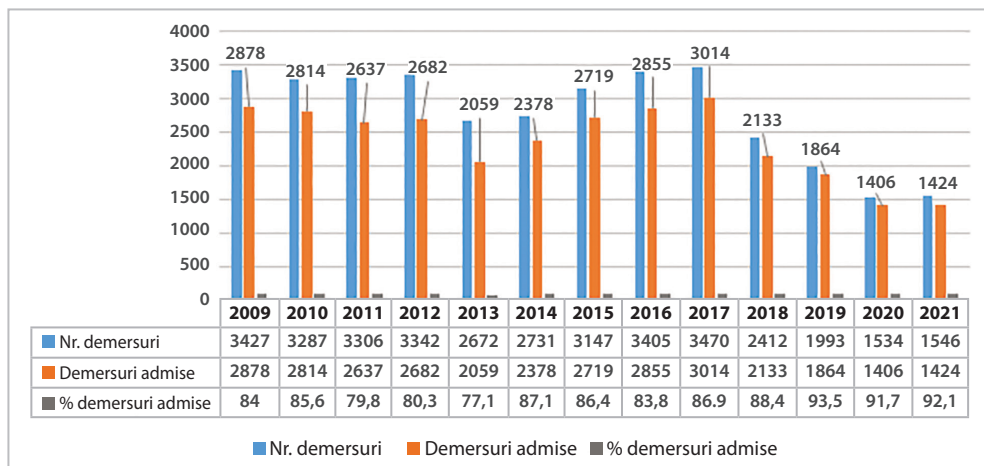
¹⁴ Hotărârea CSM nr. 165/6 din 18 februarie 2014 cu privire la aprobarea Regulamentului privind stabilirea gradelor de complexitate unice naționale a cauzelor judiciare civile, penale și contravenționale (modificată prin Hotărârea CSM nr. 518/240 din 1 august 2017), disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=78598&lang=ro.

ani. În 2012, acest standard a fost ridicat, aplicarea arestării preventive fiind posibilă doar pentru infracțiuni, cel puțin grave. Ulterior, în 2016, Legislativul iarăși a scăzut standardul, chiar mai mult decât în 2003. Potrivit modificărilor, arestarea preventivă era posibil de aplicat în cazul în care persoana era învinuită de comiterea infracțiunilor pentru care legea penală prevedea închisoare pe termen mai mare de un an. În cele din urmă, în 2018, condiția de aplicare a arestării prevede că această măsură poate fi aplicată numai persoanelor acuzate de infracțiuni sancționate cu închisoare pe termen mai mare de 3 ani¹⁵.

Anul	Nr. cauze penale transmise în judecată	Nr. demersuri (fără prelungiri)	Raportat la nr. de cauze transmise în judecată	Variația față de anul precedent	Demersuri admise	% de demersuri admise
2017	15141	3470	22,9%	-	3014	86,9%
2018	15428	2412	15,6%	+ 1,9%	2133	88,4%
2019	14834	1993	13,4%	-4%	1864	93,5%
2020	13769	1534	11,1%	- 7,2%	1406	91,7%
2021	14092	1546	11%	+2,3%	1424	92,1%
Media			14,8%			90,5%

Date statistice oficiale privind demersurile de arestare examinate în anii 2017-2021. Sursa: AAIJ

În baza datelor statistice, observăm că procurorii, în ultimii 5 ani, solicită arestarea aproape în 15% din cauzele penale transmise în instanță. Acest lucru este îngrijorător, având în vedere modificările din 2018 prenotate supra¹⁶. În tabelul de mai sus, au fost analizate doar datele la nivel de judecători de instrucție, nefiind analizate datele la nivel de curți de apel, urmare a exercitării controlului judiciar al urmăririi penale și asupra deciziilor judecătorilor de instrucție.



Date statistice oficiale privind demersurile de arestare examinate în anii 2009-2021. Sursa: AAIJ

¹⁵ A se vedea amendamentele introduse prin Legea nr. 179 din 26 iulie 2018, în vigoare din 17 august 2018, disponibile la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105536&lang=ru.

¹⁶ Ibidem.

În ceea ce privește statisticile furnizate de AAIJ, rata de admitere a demersurilor de arestare, în ultimii 5 ani, a fost de 90,5%. În 2019, în general, a atins cota maximă istorică de 93,5%.

Reducerea numărului de cereri de arestare în 2018-2021 ar trebui tratată cu prudență. Nu a fost determinată de o schimbare în fond a practicii sau atitudinii judecătorilor de instrucție, dar mai degrabă a fost un rezultat al modificărilor normative¹⁷. Se observă că judecătorii de instrucție, în unele cazuri, se limitează la constatarea suspiciunii rezonabile pentru aplicarea arestării sau chiar neglijează examinarea fundamentală a nivelului de suspiciune rezonabilă, care este o condiție *sine qua non* a validității arestării.

În multe cazuri, argumentele aduse în favoarea aplicării arestării de către procurori nu ating nivelul necesar care ar justifica arestarea. Totuși, aceste argumente sunt acceptate frecvent de către instanțe și considerate ca suficiente în favoarea arestării. Se formează o practică conform căreia problema necesității aplicării arestării preventive nu este luată în considerație, accentul fiind pus, în cea mai mare parte, pe bănuiala rezonabilă și, în cel mai bun caz, pe unele riscuri¹⁸. Obligația de a dovedi imposibilitatea aplicării altei măsuri preventive, în multe cazuri, se transformă în una formală, fiind susținută de fraze generale.

În pofida faptului că numărul de persoane arestate a fost redus simțitor, se pare că judecătorii nu examinează mai amănunțit cererile de arestare preventivă. Dimpotrivă, rata cererilor de arestare acceptate în ultimii trei ani a crescut semnificativ. Cifrele atât de mari ridică, în sine, semne de întrebare cu privire la eficiența controlului judiciar asupra procedurilor de arestare. La fel, se pare că judecătorii de instrucție s-au obișnuit să aprobe în mod invariabil demersurile procurorilor, fie din obediență, fie din cauza presiunilor nepotrivite. Această îngrijorare este accentuată de constatarea faptului că judecătorii de instrucție care îndrăznesc să respingă aceste demersuri riscă să devină ținta urmărilor penale pentru emiterea vreunui „act judiciar contrar legii”, în baza articolului 307 din Codul penal al Republicii Moldova nr. 985/2022 (în continuare, „CP al RM”) ¹⁹. Suplimentar, în vederea atenuării procesului de autorizare lejeră a demersurilor procurorilor și a influenței procurorilor asupra activității judecătorilor de instrucție, este recomandabilă modificarea componenței de infracțiune prevăzută la art. 307 din CP al RM.

IV.2. b. Arestarea la domiciliu

Arestarea la domiciliu este reglementată de art. 188 din CPP al RM și este o măsură preventivă privativă de libertate, care constă în izolarea învinutului, inculpatului de societate în locuința acestuia sau în alt imobil, cu stabilirea anumitor obligații

¹⁷ A se vedea amendamentele introduse prin Legea nr. 179 din 26 iulie 2018, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105536&lang=ru.

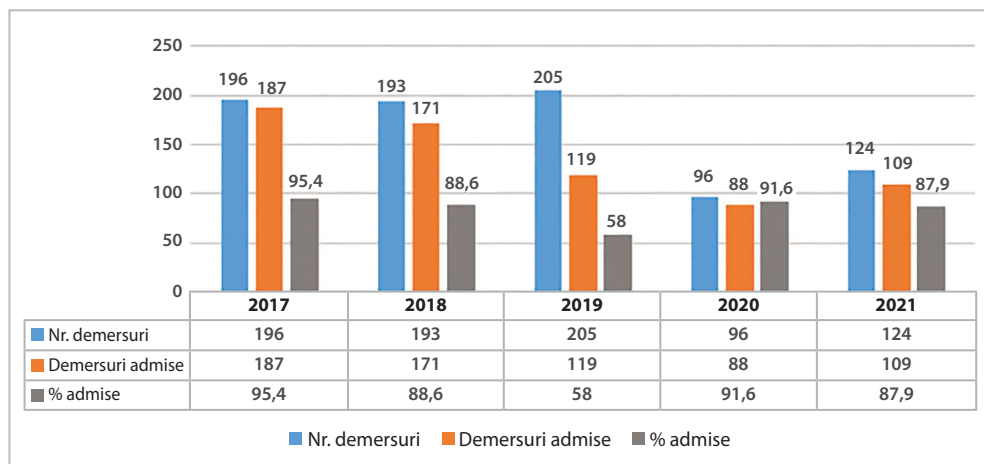
¹⁸ Măsurile de detenție preventivă și alternativele acestora: Cercetare empirică /Igor Dolea, Dumitru Roman, Vitalie Rusu [et al.]; Fundația Soros Moldova, Institutul de Reforme Penale. – Chișinău: S. n., 2021 (Tipogr. „Print-Caró”). – 219 p.

¹⁹ Comisia Internațională a Juriștilor, Raport; „Promisiunea neîndeplinită privind un sistem judecătoresc independent în Moldova”, 2019, pag. 18, disponibil la: https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/03/2019-ICJ-Raport-Independenta-Justitiei-RM_RO.pdf.

și restricții (interzicerea de a ieși din locuință, limitarea convorbirilor telefonice, recepționării și expedierii trimiterilor poștale și utilizării altor mijloace de comunicare; interzicerea comunicării cu anumite persoane și primirea pe cineva în locuința sa). Arestarea la domiciliu se aplică față de învinuit, inculpat în baza hotărârii judecătorești de instrucție sau a instanței de judecată în modul prevăzut în art. 185 și 186 CPP, în condițiile care permit aplicarea măsurii preventive sub formă de arest, însă izolarea lui totală nu este rațională în legătură cu vârsta, starea sănătății, starea familială sau cu alte împrejurări. Cu toate acestea, au fost constatate cazuri când arestarea la domiciliu a fost aplicată fără a exista o constatare certă a bănuielii rezonabile că persoana ar fi săvârșit fapta de care este învinuită sau a vreunui din temeiurile de aplicare a arestării, în general. În același timp, au fost constatate cazuri când, însă, și apărarea a solicitat aplicarea arestării la domiciliu din simplul motiv de a evita detenția în izolatoare și de a nu supune acuzatul la un tratament inuman și degradant²⁰.

