

Soros Foundation – Moldova

**CRIMINAL JUSTICE PERFORMANCE
FROM A HUMAN RIGHTS PERSPECTIVE**

Assesing the Transformation of the
Criminal Justice System in Moldova

Fundația Soros – Moldova

**PERFORMANȚELE JUSTIȚIEI PENALE
PRIN PRISMA DREPTURILOR OMULUI**

Evaluarea procesului de transformare a sistemului
de justiție penală în Republica Moldova



Soros Foundation – Moldova



Soros Foundation – Moldova

CRIMINAL JUSTICE PERFORMANCE FROM A HUMAN RIGHTS PERSPECTIVE

**Assesing the Transformation of the Criminal Justice
System in Moldova**

November 2009

Table of Contents

Acknowledgments	4
Executive Summary	5
Introduction	7
Methodology.....	9
1. Public perceptions on crime, safety and criminal justice	11
1.1 Perceptions of state ability to ensure safety	11
1.2 Perceptions of safety	11
1.2.1 Perceptions of daytime safety	11
1.2.2 Perceptions of night-time safety.....	12
1.3 Levels of arrest and detention	14
1.4 Levels of victimisation.....	14
1.5 Perceptions of crime trends.....	15
1.6 Public spending priorities.....	16
2. Overview of the Moldovan Criminal Justice System.....	17
2.1 Criminal Justice System Legal Framework	17
2.2 Objectives of the Criminal Justice System	18
2.3 The role of the European Convention on Human Rights.....	19
2.4 Adversarial and inquisitorial systems.....	20
2.5 Crimes and punishments.....	20
2.6 Stages of the criminal process	22
2.6.1 Criminal investigation stage.....	22
2.6.2 First instance trial stage.....	26
2.6.3 Appeal and Cassation.....	26
2.6.4 Implementation of sentence	27
3. Criminal Justice Institutions in Moldova.....	28
3.1 The Police in Moldova.....	28
3.1.1 Recent History of the Police in Moldova	28
3.1.2 Reform of the Police in Moldova.....	28
3.1.3 Survey results on the Police	29
3.1.4 Interview evidence from the Police	31
3.1.5 Performance measurement of the Police	36
3.2 The Prosecution in Moldova.....	38
3.2.1 Recent History of the Procuracy in Moldova	38
3.2.2 Reform of the Prosecutors' Office.....	39

3.2.3	Survey results on the Prosecution	40
3.2.4	Interview evidence from the Prosecution	41
3.2.5	Performance measurement of the Prosecution	46
3.3	The Judiciary in Moldova	47
3.3.1	Recent History of the Judiciary in Moldova	47
3.3.2	Reform of the Judiciary in Moldova	48
3.3.3	Survey results on the Judiciary	49
3.3.4	Interview evidence from the Judiciary	50
3.3.5	Measuring the performance of the Judiciary	55
3.4	The Prison System in Moldova	55
3.4.1	History of prisons in Moldova	55
3.4.2	Reform of prisons in Moldova	56
3.4.3	Survey results on prison authorities	57
3.4.4	Interview evidence from prison authorities.....	58
3.4.5	Performance measurement of prison authorities	58
3.5	The Bar (defence lawyers) in Moldova	61
3.5.1	Recent history of the Bar in Moldova	62
3.5.2	Reform of the Bar in Moldova	62
3.5.3	Survey results on the Bar	63
3.5.4	Interview evidence from the Bar.....	64
3.5.5	Performance measurement of the Bar.....	65
3.6	Criminal justice system as a whole	66
3.6.1	Survey results on policy and the system as a whole.....	66
4.	Conclusions	67
5.	Recommendations.....	69

Acknowledgements

The report was produced by a research team composed of Nadejda Hriptievschi, lawyer, independent expert, Victor Munteanu, director of the Law Program of the Soros Foundation - Moldova and Ion Vizdoga, lawyer, independent expert (local research team members), and Jean Redpath, international expert, South Africa and Roger Smith, Director, JUSTICE UK (international experts in the research team). Jean Redpath drafted this report with the assistance of Nadejda Hriptievschi.

The research team would like to express their sincere gratitude to:

- Parliament's Legal Commission for Appointments and Immunities, represented by the Chairman of the Commission, Vladimir Țurcanu, assisted by Adelaida Budeanu and Gheorghe Oprea, who facilitated access to criminal justice related data, and sent letters of inquiry to the Prosecutor General Office, the Ministry of Internal Affairs, the Ministry of Justice's Penitentiary Department, the Bar Council, the Supreme Court of Justice and the Superior Council of Magistrates.

- The Prosecutor General, Valeriu Gurbulea, the vice-minister of Justice, Nicolae Eșanu, the Chair of the Criminal Panel of the Supreme Court of Justice, Judge Raisa Botezatu, the Chairman of the Supreme Council of Magistrates, Nicolae Clima, the Head of the Department of Criminal Investigation, Ministry of Interior Affairs, Afanasie Toderiță and his deputy Ruslan Ojog, the Head of the Penitentiary Department, Ministry of Justice, Vladimir Trofim, the Director of the Institute for Penal Reforms, Prof. Igor Dolea for their generous time for interviews conducted in June 2008. The judges from all levels, prosecutors, criminal investigators and lawyers randomly selected from different parts of the country whom we interviewed

- Martin Schönreich, director of the National Criminal Justice Program of the Open Society Justice Initiative, New York, for his invaluable recommendations for the methodology of the report. He visited Moldova in December 2008 and members of the local research team accompanied him to meetings with the Government Agent Vladimir Grosu, Institute for Public Policy representatives Arcadie Barbarosie and Iurie Pinteia, Ministry of Interior Affairs, Chief of Public Order Department Mihai Grigoraș, representatives of Prosecutor General Office (chief of the Apparatus of the Prosecutor General Office, the department for Foreign Relations, the department for Analysis, Planning and Control).

- The Criminal Justice Analytic Group, created by the Soros Foundation – Moldova in July 2009, and staff of the Soros Foundation – Moldova for their comments on the draft report – Radu Dăniș, Criminal Justice Project Coordinator, Soros Foundation – Moldova, Olimpia Iovu, lawyer, ABA Role Moldova, Vasile Rotaru, lawyer, Lecturer at State University of Moldova, Mihaela Vidaicu, lawyer, ABA Role Moldova and Lecturer at State University of Moldova, and Victor Zaharia, lawyer, Chairman of the National Legal Aid Council and Program Director at Institute for Penal Reforms.

- Project staff of the Soros Foundation – Moldova who facilitated the meetings and visits of the research team, Tatiana Danilescu and Marcel Varmari.

- Sociological Company CBS-AXA Ltd, particularly Ion Jigau and Vasile Cantarji who administered and drafted the survey questionnaire, as well as all members of the public who participated in the survey.

Executive Summary

The survey for this report¹ shows levels of fear are very high in Moldova. Fear levels are comparable to levels of fear in crime-ridden countries like South Africa. In Johannesburg, the most violent city in South Africa, surveys have measured 57% of people afraid walking the streets at night. In Chişinău 69% of people feel afraid walking the street at night.

Given the levels of fear, it is unsurprising that the survey also found that only 25% of people in Moldova are prepared to say the police² are good at preventing crime. Of further and perhaps greater concern is that only 27% are willing to say the police respect human rights. Similar low levels of confidence were expressed about all aspects of the criminal justice system, with only 29% explicitly approving of the operation of the criminal justice system as a whole.

These low levels of confidence persist despite the fact that after independence Moldova embarked on a project of reform and democratisation of the police and criminal justice system (CJS *hereinafter*). Moldova faced the challenge of overcoming the soviet legacy of the CJS, reforming the criminal justice system to reflect principles of democratic policing including human rights standards, and contending with the growth in crime and public fear of crime.

Aspects of criminal justice system transformation included reducing the power of institutions such as the prosecution office, removing references to socialist rules of law, introducing procedural guarantees and adversarial elements, eliminating some categories of crimes, and introducing more lenient sentencing and alternative forms of penalties and non-custodial sanctions such as community work, as well as improving conditions in prisons.

The political and social context over this period of reform in Moldova has been one of political uncertainty as well as growing poverty and unemployment. Furthermore, like other post-socialist societies, Moldova experienced in the late 1990s and early 2000s an explosion in crime, particularly organised crime, and growth of the shadow economy through links between organised crime and corrupt state officials.

The reforms of the CJS and reductions in recorded crime have not however been accompanied by greater feelings of safety. Furthermore the police and CJS appear to have failed to translate improvements in recorded crime levels into positive assessments of their work by the public. Low ratings were given by the public on a number of different measures of the police, the prosecution and judiciary.

This may partly be because of the way in which the reductions in crime appear to have been achieved, that is largely through a return to repressive measures by the state – as well as the concurrent mass emigration of young men who usually commit most crimes. Of further concern is that persons who have contact with the police and with the courts have lower opinions of the criminal police than those who have not been to court. Most Western countries show the opposite trend (opinion improves with contact). A 2005 survey in South Africa³, a country experiencing serious problems in the CJS, has shown the same trend as Moldova – that exposure to the criminal justice system worsens perceptions of the system.

¹ The survey of 1600 respondents was weighted to represent the population of the Republic of Moldova. See *Methodology* below for a more detailed description.

² For brevity, the report uses the term „police” referring firstly to criminal investigation officers of the Ministry of Internal Affairs, as well as other police, without differentiating among these and among municipal and state police. The interviews were carried out with criminal investigation officers of the Ministry of Internal Affairs.

³ This survey was a nationally representative survey of the Republic of South Africa conducted by Development Africa on behalf of the National Prosecuting Authority of South Africa.

Reforms of the CJS have not succeeded in fundamentally changing the working values, habits and practices of actors in the CJS to the point where they could be said to be democratic. Reform of the police in particular has been conspicuously absent. Survey ratings of the police on human rights and respect for the law are particularly low. Greater prioritisation of repressive traditional methods for the purposes of combating crime may be at play. Furthermore, interview evidence reveals a wide range of practical, structural and resource problems experienced by officials who work in the criminal justice system.

The survey also suggests that perceptions of police and of the CJS account for only a small proportion of the variation in fear. This suggests that levels of fear indicated by the survey have to do with a number of other factors, which may include Moldova's long history of and continuing existence of external threats, mass emigration of young men (who are generally less fearful than older people or women), poor inter-ethnic relations, greater media coverage of crime, and even such mundane matters as poor street lighting.

Interestingly, despite high levels of fear in Moldova, the survey shows that this does not translate into a general desire for prioritising public spending on the police. Indeed the average Moldovan places the police last among ten priorities for public spending, even falling below sport. This may suggest a population increasingly cynical about any returns achieved through prioritising spending on the police. There is moderate support for spending on the courts, with the average Moldovan prioritising the courts above other parts of the criminal justice system for public spending.

The findings of this report suggest that there will continue to be little public support and approval of the police and of the criminal justice system even if the usual measures of police performance – such as solving of crime and crime rates – improve. Without public confidence the system cannot operate effectively and nor can it be efficient. Democratic policing in the sense of legitimate policing by consent and approval of the public will remain out of reach as long as there is neglect of how the police and CJS achieve their results rather than what they achieve.

This report consequently recommends that Moldova concentrate on better implementation of democratic reforms of the police coupled with greater capacitating of the courts, reductions in the role of the prosecution, enhancement of the rehabilitating function of the prison system and improvement of legal representation for defendants.

Reform of the system should incorporate a thorough review of how inappropriate performance measures encourage a focus on quantity rather than quality, and how a focus on the system as a whole can improve the performance of the entire CJS. While measures to reduce fear should extend beyond criminal justice system interventions, the role of a democratic, respectful and just CJS in reducing fear and uncertainty and creating trust in the system, should not be underestimated.

Introduction

Criminal justice is the system of law enforcement that is directly involved in the state's response to those suspected of criminal offences. While the essential features of a democracy are debatable, most agree that the criminal justice system in a democracy must embody democratic principles such as the rule of law, respect for individual rights, and the independence of the judiciary. Moldova has since independence striven to reform its criminal justice system in line with its democratic aspirations.

Soviet-era Moldovan criminal justice was focused predominantly on state security. The state criminal justice apparatus was employed not solely for the control of crime but for the purpose of controlling political opposition. Control of the citizenry and „public order“ was frequently achieved by measures such as arbitrary arrest. Furthermore politically powerful individuals were largely immune from criminal prosecution.

This state of affairs was supported by a criminal justice legal framework which prioritised state interests among its stated objectives and did not provide strong protections for individual rights in the criminal justice process. The inquisitorial system employed during this era further increased the ease of abuse of the criminal justice process. Conditions of detention were furthermore not consonant with human dignity.

Moldova was not alone during this time. A key feature of repressive undemocratic states around the world is state abuse or misuse of the system of criminal justice. This abuse usually takes two main forms – the use of criminal justice processes to achieve political ends, and immunity from prosecution of politically or economically powerful individuals who commit crimes.

Such repressive states are frequently characterised by apparently low levels of crimes reported to the authorities but also by a high degree of fear and distrust among citizens both of each other and of the state. A feature of criminal justice systems in developing countries is poor management and a lack of resources for the protection of rights in criminal justice processes even where they attempt to embrace democratic reforms.

After independence Moldova embarked on a series of reforms which sought to realign the criminal justice legal framework to prioritise individual interests over state interests and to protect individual rights. Adversarial procedural elements were introduced to provide individuals with further protection from abuse by state actors in the criminal justice process. However the legislative transformation of the legal framework in Moldova is by no means yet complete.

The aim of this report is to assess the extent of transformation of criminal justice in Moldova almost two decades after independence, and to uncover to what extent the Moldovan criminal justice system still exhibits the characteristics of a repressive state.

This report seeks to understand the gap between theory as laid out in the law and the reality of everyday practice.

The transformation of the criminal justice system in Moldova cannot be achieved by changes to laws alone. What is also required is that state officials within the criminal justice system be empowered and encouraged to embrace the legal and institutional reforms. Assessment of performance of institutions and officials in the criminal justice system must encourage compliance with the new priorities of the criminal justice system.

This report seeks to determine, *inter alia*, to what extent the objectives of the criminal justice system are in practice understood and embraced by the criminal justice officials and to what extent democratic and human rights protections are complied with in practice.

The report also seeks to understand public attitudes in relation to the criminal justice system and what this means for further reform of the criminal justice system. Citizens must also be empowered not only to be aware of their protections but to insist, and be empowered to insist, on the protections available to them. Above all, the government of the day must not seek to undermine the fragile legal reforms achieved.

In summary, the report seeks to understand to what extent the Moldovan criminal justice meets the new priorities and objectives of a democratic rights-based criminal justice system. The report seeks to uncover what problems remain and what problems may have arisen as a result of the reforms. Finally, the report makes recommendations towards the further transformation of the Moldovan criminal justice system.

Methodology

This report adopted a mixed methodology. A national survey of public attitudes to the criminal justice system was carried out during 2008. The survey of 1600 respondents was designed to be representative of the population of Moldova at national level and was weighted by age and gender to be properly representative of Moldova population of 3.5 million persons.⁴ The survey covered questions relating to citizens' experiences of crime and criminal justice over the period 2005-2007. The survey was analysed using statistical software in order to gain insights into the relationship between citizens and the criminal justice system. The findings were compared to official data on crime and criminal justice and to similar surveys conducted in other developing countries, including South Africa.

A series of qualitative interviews were carried out during 2008 with actors within the criminal justice system. The interviews adopted a semi-structured approach. The aim of the interviews was to benchmark the current situation of various agencies of the criminal justice system and to understand officials' perceptions of the current situation and current problems. Ten judges, seven prosecutors, seven criminal investigators and five defence lawyers were randomly selected for confidential interviews. Confidentiality was assured to ensure open discussion. These interviews were conducted by the local members of the Soros Foundation-Moldova's criminal justice team.

Further interviews with the leadership of the institutions of criminal justice were conducted in collaboration with two international experts. The respective interviews were simultaneously translated into English to ensure close involvement of the international experts. The experts brought an international perspective to the interviews, the survey, and the content of the report generally.

A legislative review was carried out to understand the content and nature of reforms carried out since independence. Literature on criminal justice transformation in transitional states was sourced and reviewed to provide a background for the report.

Various reports and annual reports for 2005 - 2007 of institutions of the criminal justice system were perused to understand how the state assesses the performance of the criminal justice system. Data from these reports was extracted and analysed.

The report draws on all these sources of information. The report was drafted collaboratively drawing on the expertise of the entire Soros Foundation team as well as the international experts.

⁴ The population of Moldova excluding the Transnistrian region.

1. Public perceptions on crime, safety and criminal justice

The aim of the survey is to understand the relationship between the Moldovans' trust or confidence in the criminal justice system and the operation of the criminal justice system. Maximising trust in the criminal justice system is extremely important because the criminal justice system cannot operate effectively or efficiently if the public does not trust the system.

Some respondents were unwilling to answer survey questions, in particular those which related to their views of the criminal justice system. The reasons of those unwilling to answer are unclear, but may possibly relate to fear of unknown consequences if „negative” answers are traced back to them. It may also relate simply to not feeling qualified to give an opinion. The analysis takes into account those willing to answer the question throughout.

1.1 Perceptions of state ability to ensure safety

Some 94% of respondents were willing to answer the question of whether they agreed that the state ensured their personal safety against crime and criminality. **Among those who are willing to give an opinion, the majority (58%) is of the view that the state fails to ensure their personal safety.**

Only 92% were willing to answer the same question in relation to the police. **The majority of those with opinions (53%) are of the view that the police do not ensure their personal safety.**

Thus it seems clear that **the majority of Moldovans do not believe that the state ensures their safety.** Given that it is an explicit objective of the Criminal Code of Moldova (see *Objectives of the Criminal Justice System* below) to „ensure the protection of citizens .. prevent the commission of new crimes” this suggests that the majority of the public perceive that this objective is not being met.

Given these opinions, it is unsurprising that people in Moldova have extremely low feelings of personal safety.