Termenul, modul de aplicare, de prelungire a duratei și de atac al arestării la domiciliu sunt similare celor aplicate arestării preventive, adică, în linii generale – se dispune prin încheierea judecătorești de instrucție sau, după caz, de către instanța de judecată pe un termen de până la 30 de zile, care poate fi prelungit la demersul procurorului.

Legislația procesual-penală și practica administrativă contravin standardelor europene, tratând arestarea la domiciliu ca o alternativă la arestarea preventivă. Se pare că nici nu se pun în discuție sau doar foarte rar alternativele la arest, judecătorii de instrucție limitându-se la a dispune arestul la domiciliu²¹. Nu cunoaștem alte statistici oficiale cuprinzătoare privind aplicarea alternativelor la arestul preventiv, cu excepția arestului la domiciliu. În ultimii cinci ani, doar în 2019, cu titlu de excepție, au fost admise 58% din demersurile procurorilor, în rest, rata medie a fost de 90%.



Date statistice privind demersurile de arest la domiciliu examinate în anii 2017-2021.

Sursa: AAIJ

²⁰ Măsurile de detenție preventivă și alternativele acestora: Cercetare empirică/Igor Dolea, Dumitru Roman, Vitalie Rusu [et al.]; Fundația Soros Moldova, Institutul de Reforme Penale. – Chișinău: S. n., 2021 (Tipogr. „Print-Caro”). – pag. 10.

²¹ Ibidem, pag. 142.

Chiar dacă arestarea la domiciliu nu este o alternativă la arestarea preventivă, observăm, printre altele, tendința procurorilor de a solicita, preponderent, arestarea preventivă, în coraport cu arestarea la domiciliu. De exemplu, în 2020, procurorii au depus 1534 de demersuri privind aplicarea arestării preventive. Numărul demersurilor de aplicare a arestării la domiciliu a fost de 15 ori mai mic (96), iar în 2021 procurorii au depus 1546 de cereri de arestare preventivă și 124 de cereri de arest la domiciliu (de 12 ori mai rar).

Lipsa unei diferențe semnificative dintre rata admiterii demersurilor de arest preventiv versus demersuri privind aplicarea arestului la domiciliu poate fi un indicator al atitudinii pro-acuzatoriale manifestată de către judecătorii de instrucție. Aceste date confirmă că admiterea demersurilor de arest preventiv și de arest la domiciliu are loc, de regulă, în lipsa unei analize detaliate a temeiurilor pentru arestare și motivării acestora. De regulă, în demersul de aplicare a arestării este reprodusă acuzația adusă persoanei, iar în compartimentele cu privire la bănuiala rezonabilă privind temeiurile și justificarea arestării sunt reproduse prevederile CPP al RM. **Respectiv, întrucât deciziile judecătorilor de instrucție de a dispune arestarea preventivă au la bază o preluare a motivării prezentate de procuror, lipsa unei motivări suficiente a hotărârilor de aplicare a arestării preventive este determinată și de lipsa acestei motivări în demersurile de aplicare a arestării. Aceasta, însă, în niciun caz nu poate constitui o justificare pentru arestările dispuse în lipsa unei baze motivatorii concludente. Din contra, se consideră că judecătorul de instrucție ar urma să examineze mult mai critic demersurile de aplicare a arestării preventive, devenind, astfel, un catalizator pentru noi practici în rândul procurorilor la motivarea acestor demersuri, cât și, implicit, pentru noi practici de investigare și probare a temeiurilor de aplicare a măsurilor procesuale de constrângere, în general.**

IV.3. Interceptarea și înregistrarea comunicărilor

Interceptarea și înregistrarea comunicărilor pot fi efectuate numai după autorizarea judecătorului de instrucție în baza demersurilor înaintate de procurori și presupune folosirea unor mijloace tehnice prin intermediul cărora se poate afla conținutul unor convorbiri între două sau mai multe persoane, iar înregistrarea acestora presupune stocarea informațiilor obținute în urma interceptării pe un suport tehnic. Modul de dispunere, subiecții și lista infracțiunilor pentru care se permite interceptarea și înregistrarea comunicărilor sunt prevăzute la art. 132⁸ din CPP al RM.

Deși, în legislație, au fost operate modificări (urmare a hotărârii CtEDO în cauza *lordachi și alții*) menite să garanteze respectarea drepturilor omului la efectuarea interceptărilor, în practică, interceptarea și înregistrarea comunicărilor au loc cu mai multe deficiențe. Acestea sunt evidențiate prin numărul extrem de mare de autorizații de interceptare admise de judecătorii de instrucție, modul în care are loc controlul judiciar post-interceptare, felul în care persoanele sunt informate despre faptul că au fost interceptate, stocarea și distrugerea materialelor obținute în urma interceptării²².

²² Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Raport: „Interceptarea convorbirilor telefonice în Republica Moldova: progres sau regres?”, 2015, disponibil la: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2016/01/CRJM-DA-Interceptari.pdf>.

Anul	Demersuri examinate	Variația nr. de demersuri față de anul precedent	Demersuri admise	% demersurilor admise din cele examinate
2017	11278	–	11033	97,8%
2018	12480	+10,7%	12128	97,2%
2019	8678	-30,4%	8166	94,1%
2020	5290	- 39%	5029	95,1%
2021	5863	+10,8%	5652	96,4%
Media				96,1%

Demersurile de autorizare a interceptării și înregistrării comunicărilor examinate în perioada 2017-2021. Sursa: AAIJ

În ultimii 5 ani, numărul de autorizații de interceptare admise de judecătorii de instrucție nu s-a schimbat. Deși numărul cererilor de interceptare a comunicărilor s-a diminuat semnificativ în ultimii 3 ani, totuși, judecătorii de instrucție au admis constant circa 96% din demersurile privind interceptarea și înregistrarea comunicărilor examinate.

Statisticile din tabelul de mai sus sugerează că autorizarea cererilor de interceptare a comunicărilor este aproape automată, indiferent de conținutul demersurilor procurorilor. Această practică este inclusiv generată și de modalitatea în care solicitările de interceptare și înregistrare a comunicărilor sunt examinate. Demersul este examinat de judecătorul de instrucție numai în prezența procurorului. Avocații nu sunt admiși la examinarea acestor cereri, fapt care, aparent, ar fi de înțeles, având în vedere natura măsurilor speciale de investigații – acestea fiind realizate, de cele mai multe ori, printr-o procedură cu caracter secret. În aceste condiții, însă, pornind de la statistici, este îndoielnică atât motivarea autorizărilor dispuse de judecătorii de instrucție, cât și eficiența mecanismului de control judiciar. În acest sens, remarcăm că nu există date statistice oficiale cu privire la numărul de cazuri când procurorii au informat sau nu judecătorii de instrucție despre rezultatele interceptării și înregistrării comunicărilor.

IV.4. Controlul judiciar al judecătorului de instrucție

Deși controlul judiciar efectuat de către judecătorul de instrucție are misiunea principală de a asigura protecția drepturilor persoanei, în ultimii ani, se perpetuează practica privind aplicarea excesivă a arestului și autorizarea cu ușurință a demersurilor procurorilor cu privire la interceptarea și înregistrarea comunicărilor. Pe parcursul ultimilor ani, rapoartele societății civile au semnalat cu îngrijorare această tendință²³.

²³ Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Raport: „Judecătorii de instrucție la 15 ani de activitate – bilanșuri și perspective de viitor?”, 2018, disponibil la: https://crjm.org/wp-content/uploads/2018/12/Judec%C4%83torii-de-instruc%C5%A3ie_RO_web.pdf.

Aceste rapoarte generează, în principal, concluzii conform cărora măsurile alternative arestului nu sunt utilizate. De exemplu, cauțiunea este aproape inaplicabilă în practică. Pe baza rapoartelor procuraturii, în perioada 2017-2021, aceasta a fost aplicată doar pentru 10 persoane²⁴, uneori – în cazul infracțiunilor economice/criminalitatea gulerelor albe²⁵. Aproape în toate studiile care au cercetat instituția arestării a fost **recomandată fortificarea măsurilor alternative arestării, prevăzute de legislația în vigoare**. Printre ultimele recomandări conturate, a fost modificarea legislației procesual-penale în sensul reglementării liberării pe cauțiune și sub control (judiciar) ca măsuri preventive de sine stătătoare, neprivative de libertate (or, în prezent, acestea pot fi dispuse de către judecător doar dacă cererea de arestare preventivă este respinsă, adică în calitate de alternativă arestării)²⁶.

Având în vedere concluziile multiplelor cercetări privind autorizarea măsurilor preventive privative de libertate, cât și a unor măsuri speciale de investigații – și anume, numărul mare de autorizări ale acestor măsuri, cât și deficiențele caracteristice încheierilor judecătorilor de instrucție în partea ce vizează motivarea deciziilor de autorizare – s-ar putea crea aparența că judecătorii de instrucție tind să „dea dreptate” părții acuzării la examinarea demersurilor acestora din urmă.

Aceeași aparență aferentă în tandemul procuror-judecător de instrucție este regăsită și în cazurile de examinare a plângerilor în ordinea art. 313 din CPP al RM, adică la realizarea controlului judiciar privind legalitatea acțiunilor și actelor ilegale ale organului de urmărire penală și ale organelor care exercită activitate specială de investigații. În acest sens, conform datelor prezentate de AAIJ, pe parcursul anului 2021, din totalul de 1721 de plângeri examinate, 1187 au fost respinse și doar 491 admise.

Nr. d/o	Categorica dosarului	Rezultatul examinării						Restanța la sfârșitul perioadei de raportare
		Soluționate	Respinse	Admise	Procese încetate	Dosare transmise spre conexare	Dosare strămutate	
	Plângerile împotriva acțiunilor, inacțiunilor și actelor organului de urmărire penală și ale organului care exercită activitatea specială de investigații	1721	1187	491	30	0	13	746

Date privind plângerile examinate de judecătorii de instrucție în ordinea art. 313 din CPP al RM, în perioada 01.01.2021-31.12.2021. Sursa: AAIJ

Același tablou se conturează și la nivelul curților de apel, prin deciziile pe care le emit în procedurile de recurs împotriva încheierilor judecătorilor de instrucție. În continuare, vom prezenta datele recepționate de la AAIJ, pentru anul 2021, privind deciziile de recurs împotriva încheierilor judecătorilor de instrucție pe diferite categorii de cauze, după cum urmează:

²⁴ Rapoartele de activitate ale Procuraturii, disponibile la: <http://procuratura.md/md/d2004/>.

²⁵ Consiliul European, Cercetarea privind aplicarea arestării preventive în Republica Moldova, 2020, pag. 223, <https://rm.coe.int/raport-cercetare-arestare-preventiva-ro-final/16809cbe14>.

²⁶ Ibidem, pag. 48.

Nr. d/o	Categoria dosarului	Restanța la începutul perioadei de raportare	Depuse în perioada de raportare	Rezultatul examinării				Restanța la sfârșitul perioadei de raportare 3+4-5		
				Soluționate în perioada de raportare 6+7+8+9+10	Respins Admis	Proces încetat	Dosar transmis spre conexare		Dosar transmis strămutat	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	B.42.11 Internarea persoanei într-o instituție medicală pentru efectuarea expertizei (Complexitatea = 5)	0	5	5	4	1	0	0	0	0
	B.42.19 Interceptarea convorbirilor telefonice și a altor convorbiri (Complexitatea = 4)	1	82	72	14	52	5	0	1	11
	B.42.15 Punerea bunurilor sub sechestru (Complexitatea = 3)	33	195	178	148	29	0	0	1	50
	B.42.48 Alte categorii noi apărute (Complexitatea = 4)	0	6	6	3	3	0	0	0	0
	B.42.22 Colectarea informației de la furnizorii de servicii de comunicații electronice (Complexitatea = 5)	8	56	62	17	45	0	0	0	2
	B.42.43 Audierea martorilor (Complexitatea = 5)	1	0	1	0	1	0	0	0	0
	B.42.18 Supravegherea domiciliului prin utilizarea mijloacelor tehnice ce asigură înregistrarea audio sau video (Complexitatea = 3)	0	1	0	0	0	0	0	0	1
	B.42.10 Efectuarea silită a examinării corporale (Complexitatea = 4)	0	1	1	1	0	0	0	0	0
	B.42.16 Cercetarea domiciliului (Complexitatea = 3)	0	16	14	3	10	1	0	0	2
	B.42.1 Plângerile împotriva acțiunilor, inacțiunilor și actelor organului de urmărire penală și ale organului care exercită activitatea specială de investigații (Complexitatea = 6)	0	12	12	4	8	0	0	0	0
	B.42.17 Instalarea aparatelor ce asigură supravegherea și înregistrarea audio și video, a celor de fotografiat și de filmat (Complexitatea = 3)	0	2	1	0	1	0	0	0	1
	B.42.14 Aplicarea amenzii judiciare (Complexitatea = 3)	1	15	15	1	14	0	0	0	1
	B.42.33 Ridicarea obiectelor și documentelor (Complexitatea = 3)	4	51	50	17	32	0	0	1	5
	B.42.20 Controlul comunicărilor telegrafice și al altor convorbiri (Complexitatea = 5)	2	19	18	8	10	0	0	0	3
	B.42.23 Documentarea cu ajutorul metodelor și mijloacelor tehnice, precum și localizarea sau urmărirea prin sistemul de poziționare globală (GPS) ori prin alte mijloace tehnice (Complexitatea = 4)	0	13	13	10	3	0	0	0	0
	B.42.8 Percheziția (Complexitatea = 4)	24	372	347	224	120	2	0	1	49
	B.42.2 Limitarea inviolabilității persoanei (Complexitatea = 4)	0	5	5	3	2	0	0	0	0
	B.42.9 Cercetarea la fața locului (Complexitatea = 4)	0	5	2	2	0	0	0	0	3
TOTAL: B.42 MATERIALE EXAMINATE DE JUDECĂTORUL DE INSTRUCȚIE		74	856	802	459	331	8	0	4	128

Nr. d/o	Categoria dosarului	Restanta la începutul perioadei de raportare	Depuse în perioada de raportare	Rezultatul examinării					Restanta la sfârșitul perioadei de raportare	
				Soluționate în perioada de raportare 6+7+8+9+10	Respins	Admis	Proces încetat	Dosar transmis spre conexare		Dosar strămutat
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	B.42.24 Emiterea mandatului de arestare (Complexitatea = 6)	0	3	3	3	0	0	0	0	0
	B.42.26 Aplicarea arestării de domiciliu (Complexitatea = 6)	0	20	20	16	4	0	0	0	0
	B.42.25 Aplicarea arestării preventive (Complexitatea = 6)	41	1236	1250	1077	162	11	0	0	27
	B.42.28 Prolungirea termenului arestului la domiciliu (Complexitatea = 6)	1	216	208	162	45	1	0	0	9
	B.42.27 Prolungirea termenului arestului preventiv (Complexitatea = 6)	86	2141	2146	1936	193	17	0	0	81
	B.42.46 Înlocuirea, revocarea sau încetarea de drept a măsurii preventive (Complexitatea = 5)	0	33	33	22	8	3	0	0	0
	B.42.31 Ridicarea provizorie a permisului de conducere a mijloacelor de transport (Complexitatea = 4)	2	92	92	80	9	3	0	0	2
TOTAL: B.42 MATERIALE EXAMINATE DE JUDECĂTORUL DE INSTRUCȚIE		130	3741	3752	3296	421	35	0	0	119

Nr. d/o	Categoria dosarului	Restanta la începutul perioadei de raportare	Depuse în perioada de raportare	Rezultatul examinării					Restanta la sfârșitul perioadei de raportare 3+4-5	
				Soluționate în perioada de raportare 6+7+8+9+10	Respins	Admis	Proces încetat	Dosar transmis spre conexare		Dosar strămutat
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	B.42.29 Liberarea provizorie sub controlul judiciar a persoanei deținute (Complexitatea = 5)	0	7	7	5	1	1	0	0	0
	B.42.46 Înlocuirea, revocarea sau încetarea de drept a măsurii preventive (Complexitatea = 5)	0	1	1	1	0	0	0	0	0
	B.42.31 Ridicarea provizorie a permisului de conducere a mijloacelor de transport (Complexitatea = 4)	2	98	99	72	25	2	0	0	1
	TOTAL: B.42 MATERIALE EXAMINATE DE JUDECĂTORUL DE INSTRUCȚIE	2	106	107	78	26	3	0	0	1

Cifrele de mai sus ne demonstrează că instanțele de recurs (în speță curțile de apel), aparent, mai ușor admit recursuri împotriva încheierilor privind unele activități de urmărire penală decât recursuri împotriva încheierilor privind aplicarea măsurilor procesuale de constrângere, în special, a celor privative de libertate.

Studiind încheieri ale judecătorilor de instrucție emise în procedura controlului judiciar, se poate observa că, și în aceste cazuri, judecătorii de instrucție, întru susținerea opiniei lor, operează cu argumentele invocate de partea acuzării.

Astfel, în cadrul procesului penal, la etapa prejudiciară, judecătorul de instrucție, în loc să fie garantul drepturilor și libertăților persoanei în procedura penală, se lasă impresia că rolul acestuia este exclusiv de a formaliza legalitatea actelor și acțiunilor organului de urmărire penală.

IV.5. Probleme identificate și eventuale soluții

Rata demersurilor de arestare și interceptare a comunicărilor acceptate denotă în continuare o atitudine pro-acuzatorială neschimbată din partea judecătorilor de instrucție. Aplicarea excesivă a arestului preventiv și autorizarea cu ușurință a demersurilor procurorilor cu privire la interceptarea comunicărilor prezintă un risc pentru apărarea efectivă a drepturilor omului la faza de urmărire penală. Măsurile preventive alternative arestului preventiv, cât și măsurile de investigații „alternative” interceptării comunicărilor, prevăzute de legea procesual-penală națională, merită a fi luate în considerație mai des de către judecătorii de instrucție. În acest sens, sunt necesare măsuri urgente pentru asigurarea tuturor condițiilor de aplicare a măsurilor preventive alternative arestării, desfășurarea campaniilor de promovare a aplicării acestora, sensibilizarea judecătorilor de instrucție în partea ce vizează conceptul „drepturile omului” în cadrul procedurilor penale.

În același timp, o deosebită atenție merită să fie acordată oportunității aplicării altor măsuri speciale de investigație și unui control mai riguros în cazul autorizării interceptării și înregistrării comunicărilor.

În partea ce vizează problema volumului de muncă sporit al judecătorilor de instrucție, despre care am relevat supra, o soluție de natură normativă, menită să calibreze sau chiar să diminueze volumul de muncă a judecătorilor de instrucție, ar fi excluderea din competența acestora a unor atribuții actuale. Din analiza prevederilor legale se pot contura unele atribuții care par a fi „improprie” judecătorului de instrucție și ușor transmisibile judecătorului de drept comun. De exemplu, contestarea autenticității materialului probatoriu (de exemplu, contestarea veridicității percheziției, contestarea autenticității măsurilor speciale de investigații deja realizate etc.) ar putea fi examinată în instanța de fond. Cu alte cuvinte, poate fi analizată oportunitatea menținerii în competența judecătorului de instrucție a două mari categorii de activități: (1) autorizarea măsurilor speciale de investigație, a măsurilor procesuale de constrângere și a unor acțiuni de urmărire penală și (2) realizarea activităților de control judiciar în privința actelor și acțiunilor procurorului.