1.2 Perceptions of safety

1.2.1 Perceptions of daytime safety

Some 11% of Moldovans (**1 in 9**) **do not feel safe at home during the day.** In general the survey shows following people are less likely to feel safe in the day:

- Victims of crime
- Women
- Older people
- People who live alone
- People who live in regional centres

As much as 24% of those who have been victims of crime in the last three years don't feel safe at home in the day. This rises to 27% among women who have been victims of crime. Just under 1 in 5 (19%) of Moldovans do not feel safe walking the streets in the day.

This is highly correlated with gender: **some 22% of women** but only 14% of men say they **do not feel safe walking the streets in the day.** Those who live in Chişinău and in regional centres (both 22%) are more likely to feel unsafe in the streets in the day than those in rural areas (17%).

Feelings of safety at home in the day are also related to age, with feelings of safety decreasing with age.⁵ Feelings of safety are also related to households size: **24% (almost 1 in 4) of Moldovans who live alone do not feel safe at home in the day.** Those who live in regional centres are most likely to feel unsafe at home in the day: 14% do not feel safe at home (1 in 7) compared to 11% in Chişinău and 10% in the rural areas.

1.2.2 Perceptions of night-time safety

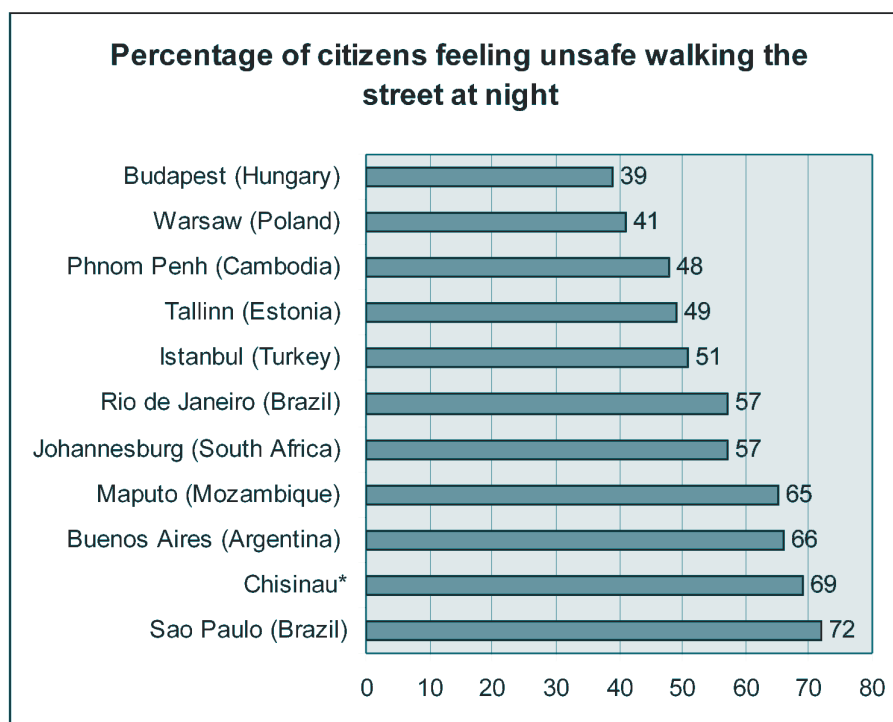
Feelings of safety decrease dramatically at night. At night, **more than 1 in 4 (26%) of Moldovans do not feel safe in their homes.** This rises to 28% among women, and 32% (almost a third) amongst those older than 55. Those who live in regional centres are most likely to feel unsafe at home at night (32%) compared to 30% in Chişinău and 22% in the rural areas. Almost half (44%) of those who have personally been victims of crime in the last three years do not feel safe in their homes at night.

Half (51%) of Moldovans do not feel safe walking in the streets at night, and a further 6% do not walk in the streets at night at all. Those who live in Chişinău are most likely to feel unsafe walking in the streets at night, with 58% feeling unsafe, compared to 54% in regional centres and 45% in rural areas. A further 10% of those who live in Chişinău do not walk in the streets at night at all. **Some 64% of Moldovan women do not feel safe walking in the streets at night** and a further 10% of women do not walk in the streets at night at all.

These are comparatively speaking exceptionally high levels of night-time fear. Although other surveys may not be strictly comparable with this survey, the table below shows the percentage of the population feeling unsafe or very unsafe on the street after dark in 2004/05 using the results from surveys (1992-2005 ICVS and 2005 EU ICS) in selected countries and main cities compared to the percentage found in the Soros Foundation - Moldova Survey in 2008.⁶

It is particularly striking that Chişinău scores much higher for night-time fear than other developing country cities who have amongst the highest crime rates in the world, such as Johannesburg, South Africa, thought to be one of the most dangerous cities in the world.

Figure 1: Developing country cities perceptions of night safety



⁵ Only 4% of 18-24 year olds do not feel safe at home in the day compared to 9% of 25-39, 10% of 40-55 and 16% of over 55s

⁶ Available on http://rechten.uvt.nl/icvs/pdf/files/ICVS2004_05.pdf

Figure 2: Feelings of night safety in selected countries



Thus it seems clear that the Moldovan state and particularly the Moldovan criminal justice system has failed to make people feel safe. One interviewee noted that the „fear of police getting involved in one’s life is bigger than fears about security”. The population distrusts the criminal justice institutions and is reluctant to report crime. Levels of arrest and detention (below) may be relevant here.

Thus fear remains high despite the fact that levels of victimisation recorded in the survey were not particularly high – although admittedly victimisation rates were higher than suggested by crime data for Moldova (see *Perceptions of Crime Trends* below for data on changes in crime levels. Levels of victimisation will be discussed below.

1.3 Levels of arrest and detention

Around 4% (1 in 25) of men were willing to say they personally have been arrested or detained. Double this percentage (8%) of men aged 25-39 say they have been arrested or detained. Given that this is a question respondents are unlikely to answer honestly, these are most certainly under-estimates. Less than 1% of women say they have been arrested or detained.

Levels of arrest and detention are important, because public views are shaped not only by how crimes committed against them are dealt with by the criminal justice system, but also by how they and members of their families are treated on arrest or detention. Levels of arrest appear to be lower than levels of victimisation, but this may be due to a reluctance to admit to an arrest. Note also that this survey was conducted before the arrests which occurred in April 2009.

1.4 Levels of victimisation⁷

Some 11% of Moldovans (1 in 9) say that they personally have been a victim of crime in the last three years. This equates to 314 000 crimes, or 104 667 crimes each year over three years.

Yet over the period 1999-2006 Moldovan statistics recorded an average of 33 242 crimes per year, or 99 726 crimes over three years. This suggests that crimes may have been under-recorded by the Moldovan criminal justice system – only about a third of crimes appear to have been recorded.

Yet in the survey some 69% (just more than two thirds) of those saying they were personally a victim of crime said they reported the crime and 91% of these (or 63% of the total) said they believe the police recorded the crime. This would imply 197 820 recorded crimes, or some 6 years’ worth of crimes, if survey respondents are correct.

This suggests either that survey respondents have counted crimes against them from years further in the past than the last three years (a survey phenomenon known as „telescoping”) or that the Moldovan criminal justice system is not recording crimes to their full extent, or that both factors are operating.

Given the concerns raised about delayed reporting of crime raised in the interviews with police (see *Police* below), the likelihood is that the failure to record crimes may be at least partly in operation.

A further 7% in the survey said although crimes were not committed against them personally, crimes were committed against relatives or close friends over this time period. This suggests that **18% (just under 1 in 5) Moldovans have had a close experience of crime in the last three years.**

⁷ „Victims of crime” were identified by respondent’s self-identification as victims of any crime type. „Levels of victimization” in a particular group refers to the % of persons in that group who were victims of crime, compared to the whole population.

Among those who identified crimes being committed against family members living with them rather than against them personally, as much as 26% identified this as a crime of violence such as bodily harm or beatings, violent mistreatment, or murder. This is double the proportion among those experiencing crime personally. This may suggest a tendency amongst respondents not to identify these crimes when committed against themselves. Thus the victimisation levels referred to above may also be an under-estimate.

1.5 Perceptions of crime trends

Among those willing to give an answer (17% did not respond) Moldovans were almost evenly split as to crime trends. Some 34% said criminality in their region had, over the last three years, decreased, 34% said it had stayed the same, while 30% said it had increased. It is not unusual in surveys for respondents to perceive that „crime has got worse” even if trends in reality are different (see the figures below for recent crime trends). It seems either as if the public in Moldova is no different in this regard, or there may be real concern about the accuracy of crime records (see *Levels of Victimisation* above).