Un alt set de intervenții normative ar viza revizuirea procedurii examinării plângerilor (contestațiilor) de către procuror și judecătorul de instrucție, unificarea controlului judiciar al urmăririi penale în al doilea grad de jurisdicție (recursul asupra încheierilor judecătorului de instrucție).

În partea ce vizează controlul judiciar, actualmente, datele statistice deținute și expuse supra ar fi de natură să justifice o lipsă aparentă a unui control judiciar efectiv și eficient din partea judecătorilor de instrucție în privința actelor și acțiunilor organului de urmărire penală – nici în cazul autorizării anumitor acțiuni de urmărire penală, măsuri procesuale de constrângere sau măsuri speciale de investigații, precum nici în cadrul procedurilor clasice de control judiciar (în ordinea art. 313 din CPP al RM).

În partea ce vizează controlul judiciar, remarcăm că legea procesual-penală națională, de asemenea, prezintă unele deficiențe, în special, în partea ce vizează ordinea de contestare a unor acțiuni/acte ale organului de urmărire penală. Astfel, normele CPP al RM nu sunt univoc formulate sau, cel puțin, lasă loc de practici incoerente chiar și atunci când sunt aparent clare în privința căror acțiuni se contestă direct la judecătorul de instrucție și care trebuie să „treacă” mai întâi pe la procurorul ierarhic superior.

Un exemplu în acest sens este ordonanța de refuz în începerea urmăririi penale, despre care norma de la art. 274 alin. (6) din CPP al RM statuează că „poate fi atacată, prin plângere, în instanța judecătorească, în condițiile art. 313”, iar acțiunea de refuz a începerii urmăririi penale este indicată în art. 313 alin. (2) pct. 1) lit. c) din CPP al RM, ca fiind pasibilă de contestare la judecătorul de instrucție. Din aceste prevederi, coroborate fiind, aparent, ar trebui să reiasă că ordonanța de refuz în începerea urmăririi penale ar urma să se conteste direct la judecătorul de instrucție. În practică, însă, contestarea acestui refuz se face întâi la procurorul ierarhic superior, abia ulterior la judecătorul de instrucție.

Am putea bănui că, în general, toate plângerile indicate la art. 313 alin. (1) ar urma să poată fi contestate la judecătorul de instrucție abia după ce au fost contestate procurorului sau procurorului ierarhic superior, adică în ordinea art. 298 și 299¹ din CPP al RM. O asemenea logică ar fi alimentată de norma de la art. 313 alin. (3) care statuează: „(3) Plângerea poate fi înaintată judecătorului de instrucție la locul aflării organului care a admis încălcarea, în termen de 10 zile de la data la care a luat cunoștință de rezultatul examinării plângerii sau de la data expirării termenului prevăzut de lege la care urma să primească răspuns la plângere”. Deci, contestațiile în ordinea art. 313, chiar și atunci când este vorba despre plângerile care au ca obiect drepturi fundamentale precum libertatea persoanei sau se referă la așa chestiuni principale pentru o cauză penală – refuzul în începerea urmăririi penale, încetarea urmăririi penale, clasarea cauzei penale sau scoaterea persoanei de sub urmărire penală – cauze și cazuri în care celeritatea ar trebui să fie un principiu de bază în procedurile de urmat – realizarea controlului judiciar ar urma să se realizeze, de fapt, abia după ce aceste plângeri vor fi examinate de procuror sau, respectiv, de procurorul ierarhic superior. Norma de la art. 313 alin. (3) din CPP al RM anulează logica normei de la alin. (1) și a enumerărilor de la alin. (2), ambele de la art. 313 din CPP al RM. Or, conform art. 299 alin. (2) și art. 299¹ alin. (4) din CPP al RM, și ordonanța procurorului emisă în procedura de control al actelor și acțiunilor organului de urmărire penală,

și ordonanța procurorului ierarhic superior, emisă în procedura controlului asupra actelor și acțiunilor procurorului – ambele se contestă la judecătorul de instrucție, indiferent de obiectul lor.

Aceste aspecte influențează, la rândul lor, asupra sporirii sarcinii judecătorilor de instrucție. Ar putea să existe opinia precum că reglementarea procedurilor/etapelor anterioare contestării la judecătorul de instrucție are ca scop decongestionarea situației acestuia din urmă prin oferirea șansei de soluționare a problemelor la nivelul organului de urmărire penală (în sens generic).

Totuși, pentru a asigura un control efectiv și eficient, considerăm că ar fi mult mai utilă, dar și necesară, **identificarea exactă a cazurilor în care actele și acțiunile organului de urmărire penală/procurorului să se conteste direct la judecătorul de instrucție – în acest sens având în vedere acele acte și acțiuni care vizează drepturi fundamentale și circumstanțe cu caracter decisiv pentru urmărirea penală/procesul penal, celelalte rămânând a fi supuse unui control judiciar la etapa examinării cauzei în fond (idee care a fost formulată și mai sus în prezentul studiu).** Această soluție ar diminua sarcina de muncă a judecătorului de instrucție, în speță, în partea ce vizează cazurile de control judiciar în procedura art. 313 din CPP al RM.

O altă problemă despre care am relevat supra este aparența unei predispoziții a judecătorilor de instrucție de a satisface demersurile organelor de urmărire penală. Se formează impresia că judecătorii de instrucție sunt implicați în procesul penal mai mult ca subiecți activi la realizarea unor acțiuni de urmărire penală decât în calitate de garanți ai drepturilor persoanei în cadrul procesului penal la etapele prejudiciare. Această situație, fundamentată pe cifrele prezentate în compartimentul de mai sus, este de natură să afecteze credibilitatea judecătorilor de instrucție, a imparțialității și obiectivității lor la examinarea demersurilor organului de urmărire penală. În consecință, ar putea avea loc alimentarea îndoielii privind obiectivitatea judecătorilor atât la activitatea de autorizare a unor acțiuni de urmărire penală, măsuri speciale de investigații, cât și în cadrul procedurilor de control judiciar al procedurilor prejudiciare. În vederea soluționării acestei situații de lipsă de aparență a obiectivității și imparțialității judecătorilor de instrucție, considerăm că sunt necesare și **se recomandă** intervenții care:

- ▶ să consolideze o părere publică favorabilă privind instituția judecătorului de instrucție și rolul acesteia în procedurile prejudiciare;
- ▶ să eficientizeze controlul judiciar al procedurilor prejudiciare în vederea transformării acestuia într-un instrument eficace pentru protejarea drepturilor și libertăților celor atrași în/afectați de activitatea de urmărire penală;
- ▶ să implementeze instrumente orientate spre încurajarea/sporirea frecvenței dispunerii măsurilor alternative non-privative de libertate de către judecătorii de instrucție.

Totodată, poate că **redenumirea de funcție din „judecător de instrucție” în „judecător de drepturi și libertăți”** – așa cum este acesta denumit în legislația procesual-penală a majorității statelor din comunitatea europeană – ar fi una mai reușită, denumire care ar facilita conectarea acestui judecător la valoarea-cheie pe care trebuie să o protejeze prin activitatea sa – „drepturile și libertățile persoanei”.

V. CONSOLIDAREA MECANISMELOR PROCESUALE CE REGLEMENTEAZĂ ACTIVITATEA JUDECĂTORILOR DE INSTRUCȚIE

V.1. Actele judecătorului de instrucție. Motivarea încheierilor

Motivarea încheierilor judecătorești a constituit un obiect aparte atât în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în privința Republicii Moldova, cât și pentru diferite cercetări realizate cu privire fie la activitatea judecătorilor de instrucție, fie la diferite măsuri preventive, în speță – arestarea preventivă.

În cel puțin 30 de hotărâri, Republica Moldova a fost condamnată de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului pentru motivarea insuficientă a arestului²⁷. Mai mult, și raportul Consiliului Europei²⁸ a evidențiat că doar în 23% din cazurile analizate deciziile adverse privind ordinele de arestare preventivă în Moldova au avut un nivel satisfăcător de raționament judiciar în ceea ce privește motivele detenției. În majoritatea cazurilor, judecătorii folosesc „copy-paste”, în special atunci când prelungesc detenția. Hotărârile judecătorești s-au întemeiat pe aceleași motive, repetându-le, fără a le revizui pe fond, cele ulterioare fiind copii ori, în mare parte, asemănătoare cu cele anterioare, sau refuzând să revizuiască noile circumstanțe indicate în cererile de revizuire a acestora.

În prezent, cadrul normativ reglementează care trebuie să fie conținutul încheierii judecătorului de instrucție privind efectuarea acțiunilor de urmărire penală, măsurilor speciale de investigații sau privind aplicarea măsurilor procesuale de constrângere (art. 306 din CPP al RM):

„În încheierea judecătorească privind efectuarea acțiunilor de urmărire penală, măsurilor speciale de investigații sau privind aplicarea măsurilor procesuale de constrângere se va indica: data și locul întocmirii ei, numele și prenumele judecătorului de instrucție, persoana cu funcție de răspundere și organul care a înaintat demersul, organul care efectuează acțiuni de urmărire penală, măsurilor speciale de investigații sau aplică măsurile procesuale de constrângere, cu indicarea scopului efectuării acestor acțiuni sau măsuri și a persoanei la care se referă ele, precum și mențiunea despre autorizarea acțiunii sau respingerea ei în caz de existență a obiecțiilor apărătorului, reprezentantului legal, bănuitului, învinuitului, inculpatului, motivându-se admiterea sau neadmiterea lor la aplicarea măsurii de

²⁷ CRJM, Raport: „Moldova la Curtea Europeană a Drepturilor Omului: peste 600 de violări în 23 de ani”, <https://crjm.org/wp-content/uploads/2020/09/CRJM-23ani-CtEDO.pdf>.

²⁸ Consiliul Europei, Cercetarea privind aplicarea arestării preventive în Republica Moldova, 2020, pag. 41-44, <https://rm.coe.int/raport-cercetare-arestare-preventiva-ro-final/16809cbe14>.

constrângere, termenul pentru care este autorizată acțiunea, persoana cu funcție de răspundere sau organul abilitat de a executa încheierea, semnătura judecătorului de instrucție certificată cu ștampila instanței judecătorești”.

În cazul încheierilor privind aplicarea arestării preventive, legiuitorul a menționat o dată în plus (art. 308 alin. (7) din CPP al RM) că aceste măsuri trebuie să fie dispuse prin încheieri motivate – „(7) În urma examinării demersului, judecătorul de instrucție sau, după caz, instanța de judecată adoptă o încheiere motivată privind admiterea sau respingerea demersului și, după caz, dispune aplicarea, prelungirea, revocarea sau înlocuirea, față de învinuit, a măsurii arestării preventive ori a arestării la domiciliu”.

În pofida acestor reglementări, practica arată că încheierile judecătorilor de instrucție nu răspund cerințelor de calitate și, de cele mai multe ori, acestea expun conținutul demersurilor procurorului și opiniile/cererile părții apărării (dacă aceasta participă la ședință), fără să prezinte o analiză critică a probatoriului prezentat de părți întru susținerea cerințelor sale. În încheierile respective, în speță, în cele privind dispunerea măsurilor procesuale de constrângere, nu se regăsesc analize ale motivării bănuielii rezonabile – (i) privind săvârșirea de către persoană a infracțiunii de care este învinuită și (ii) privind existența temeiurilor de dispunere a măsurilor respective.

Chiar dacă întâlnim destul de des încheieri care preiau și relevă jurisprudența CEDO, aceasta nu este aplicată corespunzător circumstanțelor speței, creându-se impresia că invocarea și citarea acesteia se fac formal.

Întru încurajarea emiterii unor încheieri motivate, se consideră oportun de a implementa un complex de măsuri. În acest sens, **se recomandă:**

- 1) **reglementarea caracterului public al încheierilor judecătorului de instrucție, cu excepția cazurilor când examinarea demersului s-a făcut în ședință închisă – cu motivarea caracterului închis al ședinței și, respectiv, confidențial al încheierii (a se vedea următorul punct – „Caracterul public al ședințelor și publicarea încheierilor” din prezenta);**
- 2) **revizuirea practicilor instanțelor judecătorești în sensul dezvoltării deprinderilor de executare la calitate maximă a obligației de motivare adecvată a încheierilor judecătorilor de instrucție;**
- 3) **dezvoltarea unor instrumente de monitorizare și evaluare a performanței judecătorilor de instrucție în partea ce vizează motivarea încheierilor lor;**
- 4) **identificarea și diseminarea prin intermediul unor ghiduri operaționale, instrumente și metodologii de lucru, newsletter, în mod continuu (periodic) și în formă actualizată, a bunelor practici judiciare în materia motivării încheierilor judecătorești în funcție de obiectul supus judecării, cu accent pe:**
 - a) **motivarea existenței (inexistenței) temeiurilor pentru fiecare instituție juridică autorizată sau nu de judecătorul de instrucție;**
 - b) **motivarea necesității caracterului închis al ședințelor de judecată;**
 - c) **analiza probelor și raportarea lor la circumstanțele cauzei și temeiurilor legale aferente deciziilor/obiectului judecării;**
 - d) **respectarea altor standarde statuate în jurisprudența CtEDO pentru aplicarea instituțiilor juridice date în competența judecătorului de instrucție;**
 - e) **structura/compartimentarea încheierilor judecătorului de instrucție.**

V.2. Caracterul public al ședințelor și publicarea încheierilor

Caracterul public sau închis al ședințelor de judecată desfășurate în fața judecătorului de instrucție și publicarea sau nu a încheierilor acestuia au constituit obiect de cercetare de-a lungul ultimilor zece ani, dacă nu mai mult. Până în prezent însă, nu există un consens asupra deciziei de a oferi un caracter public acestor ședințe și încheieri.

Mai mult ca atât, în 2019, Consiliul Superior al Magistraturii a realizat mai multe modificări la Instrucțiunea cu privire la activitatea de evidență și documentare procesuală în judecătoria și curțile de apel (aprobată prin Hotărârea CSM nr. 142/4 din 04.02.2014²⁹) și Regulamentul privind modul de publicare a hotărârilor judecătorești pe portalul național al instanțelor de judecată și pe pagina web a Curții Supreme de Justiție (aprobat prin Hotărârea CSM nr. 658/30 din 10 octombrie 2017³⁰), prin care a consolidat caracterul închis al majorității ședințelor desfășurate de judecătorul de instrucție și a încheierilor acestuia emise în respectivele ședințe.

Potrivit modificărilor din 2019, materialele cauzelor privind autorizarea urmăririi fizice și prin mijloace electronice a persoanei și plângerile înaintate în baza art. 313 din CPP al RM (împotriva acțiunilor și actelor ilegale ale organului de urmărire penală și ale organului care exercită activitate specială de investigații), care se examinează de judecătorul de instrucție, au fost calificate expres ca materiale confidențiale.

De asemenea, modificările au stabilit că lista cauzelor care se atribuie la materialele confidențiale și a cauzelor contravenționale, judecarea cărora se face în regim de urgență și cu precădere, fixate pentru judecare, nu se vor mai publica pe pagina web a instanței judecătorești sau într-un loc accesibil publicului cu cel puțin 3 zile înainte de data ședinței de judecată. În acest sens, sunt considerate confidențiale demersurile examinate în cadrul urmăririi penale, reieșind din prevederile art. 212 din CPP al RM:

- „1. Disponerea, înlocuirea, încetarea sau revocarea arestării preventive și a arestării la domiciliu
2. Prelungirea termenului arestării preventive și a arestării la domiciliu
3. Disponerea liberării provizorii a persoanei reținute sau arestate, revocarea ei
4. Disponerea ridicării provizorii a permisului de conducere a mijloacelor de transport
5. Autorizarea efectuării percheziției, cercetării la fața locului
6. Autorizarea efectuării examinării corporale
7. Autorizarea punerii sub sechestru a bunurilor
8. Autorizarea ridicării de obiecte ce conțin secret de stat, comercial, bancar, ridicarea informației privind convorbirile telefonice
9. Autorizarea exhumării cadavrului
10. Disponerea internării persoanei în instituția medicală
11. Autorizarea reținerii

²⁹ Hotărârea CSM nr. 142/4 din 4 februarie 2014 cu privire la aprobarea Instrucțiunii referitor la activitatea de evidență și documentare procesuală în judecătoria și curțile de apel (*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2014, nr. 127-133, art. 719), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=114107&lang=ro#.

³⁰ Hotărârea CSM nr. 658/30 din 10 octombrie 2017 (*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 411-420, art. 2068), https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112751&lang=ro#.

12. Audierea martorilor în condițiile art. 109, 110 și 110¹ din CPP al RM
13. Examinarea cererilor privind accelerarea urmăririi penale
14. Autorizarea, la demersul procurorului, a efectuării măsurilor speciale de investigații, date prin lege în competența sa:
 - a) cercetarea domiciliului și/sau instalarea în el a aparatelor ce asigură supravegherea și înregistrarea audio și video, a celor de fotografiat și de filmat;
 - b) supravegherea domiciliului prin utilizarea mijloacelor tehnice ce asigură înregistrarea;
 - c) interceptarea și înregistrarea comunicărilor sau a imaginilor;
 - d) reținerea, cercetarea, predarea, percheziționarea sau ridicarea trimiterilor poștale;
 - e) monitorizarea conexiunilor comunicațiilor telegrafice și electronice;
 - f) monitorizarea sau controlul tranzacțiilor financiare și accesul la informația financiară;
 - g) documentarea cu ajutorul metodelor și mijloacelor tehnice, precum și localizarea sau urmărirea prin sistemul de poziționare globală (GPS) ori prin alte mijloace tehnice;
 - h) colectarea informației de la furnizorii de servicii de comunicații electronice;
15. Autorizarea urmăririi fizice și prin mijloace electronice a persoanei
16. Plângeri înaintate în baza art. 313 CPP cauzele privind reținerea persoanei pasibile de răspundere contravențională, judecarea cărora se face de urgență și cu precădere”.

S-a dispus expres că încheierile judecătorului de instrucție adoptate pe marginea acestor materiale să nu se publice pe portalul național al instanțelor de judecată. Necesitatea acestor modificări a fost argumentată prin faptul că anumite materiale/înscrisuri considerate drept probe confidențiale să nu poată fi divulgate. Chiar dacă și până în 2019 o parte din aceste materiale erau atribuite la categoria confidențiale, publicarea ședințelor și a încheierilor pe marginea acestora nu era interzisă, ceea ce nu înseamnă neapărat că se publicau.