Figure 3: Selected serious crimes in Moldova (excluding theft) according to the initiated criminal proceedings for respective crimes in 2005-2007⁸

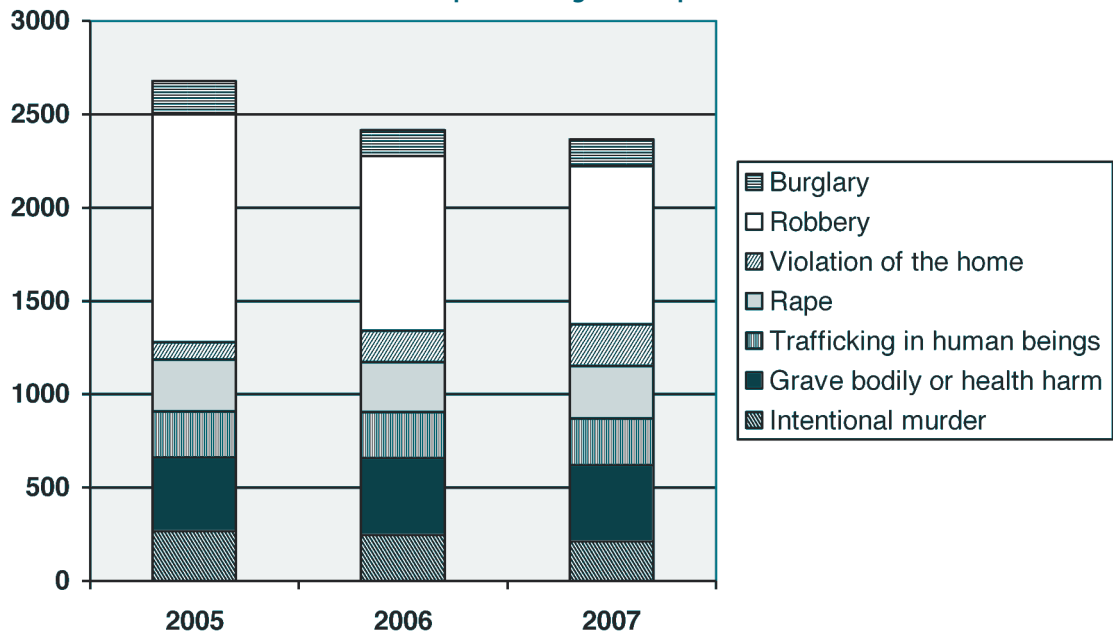
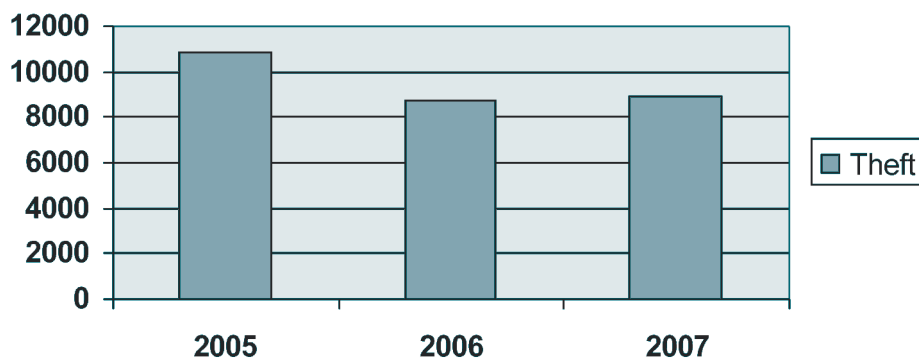


Figure 4: Theft in Moldova 2006-2007, according to the number of initiated criminal proceedings for theft⁹



⁸ Data (per country) sent by the Ministry of Internal Affairs: Letter of 28.05.2008, Legal Parliamentary Commission and the attached statistical reports and responses to the specific questions.

⁹ Data (per country) sent by the Ministry of Internal Affairs: Letter of 28.05.2008, Legal Parliamentary Commission and the attached statistical reports and responses to the specific questions.

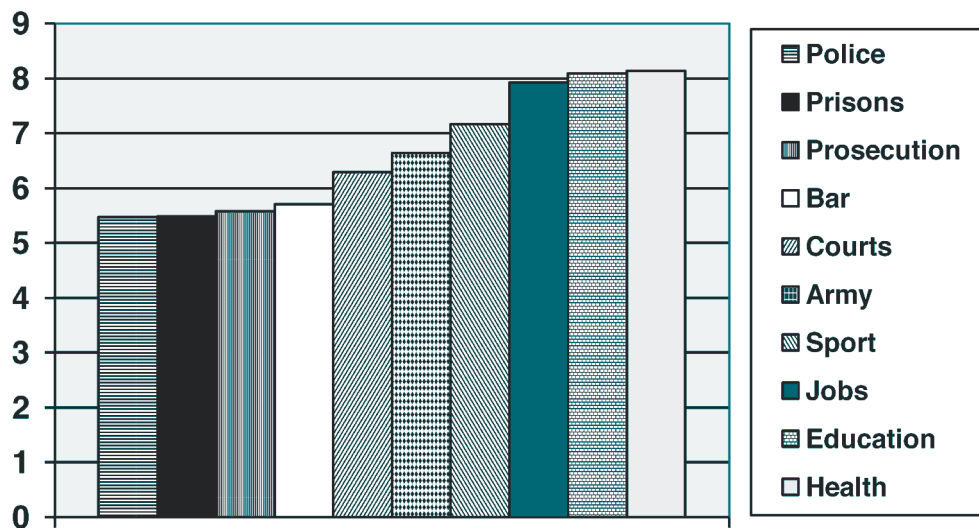
1.6 Public spending priorities

Despite high levels of fear noted above, this does not translate into a prioritisation of public spending on components of the criminal justice system.

This may suggest that the public does not believe greater resourcing of institutions of the criminal justice system will affect their lives as much as greater resourcing to other public spending priorities.

Respondents were asked to prioritise various forms of public spending from 1 to 10, where 10 is the highest priority. The table below shows the average (mean) response for various public spending priorities.

Figure 5: Public spending priorities of Moldovans



The table indicates even sport is prioritised above components of the criminal justice system. Police received the lowest average prioritisation of all.

2. Overview of the Moldovan Criminal Justice System

2.1 Criminal Justice System Legal Framework

After Moldova's independence from the Soviet Union, the country became signatory to a plethora of international and regional human rights instruments, most important of which is the European Convention on Human Rights (ECHR) (1995).¹⁰ The soviet criminal procedural law was radically reformed to enable Moldova to comply with both its own constitution and the content of these human rights instruments.

Among the first of the reforms, preceding both the Constitution and Moldova's accession to the ECHR, was the Law on Police (1990) and the Law on The Prosecution Office (1992). The latter law embraced a series of democratic principles applicable to the Prosecution Office. Probably most important among these, given the long abuse of the prosecution office for political ends during the soviet area, was the principle of de-politicisation (political independence) of prosecutorial bodies.

Another important change was the introduction of adversarial criminal proceedings to replace the inquisitorial, prosecutor-driven proceedings of the soviet era. In court, the prosecution thus became an adversarial party to criminal proceedings, rather than an inquisitorial master of proceedings.

The Constitution (1994) is the supreme law of Moldova and no laws in contradiction with the Constitution have any force or effect. The Constitution provides for fundamental rights and freedoms of persons, including the right to life and physical and mental integrity and a prohibition against cruel and inhuman punishment (Article 24); the right to individual freedom and personal security, which, *inter alia*, limits the duration and circumstances of arrest and other forms of deprivation of liberty of persons by the state (Article 25); and the right to a defence in criminal proceedings (Article 26).

These rights may only be restricted in accordance with the law and only to the extent necessary and in proportion to the relevant circumstances, without affecting the core content of the right (Article 54).

¹⁰ *Inter alia*, Universal Declaration of Human Rights, in force for Moldova since 28.07.1990; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in force for RM 26.04.1993; International Covenant on Civil and Political Rights, in force for RM 26.04.1993; First Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, in force for RM since 23.04.2008; Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, in force for RM 20.12.2006; Convention on the Rights of the Child, in force for RM 25.02.1993; International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, in force for RM 25.02.1993;

Vienna Convention on the Law of Treaties, in force for RM 25.02.1993; UN Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, in force for RM 28.12.1995;

Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, in force for RM 23.08.2006; Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, in force for RM 16.10.2005; UN Convention against Corruption, in force for RM 28.09.2004; Council of Europe: European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, in force for Moldova since 12.09.1997; Protocols 1-8 and 11, in force since 01.02.1998; European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, in force for RM 01.02.1998; Protocols 1 and 2 – 01.03.2002; The European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, in force for RM 05.05.1998; Civil Law Convention on Corruption, in force for RM 01.07.2004; Convention on Action against Trafficking in Human Beings, in force for RM 01.02.2008.

The Law on Judicial Organization (1995) established a four-level¹¹ judicial system of appeals and introduced a series of new principles with which the courts should be aligned. These included the adversarial nature of proceedings and equality of parties in criminal proceedings, promotion of access to justice, independence of the judiciary, and impartiality of the judiciary supported by the security of tenure of the judiciary.

The Law on the Bar (2002)¹² established an independent professional Bar to provide legal assistance to persons and legal persons to protect their rights, liberties and legitimate interests, thus ensuring access to justice.

The Code of Enforcement of Judgments (2004)¹³ regulates the imposition of criminal sanctions with the objective of ensuring the protection of rights, liberties and legitimate interests of persons, as well as insuring the reintegration of offenders.

These principles form the core of the current criminal justice legal framework of Moldova. The criminal justice system is however not fully adversarial, nor an entirely inquisitorial system, but a mixed system. This is because the criminal justice system combines inquisitorial characteristics at the pre-trial stage with adversarial characteristics at the trial stage of proceedings.

In addition there are strong democratic rules applicable throughout the process, particularly those regarding the independence of the prosecution and rules regarding the collection of admissible evidence.

2.2 Objectives of the Criminal Justice System

The legislated objectives of the criminal justice system in Moldova can be inferred from the Criminal and Criminal Procedure Codes. The 2003 Criminal Code represents a departure from the soviet era in that it prioritises the person, then society, and then only the state.

The Criminal Code seeks to „ensure the protection against crime of persons, their rights and liberties; the propriety, environment, constitutional order, sovereignty, independence and territorial integrity of the Republic of Moldova; peace, security and the rule of law. The criminal law also seeks also to prevent the commitment of new crimes.”¹⁴

The Criminal Procedure Code in turn seeks to protect the person, society and the state from crimes, as well as from violations committed by public officials in the course of investigations of alleged committed crimes; to ensure that the guilty are punished according to their guilt, but also so that no innocent person is unjustly punished.

Criminal investigation bodies and the courts are obliged to conduct their work so that no person may be arbitrarily or without due cause be suspected, charged, subjected to preventative measure, or punished.

Moldova’s domestic legislation provides for safeguards regarding arrest and detention, such as the right of a detainee to be informed of the right to legal defence, the right of a detainee to inform family of the place of detention within six hours after arrest, the right to confidential meetings with a defence lawyer before the interrogation and the right to be questioned in the presence of a defence lawyer.

Evidence obtained through violence, threats or other coercive methods is, according to the law, not admissible as evidence during criminal court proceedings.

¹¹ Subsequently changed to three levels.

¹² Art. 1 of the Law on Bar (Nr. 1260 of 19.07.2002)

¹³ Art 162 para 2 of the Code of Enforcement [of Judgments], Law Nr. 443-XV of 24.12.2004

¹⁴ Article 2 of the Criminal Code.

One of the most fundamental changes in the criminal justice legal framework in Moldova is thus a reorientation of the system towards the protection of individual rights as the supreme value, rather than other protected values such as the interests of society and the state, which were the primary values in the soviet era.

Criminal procedure is regulated in detail by legislation. Great importance is attached to the actual provisions of the Criminal Procedure Code; indeed the Constitutional Court of Moldova recently handed down a decision which confirmed provisions of the Criminal Procedure Code which limited the reading in of legal norms in the interpretation of the code to those contained in the Constitution and international treaties, and not any other national laws not expressly referred to in the code.¹⁵

Although there has been a reorientation of legal framework, there remain both gaps in the law and large gaps between theory as laid and in the law and the reality of everyday practice. This report seeks to understand the ambit of those gaps.

2.3 The role of the European Convention on Human Rights

The Constitution provides that where any contradiction exists between national laws and international human rights treaties Moldova has ratified, international provisions prevail. The European Convention on Human Rights (ECHR), which Moldova ratified in 1995, thus forms an integral part of the criminal justice system and in fact supersedes national law where national law is in conflict with the convention. Furthermore, the jurisprudence of the European Court of Human Rights is binding on the courts of Moldova and takes precedence over incompatible national legal provisions.

Consequently the European Court of Human Rights plays a very important role in shaping the national legal system. A series of reforms have been implemented as a result of judgements delivered by the European Court of Human Rights case law. For example, the Criminal Procedure Code amended¹⁶ so that the legality of the continued detention of a defendant must be reviewed once a case file has been sent to court as a result of an ECHR judgment.¹⁷ Although important in shaping national legislation and practice, compliance with ECHR decisions is poor and many legislative provisions and practices contrary to ECHR guarantees persist.

For example, Moldova continues to be condemned for ineffective investigation of torture or other inhuman or illegal treatment,¹⁸ for issuing pre-trial arrest warrants without proper motivation,¹⁹ for its legal framework and practice of using institution of cassation in annulment,²⁰ and for the lack of adequate protection in the law against abuse of power by the State in the field of interception of telephone communication.²¹

Thus from 1998-2008 Moldova had 127 European Court of Human Rights judgments – a number exceeded only by countries with much larger populations, such as Romania and Russia. Of these 127, in 118 the judgment found at least one violation, 25 relating to torture or inhuman and degrading treatment; 38 relating to the right to liberty and security.²²

¹⁵ The decision of the Constitutional Court of 22.01.2008 declared paragraph (1) and (4) of art. 2 of the CPC constitutional. These paragraphs state the following: „(1). The criminal procedure is regulated by the provisions of the Constitution of the Republic of Moldova, international treaties to which it is a party and the present Code... (4). The procedural legal norms from other national laws can be applied only if included in the present Code”.

¹⁶ Law Nr. 264 of 28.07.2006 regarding the amendment and additions to the Criminal Procedure Code of Moldova

¹⁷ *Boicenco v. Moldova*, 11 July 2006, para. 146 -154.

¹⁸ See for example *Gurgurov v. Moldova*, judgment of 16 June 2009, especially paras. 65 - 70.

¹⁹ See for example *Malai v. Moldova*, judgment of 13 November 2008, paras. 36 – 41.

²⁰ See for example *Bujnita v. Moldova*, judgment of 16 January 2007, para 20.

²¹ See *Iordachi and Others v. Moldova*, judgment of 10 February 2009, paras. 29-54.

²² European Court of Human Rights Facts and Figures 1998 – 2008

Compliance with ECHR provisions is highly reliant on compliance in good faith by criminal justice officials with these provisions. The tendency of prosecutors to request unsubstantiated arrest warrants, or of investigating judges to issue such warrants, or of prosecutions to rely on improperly obtained evidence, cannot be prevented simply by legislating against such behaviour. Such provisions must be embraced in practice for real reform to be felt.

This report seeks to determine, *inter alia*, to what extent the objectives of the criminal justice system are in practice understood and embraced by the criminal justice officials and to what extent democratic and human rights protections are complied with in practice.

2.4 Adversarial and inquisitorial systems

This report has already noted the introduction of adversarial elements into the Moldovan criminal justice system, which has had an impact on the way in which the system operates. It is necessary to understand the distinction among these legal traditions to understand the implications of this change.

The common law or adversarial legal tradition is founded on the notion that the best way of determining guilt or innocence is by contest between two parties, the accuser and the accused, with the state filling the role of the accuser rather than the victim. The judge is not involved in the investigation and at trial plays a relatively passive role.

A person accused of a crime in such a system is not (in theory) the passive object of an investigation but a party to the process of establishing guilt or innocence.²³ „The judge has no duty to ensure that all the evidence in the case is brought to court. The assumption is that the two contending parties are legally represented, therefore they are evenly balanced and all the judge has to do is be the referee.”²⁴

By contrast in the more centralised inquisitorial model the evidence which comes before the court is a product of an enquiry for which a public prosecutor or judge is responsible. The evidence has already been evaluated and consequently the pre-trial process is a form of pre-judgement. The investigation of a crime is a neutral enquiry conducted by judicially trained officials.²⁵ Judges in the inquisitorial systems have a stronger duty to find the truth and therefore they have a greater interventionist role in criminal trials.²⁶

Socialist legal systems are sometimes described by commentators as a third form of legal tradition in which the law is subordinate to state policy, while others consider them to be a sub-category of the inquisitorial system.

In socialist systems the focus was again on the pre-trial investigative process which was heavily reliant on confessions. Since the collapse of the USSR in the late 1980s many former state-socialist legal traditions have become heavily influenced by the adversarial system but in widely different ways.

Moldova is no exception in this regard, retaining many elements of the socialist system particularly at the pre-trial stage while at the same time introducing adversarial processes at the court stage.

2.5 Crimes and punishments

In November 1995, soon after the country's admittance to the Council of Europe, Moldova became the first former USSR state to abolish the death penalty for all crimes. Bills were passed which removed the Constitutional caveat which left the door open for the application of such a

²³ Cape, E, Hodgson, J, Prakken, T, Spronken, T (eds.), *Suspects in Europe. Procedural Rights at the Investigative Stage of the Criminal Process in the European Union* Intersentia, Antwerpen – Oxford (2007)

²⁴ Schärf, W. *African Security via Police, Justice and Intelligence Reform* Paper presented at: SSR Practitioner's Course, Sudbury House Hotel, Faringdon, UK, 14 – 16 June 2004

²⁵ Cape, *op. cit.*

²⁶ Schärf *op. cit.*

penalty during times of war. However the death penalty is still available for a range of offences in the unrecognised separatist entity of Transnistria.²⁷

Another positive change occurred in 2005, when the Moldovan Parliament introduced a new article 309 (1) into the Criminal Code, which made torture punishable by two to five years' imprisonment and by suspension from official duties for five years. The definition of torture is in line with article 1 of the Convention Against Torture

Generally the 2003 Criminal Code defines a crime as a prejudicial act or omission, described in the criminal law, committed with culpability and liable for criminal punishment. However, a further requirement is that the act or omission must cause sufficient damage. A trivial act or omission, though formally meeting the requirements of a crime in the Criminal Code, may not meet the further requirements of sufficient prejudice or damage, and thus not constitute a crime in terms of the Criminal Code.

Moldova has also embarked on an extensive programme which has broadly been termed „decriminalisation” which has removed some offences from the criminal code²⁸ and increased the requirements of sufficient damage for some crimes. For example, theft of less than 500 Lei is now treated administratively.