Examinând lista demersurilor considerate a fi confidențiale, se observă că unele dintre demersurile respective, pe bună dreptate, ar putea fi menținute în această categorie, prin natura măsurilor autorizate. Așa este cazul demersurilor privind autorizarea unor măsuri speciale de investigații, or, activitatea specială de investigații reprezintă, de regulă, o procedură/activitate cu caracter secret și mai rar una cu caracter public. Când avem în vedere, însă, demersuri cu privire la aplicarea unor măsuri preventive, caracterul secret nu pare a fi prea justificat, or, aceste măsuri nu au un caracter secret, iar demersurile de aplicare a lor se examinează cu respectarea principiului contradictorialității. Probele care ar trebui să justifice temeiurile de aplicare a măsurilor preventive respective nu neapărat sunt probe care demonstrează vinovăția persoanei în privința căreia se solicită aplicarea acestor măsuri, or, pentru aplicarea respectivelor măsuri nu este necesară demonstrarea vinovăției persoanei în săvârșirea faptei penale, fiind suficientă probarea unei bănuieli rezonabile în acest sens. Astfel, procurorul nu urmează să pună la dispoziția instanței (judecătorului de instrucție), cât și a părții apărării întregul probatoriu, ci doar cel suficient și necesar pentru demonstrarea bănuielii rezonabile că persoana a săvârșit fapta și cel care probează

existența temeiurilor prevăzute de legea procesual-penală pentru justificarea aplicării unei sau altei măsuri preventive. Prin urmare, **considerăm că examinarea în ședință închisă a demersurilor cu privire la aplicarea măsurilor preventive și nepublicarea încheierilor judecătorești emise cu privire la respectivele demersuri nu este justificată.**

Cea mai recentă analiză identificată, care a examinat acest subiect în partea ce vizează ședințele privind demersurile referitoare la aplicarea măsurilor preventive, este cercetarea „Măsurile de detenție preventivă și alternativele acestora. Cercetare empirică”, elaborată în cadrul proiectului „Respectarea drepturilor omului în procesul de aplicare a măsurilor preventive restrictive de libertate”, implementat de Institutul de Reforme Penale (IRP), cu sprijinul Departamentului Justiție și Drepturile Omului al Fundației Soros Moldova. În cadrul acesteia s-au constatat următoarele:

Desigur, publicitatea ședinței nu este un scop în sine și nu se poate de pretins că de fiecare dată ședința urmează a se desfășura cu ușile deschise. În toate cazurile este dreptul învinutului de a solicita, iar obligația instanței e de a examina obiectiv solicitarea. Învinutul urmează a fi informat cu privire la acest drept. Pot fi constatate unele semnale alarmante și în acest sens. În multe cazuri instanța nu motivează respingerea cererii de examinare în ședință publică sau motivarea se limitează la referința la o normă legală, care este interpretată ca una care înlocuiește dreptul la ședință publică.

Totodată, se observă o interpretare greșită a noțiunii de secret al urmăririi penale, care în unele cazuri este interpretat ca o normă absolută în defavoarea apărării și în acest caz poziția procurorului este determinantă pentru decizia instanței.

Având în vedere cele relevate supra, pornind de la faptul că, totuși, întrucât nu pot fi excluse în mod absolut atât necesitatea păstrării caracterului confidențial pentru unele probe prezentate întru susținerea acestor demersuri, cât și posibilitatea existenței altor temeiuri care să impună utilitatea caracterului închis pentru ședința de judecată, dar și pentru a spori responsabilizarea judecătorului de instrucție, precum și a procurorului, se consideră optimă schimbarea paradigmei pentru aceste ședințe și reglementarea inversă a caracterului lor, decât este reglementat în prezent, de exemplu, în art. 308 alin. (5) din CPP al RM. În acest sens, **se recomandă:**

- ▶ **instituirea regulii caracterului public al ședințelor privind examinarea demersurilor cu privire la aplicarea măsurilor preventive și, respectiv, a încheierilor judecătorești emise cu privire la aceste demersuri;**
- ▶ **respectiv, declararea ședinței închise, fără publicarea încheierii judecătorești, urmând să aibă caracter excepțional, putând fi dispusă doar în cazul justificării obiective a necesității caracterului închis al acestora (așa cum este reglementat la art. 18 alin. (2) din CPP al RM – „în interesul respectării moralității, ordinii publice sau securității naționale, când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților în proces o cer, sau în măsura considerată strict necesară de către instanță când, datorită unor împrejurări speciale, publicitatea ar putea să prejudicieze interesele justiției”), la demersul motivată al procurorului.**

V.3. Utilizarea teleconferinței și a conexiunilor electronice

În discuțiile purtate în cadrul focus-grupurilor cu procurorii și judecătorii de instrucție, printre problemele invocate au fost vizate și aspecte de infrastructură, în special, cele ce se referă la timpul utilizat pentru deplasarea la instanță în mai multe rânduri – o dată, pentru a depune demersurile sale, altă dată, pentru a participa la ședințele de judecată. Dacă în cazul orașelor care constituie centre raionale și localități de reședință pentru instanțele judecătorești și procuraturi, cât și al altor municipii, situația, din perspectiva mobilității urbane, nu este una foarte problematică, atunci alta este situația mun. Chișinău. În mun. Chișinău infrastructura urbană de transport nu asigură o deplasare decongestionată a transportului – nici cel privat, nici cel public – mai ales în orele de vârf. Deplasarea nemotorizată, de asemenea, nu este o soluție, or, distanța dintre procuraturi și instanțele judecătorești este una considerabilă, care ar necesita destul de mult timp (timp de muncă) pentru realizarea acesteia.

În aceste circumstanțe, sunt necesare instrumente care să optimizeze atât comunicarea dintre procurori și instanțele judecătorești (în contextul procedurilor desfășurate în fața judecătorului de instrucție), cât și procedurile judiciare în sine.

O primă acțiune care este considerată necesară în acest sens este reglementarea regimului semnăturii electronice și a documentului electronic în procedura penală. Or, în prezent, CPP al RM nu prevede nici posibilitatea depunerii și operării cu document electronic în procesul penal, în general, nici în procedurile în fața judecătorului de instrucție, în special. Aceste instrumente sunt cu atât mai necesare, cu cât în ultimii ani se întreprind acțiuni active, inclusiv din partea Ministerului Justiției, de a implementa sisteme informaționale automatizate, care au ca scop digitizarea justiției, inclusiv în partea ce vizează circuitul documentelor procesuale, facilitării comunicării părților în proces și instanța de judecată. Un exemplu în acest sens este sistemul „e-Dosar judiciar”, pilotat în Judecătoria Chișinău în 2018 și lansat pentru exploatare experimentală, în 2019, la Judecătoria Cahul și Curtea de Apel Cahul. Conform comunicatului Ministerului Justiției din aprilie 2019, sistemul informațional „e-Dosar judiciar” permite formarea și administrarea dosarului electronic cu accesul securizat al părților, depunerea electronică a cererilor de chemare în judecată, semnarea electronică a actelor, prezentarea probelor, distribuirea materialelor anexate la dosar, citarea electronică a părților, coordonarea agendei ședințelor de judecată cu participanții la proces, efectuarea electronică a plății taxei de stat și altele³¹. Prin urmare, se observă că comunicațiile electronice și instrumentele necesare valorificării acestora reprezintă o perspectivă clară avută în vedere pentru optimizarea, modernizarea și accelerarea justiției.

În același context, un instrument deja implementat în unele proceduri judiciare și prevăzut de CPP al RM pentru acestea este *teleconferința sau videoconferința*. Astfel, în prezent, CPP al RM reglementează posibilitatea utilizării teleconferinței în calitate de metodă de desfășurare a ședințelor de judecată pentru:

- ▶ soluționarea chestiunilor privind punerea în executare a hotărârilor judecătorești;

³¹ Ministerul Justiției, Comunicat de presă, <https://www.justice.gov.md/ro/content/e-dosar-judiciar-lansat-pentru-exploatare-experimentală>.

- ▶ examinarea plângerilor împotriva actelor organului care pune în executare hotărârea judecătorească de condamnare privativă de libertate;
- ▶ examinarea plângerilor împotriva administrației instituției penitenciare referitoare la condițiile de detenție care afectează grav drepturile condamnatului sau ale prevenitului.

Acest fapt este expres prevăzut la art. 32 alin. (2) din CPP al RM – (2) *Chestiunile prevăzute la art. 469, 473¹ și 473² pot fi examinate la sediul instanței sau la sediul penitenciarului ori prin intermediul teleconferinței.*

În cazul în care examinarea cauzei are loc prin teleconferință, instanța urmează să se asigure că sunt respectate aspecte minime *precum*:

- 1) și instanța, și instituția penitenciară în care se află deținutul dispun de capacități tehnice funcționale pentru tot parcursul ședinței;
- 2) a avut loc citarea părților;
- 3) la citare, are loc indicarea disponibilității examinării plângerii prin teleconferință;
- 4) se asigură condiții de comunicare confidențială între avocat și deținut.

Pentru asigurarea desfășurării adecvate a ședințelor prin teleconferință, Consiliul Superior al Magistraturii a adoptat Regulamentul privind desfășurarea ședințelor de judecată cu utilizarea aplicației de teleconferință în instanțele judecătorești și instituțiile penitenciare³².

În prezent, aproape toate instanțele judecătorești sunt dotate tehnic pentru desfășurarea ședințelor de judecată prin teleconferință. Acest instrument ar trebui valorificat și pentru alte proceduri, de exemplu, cele care se desfășoară doar cu participarea instanței de judecată și a procurorului – în special, avem în vedere cele de autorizare a demersurilor procurorilor pentru anumite acțiuni procesuale. Pentru aceste ședințe, de fapt, ar fi valabilă opțiunea examinării și fără participarea procurorului, cu posibilitatea dispunerii participării lui la decizia judecătorului de instrucție (similar mecanismului de participare în cadrul examinării recursurilor în cauzele penale, de exemplu).

Totodată, teleconferința ar putea fi prevăzută ca modalitate de desfășurare și a ședințelor de judecată în cazul examinării chestiunilor privind autorizarea/prelungirea/revocarea/încetarea arestării preventive, cât și în alte cazuri când participarea învinutului este prevăzută în calitate de cerință pentru desfășurarea ședinței, dacă învinutul este privat de libertate (reținut, arestat). În acest sens, ar fi necesară completarea corespunzătoare a CPP al RM și, după caz, ajustarea Regulamentului privind desfășurarea ședințelor de judecată cu utilizarea aplicației de teleconferință în instanțele judecătorești și instituțiile penitenciare.