Furthermore, in 2007 prosecutors were empowered to authorise the release of defendants from criminal responsibility at the criminal investigation stage in specified situations.²⁹ Changes to definitions of crimes and exclusions have also been introduced. For example, sexual intercourse, other than rape, as well as any actions of vaginal or anal penetration, committed with a person known to be under 16 is no longer a crime where the sexual intercourse is between persons of similar age and psychological development.³⁰ In terms of the decriminalisation programme the range of mitigating circumstances which may be taken into account for all offences has also been expanded.³¹

This programme of change has however also introduced a range of new offences, particularly those relating to terrorism³² and has retained some offences which are no longer considered to be crimes in other countries.³³ Criminal liability for drunk driving was also introduced in 2009.³⁴

²⁷ „The death penalty has been retained in the internationally unrecognized separatist entity of Transnistria. In the region, that unilaterally declared independence from Moldova in 1990, the death penalty is a legal punishment for crimes committed in peacetime and in wartime. Under Article 58 of the de facto Criminal Code of Transnistria, approved on May 15, 2002, the death penalty is envisaged for especially grave offences against life. Six crimes are punishable by death: murder, attempt to murder a state or public official, armed rebellion, attempt to murder a magistrate or investigator, attempt to murder a law enforcement agent and genocide.” <http://www.handsoffcain.info/bancadati/schedastato.php?idstato=12000204>

²⁸ Art. 195 Misappropriation on a large scale and on an especially large scale; art. 200 Criminal negligence as to the protection of an owner's goods; art 202 Evading the payment of alimony or child support; art 210 Involving juveniles in military actions or propagating war among juveniles; art. 273 Stealing a transportation vehicle; art. 274 Stealing vehicles with animal traction, as well as traction animals; art. 277 Using an auto vehicle with forged identification elements; art 317 para 5 – not a crime escaping from a detention place if the legal reason for staying there has disappeared.; art. 331 Refusal to follow the law; Art 336 Exceeding the job prerogatives; Art 350 Assault on the life of a police officer; Art 358 Organizing of or active participation in group actions that severely undermine public order, or involving juveniles in such actions.

²⁹ Such as minors, administrative responsibility; giving in; sincere regret; change of situation; conditional release; prescription of criminal responsibility. Law nr. 292 of 21.12.2007

³⁰ Article 174 – „sexual rapport with a person that has not yet reached the age of 16”, a second para added stating „the person that has committed the act provided in para (1) is not criminally liable if the person is at a close level with the victim regarding the age and the physical and psychological development”.

³¹ Law nr. 277 of 18.12.2008

³² Article 278/1: delivery, placement, starting or detonation of an explosive device or of another device with lethal effect; Article 279/1: recruitment, training and provision of other help with a terrorist goal; Article 279/2 instigation with a terrorist goal or public justification of the terrorism; Article 289/1: crimes against the security of aircrafts and against the airports' security; new article crimes against the security of naval transportation; Article 289/3: crimes against fixed platforms; Article 295/1: holding, confectioning or use of radioactive materials or devices or of nuclear installations; Article 295/2: tuck of a nuclear installation; Article 301/1: production, commercialization or procurement with the goals of commercializing of special technical means for secretly obtaining the information, committed illegally

³³ Article 172 criminalises homosexuality.

³⁴ Law nr. 16 of 03.02.09-introduced a new article 134/12, which defines „drunkenness” and introduced article 264/1 providing for criminal liability for a driver in an advanced drunkenness or an inebriated state produced by other substances.

The Criminal Code enumerates different broad types of crimes.³⁵ Crimes are further classified by degree of seriousness, which also determines the severity of punishments. The degree of seriousness depends both on the nature of the crime and the degree of prejudice or damage caused by the crime. In 2008 these classifications were changed as follows:

- Minor crimes have a maximum sentence of 2 years of imprisonment including (no change)
- Less serious crime have a maximum sentence of 5 years of imprisonment (no change)
- Serious crimes have a maximum sentence of 12 years of imprisonment including (previously 15 years)
- Very serious crimes are crimes committed with intention that may receive more than 12 years imprisonment (previously – more than 15 years).
- Exceptionally serious crimes are crimes committed with intention that may receive life imprisonment.³⁶

Imprisonment is not the only form of sanction provided for in the Criminal Code. Other sanctions include fines; deprivation of the right to hold certain positions or to practice a certain activity; stripping of military rank, special title, qualification (classification) degree or state distinctions; and community work. In 2006 some criminal sanctions were reduced (mostly to 2-3 years imprisonment) and the range of offences for which alternative sentences could be applied was expanded.³⁷

2.6 Stages of the criminal process

The criminal justice process in Moldova has the following stages:

- the pre-trial investigative phase (criminal investigation)
- the trial of first instance (trial)
- ordinary appellate stage: appeal and cassation (where an appeal or cassation is made)
- implementation of sentence (where there has been conviction).

Accused persons may also use any of the extraordinary forms of appeal, that is, cassation in annulment and re-examination of the case.

2.6.1 Criminal investigation stage

Criminal investigation is a mandatory stage of the criminal process during which the specialized investigatory bodies of the state collect the necessary evidence regarding the crime and the person alleged to have committed the crime, in order to decide whether or not to send the case to the court.

The criminal investigation officer, prosecutor and senior prosecutor all have different procedural competencies in the criminal investigation stage. There is procedural independence but hierarchical subordination of the criminal investigation officer and of the prosecutor. Decisions are taken on the basis of written dockets and public hearings are not held at this stage.

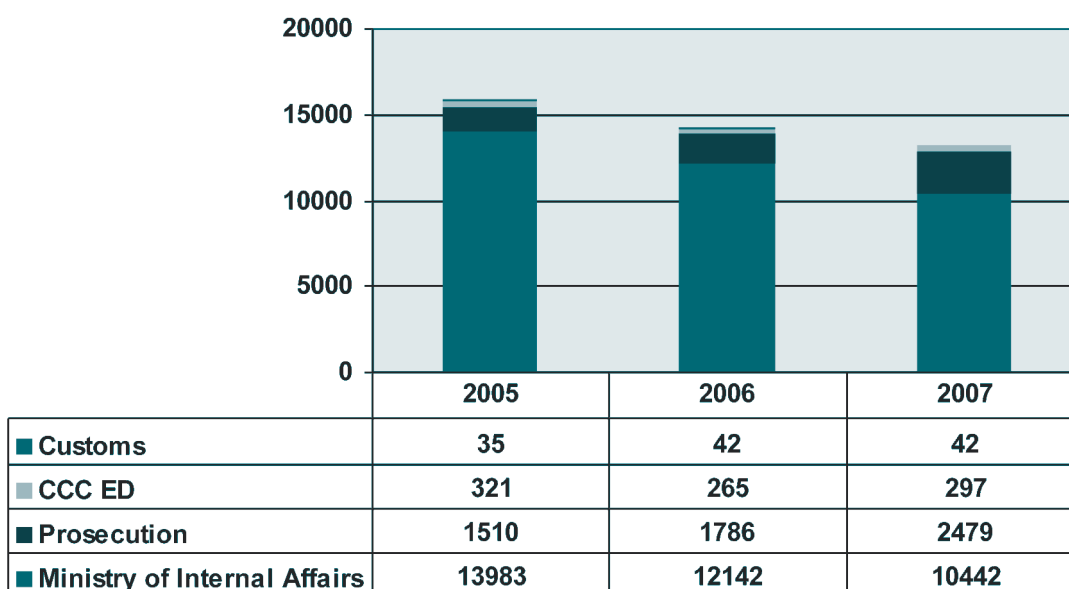
³⁵ For example crimes against peace, humanity's security and war crimes; crimes against the life and health of the person; crimes against the liberty, honour and dignity of the person; sexual crimes; crimes against political, labour and other constitutional citizens rights; crimes against property; crimes against family; crimes against public health and social cohesion; ecological crimes; economic crimes; IT crimes; transport crimes; crimes against public order and security; crimes against justice; crimes committed by public officials; crimes committed by persons that manage commercial, community or other non-state organizations; crimes against public authorities and state security; military crimes.

³⁶ Law nr. 277 of 18.12.2008, to enter into force on 24.05.2009

³⁷ Law nr. 184 of 29.06.2006

The procedural actions at this stage of the process include collection of evidence through all legal means allowed by the Criminal Procedure Code.³⁸ The specialized bodies which may be involved in carrying out criminal investigations are the criminal investigation bodies from the Ministry of Interior Affairs, Customs Department, Centre for Combating Organized and Economic Crimes (CCCEC), and the Prosecutor's Office. The latter conducts criminal investigation in certain cases assigned by law³⁹ and supervises the criminal investigation conducted by other criminal investigation bodies, and can also decide to take over the criminal investigation in any case, in order to ensure an objective and complete criminal investigation.⁴⁰ The Investigative Judges provide a judicial control over the pre-trial phase / investigative bodies. The graph below shows the relative contribution of cases sent to court of the various criminal investigative bodies. The graph clearly shows the dominance of the Ministry of Internal Affairs.

Figure 6: Criminal cases sent to court by the prosecutor office with indictment (cases), differentiated by the body that carried out the criminal investigation⁴¹



While the CPC provides that criminal investigation activities must be carried out in strict conformity with the provisions of the CPC after the criminal process is initiated,⁴² crime scene examinations⁴³ and bodily search or seizures⁴⁴ may be carried out before the criminal investigation is initiated.

A series of bodies with administrative attributions ('primary investigation bodies') – this may include the public order police, who are not generally responsible for investigations) are empowered to apprehend a person, collect *corpus delicti*, solicit information and documents necessary for

³⁸ There are also operative-investigative measures provided in the Law on Operative Investigative Activity.

³⁹ Art. 270 of the CPC states: para (1): in cases where the crime is committed by the President of the country, Members of Parliament, members of the Government, judges, prosecutors, persons with a military status, criminal investigation officers and minors; in cases of attempts at the life of police officers, criminal investigation officers, prosecutors, judges and members of their families, if the attempt is related to their activity; crimes committed by the Prosecutor General; crimes committed by the officers from the Center for Combating Economic Crimes and Corruption; and para (2) in cases involving crimes against peace and security of humanity, and state security.

⁴⁰ Para (9) of art. 270 of CPC. This is a quite controversial provision, allowing practically the prosecutor to conduct criminal investigation in any case, making the assignment of categories of cases per different criminal investigation bodies redundant if this institution would be made used of often.

⁴¹ Data (per country) sent by the Prosecutor General Office: Letter of 27.05.2008, Legal Parliamentary Commission and the attached statistical reports and responses to the specific questions.

⁴² Article 279 paragraph 1.

⁴³ Article 18 CPC

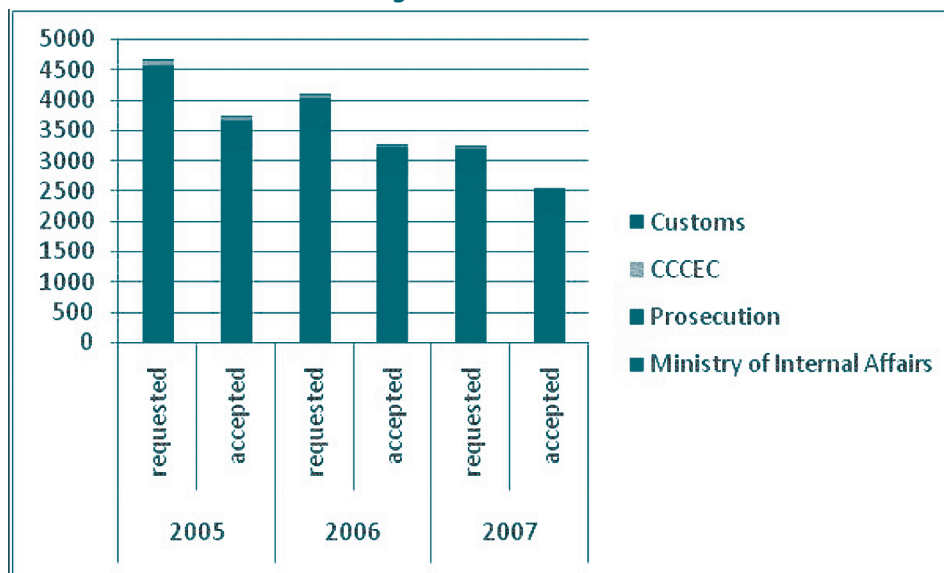
⁴⁴ Article 130 CPC

discovering the crime, subpoena persons and take statements from them, and may proceed to the evaluation of the damage *and can take any other procedural actions that cannot be delayed*.⁴⁵

The last phrase suggests that primary investigation bodies such as the public order police have larger competences when carrying out such actions before the initiation of the criminal process than the criminal investigation bodies which are the state authority entrusted with criminal investigation.

Police can apprehend suspects and detain them for up to 72 hours. Immediate notice of the detention must be given to the prosecutor. The prosecutor, after examining the circumstances of the case, can release the accused or ask the investigative judge to issue an arrest warrant for detention of up to 10 days (when the person is not charged yet) or up to 30 days (when the accused is charged), which can be prolonged in exceptional circumstances to up to 6 months in cases punishable with maximum 15 years of imprisonment, or 12 months in cases punishable with a maximum sentence of 25 years imprisonment or life detention. The limit is 4 months in cases when the defendant is a minor. A sharp reduction in the use of pre-trial arrest from 2005-2007 is evident from the graph below.

Figure 7: The number of requests for pre-trial arrest warrants and the number of accepted requests, by different bodies that carried out the criminal investigation⁴⁶



	2005		2006		2007	
	requested	accepted	requested	accepted	requested	accepted
Ministry of Internal Affairs	4072	3213	3539	2772	2806	2168
Prosecution	522	469	498	460	393	346
CCCEC	83	51	68	51	60	41
Customs	8	6	9	6	4	2

⁴⁵ Article 273 paragraph 2. The amendments of the art. 273 para 1 of the CPC, introduced by the Law nr. 256-16 of 29.11.2007 regarding the competence of the „primary investigation bodies”. The legislator has extended the system of „primary investigation bodies” and in principle has returned to the categories of criminal examination bodies (cercetare penala) that were provided by art.99 of the CPC in the 1961 version of the CPC, with some minor exceptions.

⁴⁶ Data (per country) sent by the Prosecutor General Office: Letter of 27.05.2008, Legal Parliamentary Commission and the attached statistical reports and responses to the specific questions.

Apprehended people are usually detained in police cells, under the jurisdiction of the Ministry of Interior Affairs, and are sent to the Penitentiary institutions, under the jurisdiction of the Ministry of Justice, only after the pre-trial arrest warrant is issued by the investigating judge.

Any apprehended person has the right to see a lawyer in private before the first interrogation, but not later than three hours from the moment of apprehension or one hour in case of a minor. The arrested person can choose a lawyer or be assigned a lawyer on duty by the Territorial Office of the National Legal Aid Council.

A criminal investigation is carried out by the criminal investigation officer under the leadership of the prosecutor. The prosecutor has exclusive competence for the most important decisions taken in the case, such as approving the decision to initiate a criminal investigation or the refusal to initiate one, the decision to charge the accused, decisions to change or supplement a charge, withdrawals of charges, decisions to initiate a criminal investigation or to close the criminal investigation, and the drafting of the indictment.⁴⁷

The old CPC provided for a term for the preliminary verification of the information and complaints. Thus, usually within 3 days or in exceptional circumstances within 15 days, when additional verifications were necessary, the criminal investigation body was obliged to confirm the existence of legal reasons and sufficient grounds to initiate the criminal procedure. The exclusion of the preliminary verification stage has led to delays in the opening of criminal process because the criminal investigation body is not obliged to open the procedure in a certain time limit, moreover, the police may omit to register crimes where there are no clear prospects of success.

Indeed the investigation into the allegations of torture and other illegal treatment following the April 2009 events revealed that criminal investigation officers and prosecutors continue to use the old provisions requiring additional verification before opening a criminal investigation, rather than opening or refusing to open a criminal investigation promptly after a complaint is submitted. Thus instead of speeding up the process, the new Code, with its absence of time-limits on the opening of criminal investigations, has created opportunities for unnecessary delay.⁴⁸

The criminal investigation officer has procedural powers such as making recommendations to the prosecutor regarding the adoption of important decisions on the case, and the power to subpoena and take statements from suspects, injured parties, witnesses and the like.⁴⁹ Hence, the criminal investigation officer is the procedural subject that serves the prosecutor in bringing the charge. The criminal investigation officers are independent, but subordinated to the law and the written instructions of the chief of the criminal investigation body, and the prosecutor.⁵⁰

The criminal investigation officer is thus subordinated horizontally to the prosecutor who leads the criminal investigation and is also subordinated vertically or departmentally to the chief of the criminal investigation body and the chief of the body where the criminal investigation department

⁴⁷ The CPC in the general part, title I, chapter III determines the competence of the criminal investigation bodies and of the prosecutor in carrying out the criminal investigation.

⁴⁸ See for example the comments of the Republic of Moldova authorities on the Report of Mr. Thomas Hammamberg, Commissioner for Human Rights concerning his visit to Republic of Moldova from 25 – 26 April 2009, which state that out of 97 complaints submitted between 12th April and 15th July registered by the Chişinău Military Prosecutors Office, as of mid July 51 complaints were still examined with no criminal investigation opened. Source: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1469277&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679#P176_43090

⁴⁹ Article 57 CPC

⁵⁰ art 253 para 3 of the CPC The Law regarding the status of the criminal investigation officer nr. 33 – XVI din 10.11 2006 in the art 9 determines the organizational subordination of the criminal investigation officer to the chief of the institution in which the criminal investigation body operates and is also subordinated to the chief of the territorial division, to the extent that does not affect the exercise of its procedural functions. (drafters' note).

is placed (e.g. Police Commissar within the Ministry of Internal Affairs, the chief of the relevant department at CCCEC and the chief of the relevant department at the Customs Department). The prosecutor seeks quality (i.e. thorough, procedurally correct investigations) from the criminal investigation officer, while the chief of the criminal investigation body usually seeks quantity (many completed investigations).

Thus the quality of criminal investigations depends to a great extent on the vigilance of the prosecutor who leads the criminal investigation. In the absence of such vigilance the criminal investigation officer may be influenced by departmental demands for quantity.

2.6.2 First instance trial stage

In relation to criminal matters, the judicial system has three levels: district courts, located in each district, five Courts of Appeal and the Supreme Court of Justice. First instance hearings can be heard at any of these three levels, depending on the nature of the case.⁵¹ Judges at the Courts of Appeal and Supreme Court of Justice are specialized in either criminal or civil matters, while judges from the district courts may hear all types of cases.

First instance trials have the following phases: preliminary hearing, preparatory part, judicial examination, closing arguments and the last word of the defendant, deliberation and pronouncement of the judgment. When a full bench of judges hears a case, the composition of the bench must remain the same throughout the trial. Exceptions are however allowed for example in the case of ill-health⁵²

To prevent corruption, the 2003 CPC provides for a random method of case assignment by the president or vice-president of the court, according to an order established at the beginning of the year, by assigning numbers for the cases, in alphabetical order.⁵³ This can be changed only in cases of serious illness of the assigned judge or in other justified cases, which have to be explained in the judge's order assigning the case to another judge.⁵⁴ Although this provision has been in place since 2003, the Report on the Implementation of the EU-Moldova Action Plan of 2008 claims that random assignment of cases to judges is ensured only in 12,2% of cases.⁵⁵

2.6.3 Appeal and Cassation

Appeal and cassation (review) are the ordinary methods of appeal. Courts of Appeal can hear appeals and cassations, and the Supreme Court of Justice can hear cassations. Appeals allow for a re-examination of both findings as to the facts and as to the law while cassations permit only the review of findings of law. Any trial participant can appeal the trial court decision, as well as any person whose legal interests have been affected by the court decision. The general norms regarding trial hearings apply to appeals and cassations, with some changes.

⁵¹ Offences committed by military personnel are heard in military courts, which act as first instance courts for such matters

⁵² If a change occurs in the panel of judges, the law (art. 31 para 1 and 2) requires the panel to start anew with the judicial examination. However, para 3 of art 31 provides for an exception from this rule, allowing the case examination to continue without starting the hearing anew from the judicial investigation in cases when one of the three judges from panel has changed in the following circumstances: long sickness, death or dismissal of the judge. In such a case the judge that replaced the respective judge is given time to get acquainted with the case materials, however the law does not require starting anew with the judicial investigation. This provision may lead to cases when the judge is not fully aware of all the details of the case and is just a passive observer, who has formed his/her opinion on the case not based on evidence brought to it but rather the opinion of his/her colleagues from the panel.

⁵³ Art. 344 of the CPC

⁵⁴ Art. 344 of the CPC

⁵⁵ From 1 October 2009 the principle of random assignment of cases should be implemented in all courts through the Case Management System, developed and implemented by the Moldova Governance Threshold Country Program, Millenium Challenge Corporation.

The appeal court can re-examine the case, including new evidence brought by the parties and is not held by the interpretation of the evidence by the first instance court. The appeal court can confirm the decision instance court or overturn it in full or in part and adopt a new judgment.

The right of the prosecutor to alter a charge (in any number of unforeseeable ways) at the appeal stage, provided for in the CPC⁵⁶, has been challenged in the Constitutional Court on the basis that it infringes upon another provision which does not permit the changing of a charge if it is prejudicial to the defence or affects the right to defence.⁵⁷ The Constitutional Court, however, found the challenged provisions constitutional, arguing that whether changes made by a prosecutor were permissible must be considered in each case by the judge.

2.6.4 Implementation of sentence

Implementation of the imprisonment and life imprisonment sanctions rests with the Penitentiary Department of the Ministry of Justice via penitentiaries. Non-custodial sanctions are enforced by the Enforcement Department of the Ministry of Justice.⁵⁸ Responsibility for preventive arrest is also enforced by penitentiary institutions.⁵⁹

⁵⁶ Paragraph 1 Article 326 CPC

⁵⁷ Paragraph 1 Article 325 CPC

⁵⁸ Fines applied to prisoners are implemented by the penitentiary institutions and community service applied to military personnel is implemented by the head of the respective military unit (art. 170 of the Code of Enforcement, Law No. 443-XV of 24.12.2004); the criminal sanction of dissolution of legal entities is enforced by court (Art. 306 of the Enforcement Code).

⁵⁹ Art. 172 para (9) of the Enforcement Code.

3. Criminal Justice Institutions in Moldova

3.1 The Police in Moldova

The provision of security to citizens and communities is a key function of the modern state. Police must provide preventative and administrative services, including the undertaking of criminal investigations, and bringing suspects to justice. 'The dismantling of „regime policing” and the establishment of democratic policing – policing that is professionally effective, accountable and legitimate – is an indicator of the consolidation of democracy.'⁶⁰ This report attempts to assess the extent to which the Moldovan police agencies may be considered effective, accountable and legitimate.

3.1.1 Recent History of the Police in Moldova

During the soviet era policing was located under the Ministry of Internal Affairs. The Ministries of Internal Affairs in the soviet republics were accountable not to the law but to the Communist Party.⁶¹ Consequently, law enforcement was focused on the state's mission to maintain ideological order.⁶² Thus soviet period police focussed on enforcing economic transgressions and political crimes.⁶³ Interventions by police in daily life were common and were reflected in the responsibilities assigned to police, including the monitoring of individual mobility.⁶⁴

Yet the soviet regime resulted in an ordered society with little unrest and a very low crime rate; a strong police force was an integral part of soviet cultural values.⁶⁵ Soviet-era police were perceived as effective responders to crime and disorder – but were also characterised by repressive acts of violence against the public.⁶⁶ Furthermore police actions were marked by secrecy and limited access to public records.⁶⁷ Thus while being effective, the police in the soviet era were neither accountable nor legitimate.

3.1.2 Reform of the Police in Moldova

The Law on Police of December 18, 1990, established the Moldovan police and regulates its operation. In terms of this law the police form part of the Ministry of Internal Affairs, and are an armed body of the public authorities responsible for protecting citizens' life, health and liberties as well as society and state interests against criminal or other delinquent attacks.⁶⁸

The Moldovan police are organized into the state and municipal police.

The state police have jurisdiction over all territory of the country whereas the municipal police have jurisdiction over the relevant municipal area only. The state police are subordinated to the Ministry of Internal Affairs, while the municipal is subordinated to both the Ministry of Internal Affairs and to the relevant local authorities.⁶⁹

⁶⁰ Caparini, M. & Otwin, M. 'Crime, Insecurity and Police Reform in Post-Socialist CEE' *The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies* Issue 2, 2005 : Reflections on Policing in Post-Communist Europe available on <http://www.pipss.org/index330.html>

⁶¹ Pino, N & Wiatrowski, MD. *Democratic Policing in Transitional and Developing Countries* p181

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Article 1, Law on Police N416-XII 18. 12. 1990

⁶⁹ Article 7, Law on Police N416-XII 18. 12. 1990

Reform of the police in Moldova has largely been driven by Council of Europe activities. Their co-operation programme to strengthen the rule of law in Moldova resulted in the creation of a Code of Police Ethics for Moldova (2006).⁷⁰ Some of the key provisions deal with the right to life, ill-treatment, torture, use of force, corruption and discrimination.⁷¹

While the importance of the existence of such a code cannot be underestimated, there is a need for the means with which to enforce these rules, which may include oversight and accountability mechanisms, as well as appropriate training of police officers to ensure they have a deep understanding of the necessity for applying the code in their policing. Independent assessments note that despite efforts by the international community there remain problems with reform. Ill-treatment of suspects and arbitrary detention remain of concern.⁷² Reports of torture to elicit confessions and general ill-treatment continue, with victims rarely complaining due to fear of reprisals.⁷³

3.1.3 Survey results on the Police

Given the lack of reform of the police described above, it is perhaps unsurprising that a high proportion were unwilling to give their opinions on the police. Non-response rates on questions relating to the police ranged from 15% to 27% in this survey. Among those willing to give an answer, most respondents preferred the „safe” answer of „neither good nor bad”, and around 30% rated the public order police and criminal police as „bad or very bad” compared to around 35% providing more favourable responses.

How well do public order police perform their job?

When asked for their views on how well public order police perform their job, almost one fifth (19%) were unwilling to give an answer. Among those willing to give an answer, 35% gave them a „neither good nor bad” rating, while 30% said they were „bad or very bad”. Some 35% gave a favourable rating, however.

How well do criminal police perform their job?

More than a quarter (27%) were unwilling to give an opinion on how well the criminal police do their job. Among those willing to give an opinion, most (39%) gave them a „neither good nor bad” rating. Some 29% said they were „bad or very bad”. Some 32% gave a favourable rating, however. The average rating out of 5 for the criminal police was 3.04.

What worsens ratings of criminal police?

Regression analysis shows that being male, educated, young, a victim of crime in the last three years, or having been to court in the last three years all have a significant independent *negative* impact on ratings of the criminal police. Income did not have a statistically significant impact on ratings of the criminal police. When considering all these significant factors together, the impact of each of the significant factors considered with the other significant factors remains negative. This suggests, *inter alia*, that victims who have been court are likely to have worse ratings of the criminal police than victims who have not been to court. Furthermore, among those who said they had recent