Există anumite instrumente europene care reglementează utilizarea teleconferinței/videoconferinței sau altă tehnologie de comunicare la distanță în cadrul procedurilor judiciare. Printre acestea merită menționate:

³² Hotărârea CSM nr. 301/18 din 30 iulie 2019 cu privire la aprobarea Regulamentului privind desfășurarea ședințelor de judecată cu utilizarea aplicației de teleconferință în instanțele judecătorești și instituțiile penitenciare, disponibilă la: <https://www.csm.md/files/Hotariile/2019/18/301-18.pdf>.

- *Linii directoare privind videoconferința în procedurile judiciare ale Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) a Consiliului Europei*³³ – reprezintă un set de măsuri de referință pe care statele și instanțele ar trebui să le urmeze pentru a se asigura că utilizarea videoconferințelor în cadrul procedurilor judiciare nu încalcă dreptul la un proces echitabil consacrat de articolul 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale și îndeplinește cerințele Convenției pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea automată a datelor cu caracter personal. Scopul declarat al acestor linii directoare este de a oferi statelor un cadru menit să excludă orice risc de încălcare a drepturilor părților în timpul audierilor la distanță, în special, dreptul acestora de a fi audiate și de a lua parte activă la proceduri, precum și drepturile acestora la apărare. Aceste orientări se aplică tuturor procedurilor judiciare, iar documentul poate fi, de asemenea, aplicabil *mutatis mutandis* procedurilor în fața procurorilor. În anexa la Linii directoare privind videoconferința în procedurile judiciare se găsește Lista de verificare a principalelor cerințe pentru implementarea videoconferinței în practica judiciară, care prevede de respectat următoarele cerințe:
- a) securitatea: nivelul de securitate dorit în funcție de tipul procedurii;
 - b) autorizarea de participare (prezența doar a participanților doriți (a invitaților));
 - c) autenticitatea (garantarea identității participanților);
 - d) confidențialitatea/menținerea confidențialității audierilor (criptarea);
 - e) infrastructura privată sau publică (infrastructură publică (cloud, hosting); soluție găzduită pe site; infrastructura privată);
 - f) gestionarea utilizatorilor (autentificarea participanților);
 - g) înregistrarea (voce; voce și video; vocemulticanal);
 - h) accesibilitate (echipamente; logistică; versatilitate/facilitate în utilizare);
 - i) calitate (rezoluție; lățime bandă; sensibilitate; materiale);
 - j) tipul licenței (proprietar sau sursă deschisă);
 - k) echipamente de videoconferință;
 - l) vizibilitate;
 - m) standarde;
 - n) interoperabilitate (protocoale standard; „IP-to-IP”);
 - o) partajarea documentelor;
 - p) funcționarea camerei video (cameră statică (fixă); înclinare/rotire/zoom/focalizare manuală; automat (control vocal); operare de la distanță);
 - q) protecția martorilor (camere separate pentru martori (eventual, exterior site); distorsiunea vocii; estomparea/distorsiunea imaginii);
 - r) sesiuni private (consultarea de către părți a avocaților acestora);
 - s) interpretare (interpreți externi; interpretare simultană);
 - t) utilizarea inteligenței artificiale (subtitrare automată; identificarea vorbitorului; conversie vorbire în text; filtre);
 - u) planificarea unei videoconferințe (utilizarea unui sistem de rezervare prin videoconferință (calendar) – se poate rezerva o sală de audiere în funcție de dotarea lor tehnică; tehnician – test preliminar, montaj).

³³ *Linii directoare privind videoconferința în procedurile judiciare*, document adoptat de Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ) a Consiliului Europei la cea de-a 36 reuniune plenară (iunie 2021), <https://rm.coe.int/cepej-2021-4-guidelines-videoconference-en/1680a2c2f4>.

Toate aceste cerințe pot fi preluate și transpuse sistemelor de videoconferință deja implementate în instanțele naționale, cât și pentru instituirea acestui instrument în alte proceduri judiciare și/sau de urmărire penală.

- ▶ *Regulamentul (UE) 2020/1783 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 noiembrie 2020 privind cooperarea între instanțele statelor membre în domeniul obținerii de probe în materie civilă sau comercială (obținerea de probe) (reformare)*³⁴ – reglementează obținerea de probe în mod direct prin videoconferință sau prin altă tehnologie de comunicații la distanță, în special, având în vedere obținerea de probe prin audierea unei persoane.

Generalizând cele expuse supra, **se recomandă:**

- 1) **reglementarea examinării unor proceduri în fața judecătorului de instrucție fără participarea părților;**
- 2) **consolidarea comunicațiilor electronice ca instrument pentru optimizarea, modernizarea și accelerarea justiției;**
- 3) **reglementarea teleconferinței în calitate de modalitate de desfășurare a ședințelor de judecată în cazul examinării chestiunilor privind autorizarea/prelungirea/revocarea/încetarea arestării preventive, cât și în alte cazuri când participarea învinutului este prevăzută în calitate de cerință pentru desfășurarea ședinței, dacă învinutul este privat de libertate (reținut, arestat);**
- 4) **elaborarea și aprobarea de cerințe privind videoconferințele în cadrul procedurilor judiciare, corespunzător Liniilor directoare privind videoconferința în procedurile judiciare, aprobate de CEPEJ;**
- 5) **reglementarea documentului electronic și a semnăturii electronice în calitate de instrumente în cadrul procesului penal.**

³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:32020R1783&qid=1644510578884>.

VI. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

VI.1. Concluzii

Deși activitatea judecătorilor de instrucție, în mare măsură, este menită să garanteze și să asigure protecția drepturilor și libertăților persoanei în procedura penală, urmare a analizei activității lor pentru perioada 2017-2021, se lasă impresia că prin activitatea judecătorului de instrucție are loc doar formalizarea legalității actelor și acțiunilor organului de urmărire penală, fără o supervizare judiciară efectivă și eficientă. Datele studiului relevă perpetuarea practicii privind aplicarea excesivă a arestării și a autorizării aproape automatizate a demersurilor procurorilor cu privire la aplicarea măsurilor speciale de investigații, în speță – a interceptării și înregistrării comunicărilor.

Având în vedere concluziile multiplelor cercetări anterioare privind numărul mare de autorizări ale măsurilor preventive privative de libertate și ale celor speciale de investigații privind practica aplicării arestării la domiciliu „ca o alternativă” arestării preventive, precum și constatările prezentului studiu privind o posibilă ineficiență practică a controlului judiciar al legalității acțiunilor și actelor de urmărire penală și activității speciale de investigații, se formează impresia unei aparente predispoziții favorabile a judecătorului de instrucție față de demersurile organului de urmărire penală. Totodată, și instanțele de recurs asupra încheierilor judecătorilor de instrucție, se pare că, mai ușor admit recursuri împotriva încheierilor privind unele activități de urmărire penală decât recursuri împotriva încheierilor privind aplicarea măsurilor procesuale de constrângere, în special a celor privative de libertate.

Măsurile preventive alternative arestării, cât și măsurile speciale de investigații mai puțin invazive decât interceptarea și înregistrarea comunicărilor, pe de o parte, nu sunt atât de populare în rândul organelor de urmărire penală, iar, pe de altă parte, judecătorii de instrucție practică mult prea puțin refuzul demersurilor referitoare la asemenea măsuri, cu dispunerea alternativelor. În acest sens, sunt necesare măsuri urgente pentru popularizarea și încurajarea:

- ▶ dispunerii măsurilor preventive alternative măsurilor privative de libertate;
- ▶ recurgerii la alte măsuri/acțiuni de urmărire penală anterior solicitării/dispunerii măsurilor speciale de investigații.

În acest sens, campaniile de promovare a acestor soluții, sensibilizarea judecătorilor de instrucție cu privire la importanța și rolul conceptului „drepturile și libertățile omului”, inclusiv în cadrul procesului penal și, mai ales, în privința persoanei bănuite, învinuite, ar trebui să reprezinte o activitate susținută aproape permanent.

Analiza datelor evidențiază faptul că, în ultimii 4 ani, volumul de muncă a judecătorilor de instrucție s-a diminuat. Chiar și în aceste condiții, volumul lor de muncă este

destul de mare, fapt ce afectează posibilitatea examinării calitative a materialelor și dosarelor din competența lor. La fel, studiul constată că examinarea în ședință închisă a demersurilor cu privire la aplicarea măsurilor preventive și nepublicarea încheierilor judecătorești privind respectivele demersuri nu este pe deplin justificată. Or, procurorul urmează să pună la dispoziția judecătorului de instrucție, cât și a părții apărării, doar acele materiale – suficiente și necesare – care să probeze (i) bănuiala rezonabilă că persoana a săvârșit fapta și (ii) existența temeiurilor prevăzute de legea procesual-penală pentru justificarea aplicării unei sau altei măsuri preventive. Astfel, se consideră că procesele judiciare contradictoriale desfășurate în fața judecătorului de instrucție ar urma să respecte principiul publicității, similar ședințelor de examinare a cauzelor în fond, caracterul închis al acestora și al încheierilor emise pe marginea lor fiind dispus de judecătorul de instrucție doar în baza unui demers motivat al procurorului justificat prin circumstanțe obiective.

Pentru celeritatea procedurilor judiciare, dar și din motive de economie de resurse, într-o perioadă în care se observă o interferență activă a instrumentelor digitale cu procesele și procedurile administrative și judiciare, în general, dar și cu unele proceduri judiciare penale, în special, reglementarea și amplificarea uzului lor în procesul penal se conturează ca o necesitate. În acest sens, se încurajează:

- ▶ pe de o parte, reglementarea desfășurării ședințelor în fața judecătorului fără participarea părților – atunci când este vorba de proceduri în care nu se impune respectarea principiului contradictorialității (ex., ședințele de examinare a demersurilor procurorilor privind autorizarea unor măsuri de urmărire penală sau măsuri speciale de investigații);
- ▶ pe de altă parte, reglementarea teleconferinței, ca modalitate de desfășurare a ședințelor de judecată privind examinarea chestiunilor privind autorizarea/prelungirea/revocarea/incetarea arestării preventive sau a altor ședințe cu participarea bănuितului, învinuitului aflat în custodia statului.

Cu referire la mecanismul de selectare și desemnare a judecătorului de instrucție, acesta nu a fost pe deplin transparent, fiind necesare schimbări ale condițiilor legale de accedere și desemnare în funcție. Introducerea unor criterii clare de accedere în funcție și asigurarea în practică a garanțiilor oferite de legislația muncii ar putea reprezenta niște soluții viabile și funcționale, care să amplifice atractivitatea funcției de judecător de instrucție.

VI.2. Recomandări

Generalizând analiza propusă în capitolele anterioare, continuăm cu prezentarea concentrată a recomandărilor conturate, abordându-le pe blocuri, în funcție de domeniile de interes ale Ministerului Justiției, prezentate în cadrul discuțiilor cu reprezentanții instituției.

Setul complex și consolidat de recomandări vizează atât propuneri de amendare a cadrului normativ, cât și propuneri metodologice și organizaționale, orientate spre remedierea practicilor judiciare și consolidarea capacităților profesionale și instituționale ale funcției de judecător de instrucție.

Fiecare dintre recomandările propuse, anterior preluării/implementării, se recomandă a fi supuse discuțiilor și coordonărilor, pe platforma Ministerului Justiției, cu actorii interesați – Parlamentul Republicii Moldova, Consiliul Superior al Magistraturii, partenerii de dezvoltare și societatea civilă.

I. Intervenții de natură instituțională privind funcția de judecător de instrucție

1. Reglementarea, în calitate de criteriu esențial și obligatoriu pentru numirea în funcția de judecător de instrucție, a condiției deținerii unei vechimi în funcția de judecător de cel puțin 3 ani. Această perioadă nu ar trebui să includă timpul în care judecătorul nu și-a desfășurat efectiv activitatea (perioada în care acesta a fost detașat sau suspendat din funcție).
2. Reglementarea, în calitate de criteriu esențial și obligatoriu pentru numirea în funcția de judecător de instrucție, a deținerii specializării în materie penală sau contravențională. Cu titlu de excepție, specializarea ar putea să nu fie o condiție pentru numirea în funcția de judecător atunci când în instanța judecătorească (i) nu se implementează specializarea judecătorilor sau (ii) lipsesc judecători cu experiență anterioară de cel puțin 3 ani în examinarea cauzelor penale sau contravenționale.
3. Reglementarea interdicției de exercitare a funcției de judecător de instrucție a două mandate consecutiv, cu stabilirea termenului de 3 ani pentru un mandat și având în vedere ca alegerea în funcție să fie efectuată prin tragere la sorți, ca exercițiu obligatoriu.
4. Pentru a spori atractivitatea funcției de judecător de instrucție, se recomandă valorizarea efectivă și eficientă a garanțiilor oferite de legislația muncii pentru munca în afara orelor de program, în zilele de odihnă sau de sărbătoare.
5. Nu se recomandă asimilarea financiară a judecătorului de instrucție cu cea a judecătorului din cadrul curților de apel, întrucât aceasta va însemna devalorizarea statutului de judecător în cadrul curților de apel și devalorizarea muncii celorlalți judecători din cadrul judecătoriei (implicați la examinarea în fond a cauzelor, indiferent de domeniul acestor cauze).
6. Având în vedere volumul mare de dosare puse în sarcina judecătorilor de instrucție, complexitatea reală a unor dosare examinate față de complexitatea atribuită, se recomandă reexaminarea detaliată și conceptuală, de către Ministerul Justiției împreună cu CSM, a metodologiei aplicate la atribuirea gradului de complexitate dosarelor date în competența judecătorilor de instrucție.

II. Intervenții de natură procesuală, aferente funcției de judecător de instrucție

1. Reglementarea desfășurării procedurilor de examinare a demersurilor privind autorizarea efectuării acțiunilor de urmărire penală, a măsurilor speciale de investigații și a cazurilor de aplicare a sechestrului, fără citarea părților. Judecătorul de instrucție poate dispune citarea procurorului, organului de urmărire penală sau a persoanei a cărei interese sunt vizate, cu excepția cazului în care judecătorul de instrucție consideră necesară chemarea acestora.

2. Decongestionarea competențelor judecătorului de instrucție de unele cauze/ chestiuni care pot fi transmise instanțelor judecătorești competente cu examinarea cauzei pe fond. În acest sens, ar putea fi excluse din competența judecătorilor de instrucție cererile privind contestarea actelor și acțiunilor aferente materialului probator din dosarul prezentat în ordinea art. 293 (ex., contestarea veridicității percheziției, contestarea autenticității măsurilor speciale de investigații deja realizate etc.).
3. Menținerea în competența judecătorului de instrucție a cauzelor privind:
 - 1) autorizarea măsurilor speciale de investigație, a măsurilor procesuale de constrângere și a unor acțiuni de urmărire penală;
 - 2) realizarea activităților de control judiciar în privința actelor și acțiunilor procurorului.
4. Revizuirea și clarificarea instituției controlului judiciar la etapa urmăririi penale, în sensul:
 - 1) identificării exacte a plângerilor care se contestă direct la judecătorul de instrucție, fără a fi supuse examinării de către procurorul ierarhic superior. Această acțiune implică, printre altele, revizuirea momentului de la care începe să curgă termenul de contestare (a se vedea art. 313 alin. (3) din CPP al RM);
 - 2) examinării posibilității instituirii unui singur grad de jurisdicție pentru plângerile ce se contestă la procurorul ierarhic superior;
 - 3) examinării posibilității renunțării la contestarea separată cu recurs a încheierilor judecătorilor de instrucție privind autorizarea măsurilor de urmărire penală, măsurilor speciale de investigație sau a unor măsuri procesuale de constrângere;
 - 4) introducerii regulii potrivit căreia judecătorul de instrucție trebuie să examineze toate plângerile primite până la transmiterea dosarului în instanța de judecată, chiar dacă în perioada examinării plângerii dosarul este deja transmis în instanța de judecată.
5. Fortificarea capacităților în vederea motivării efective a încheierilor judecătorilor de instrucție:
 - 1) reglementarea caracterului public al încheierilor judecătorului de instrucție, cu excepția cazurilor când examinarea cauzei s-a făcut în ședință închisă – cu motivarea caracterului închis al ședinței și, respectiv, confidențial al încheierii;
 - 2) revizuirea practicilor instanțelor judecătorești în sensul dezvoltării deprinderilor de executare la calitate maximă a obligației de motivare adecvată a încheierilor judecătorilor de instrucție;
 - 3) dezvoltarea unor instrumente de monitorizare și evaluare a performanței judecătorilor de instrucție în partea ce vizează motivarea încheierilor lor;
 - 4) identificarea și diseminarea prin intermediul unor ghiduri operaționale, instrumente și metodologii de lucru, newsletter, în mod continuu și în formă actualizată, a bunelor practici judiciare în materia motivării

încheierilor judecătorești în funcție de obiectul supus judecării, cu accent pe: motivarea existenței (inexistenței) temeiurilor pentru fiecare instituție juridică autorizată sau nu de judecătorul de instrucție; motivarea necesității caracterului închis al ședințelor de judecată; analiza probelor și raportarea lor la circumstanțele cauzei și temeiurilor legale aferente deciziilor/obiectului judecării; respectarea altor standarde statuate în jurisprudența CtEDO pentru aplicarea instituțiilor juridice date în competența judecătorului de instrucție; structura/compartimentarea încheierilor judecătorului de instrucție.

6. Popularizarea și sensibilizarea procurorilor și judecătorilor de instrucție în privința utilității și eficienței măsurilor alternative arestării, cu modificarea legislației procesual-penale prin reglementarea liberării pe cauțiune și sub control (judiciar) ca măsuri preventive de sine stătătoare, neprivative de libertate.
7. Instituirea regulii caracterului public al ședințelor privind examinarea demersurilor cu privire la aplicarea măsurilor preventive și, respectiv, a încheierilor judecătorești emise cu privire la aceste demersuri. Respectiv, declararea ședinței închise, fără publicarea încheierii judecătorești, cu titlu de excepție putând fi dispusă doar în cazul justificării obiective a necesității caracterului închis al acestora, la demersul motivat al procurorului.
8. Consolidarea rolului comunicațiilor electronice ca instrument pentru optimizarea, modernizarea și accelerarea justiției (ex.: reglementarea documentului electronic și a semnăturii electronice în cadrul procesului penal; implementarea soluțiilor electronice pentru asigurarea circuitului documentului electronic, cu garantarea cerințelor de securitate și, după caz, secretizare a acestuia).
9. Reglementarea teleconferinței în calitate de modalitate de desfășurare a ședințelor de judecată (ex.: cauzele de autorizare a unor acțiuni de urmărire penală și măsuri speciale de investigație; cauzele de examinare a chestiunilor privind autorizarea/prelungirea/revocarea/încetarea arestării preventive, precum și în alte cazuri când participarea bănuțului, învinuțului este obligatorie, acesta aflându-se în custodia statului).
10. Elaborarea și aprobarea de cerințe privind videoconferințele în cadrul procedurilor judiciare, corespunzător Liniilor directoare privind videoconferința în procedurile judiciare, aprobate de CEPEJ.

www.coe.int

Consiliul Europei este organizația lider în domeniul drepturilor omului pe continentul european. Aceasta include 46 de state membre, inclusiv toate statele membre ale Uniunii Europene. Toate statele membre ale Consiliului Europei au semnat Convenția Europeană a Drepturilor Omului, un tratat conceput să protejeze drepturile omului, democrația și preeminența dreptului. Curtea Europeană a Drepturilor Omului supraveghează punerea în aplicare a Convenției în statele membre.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE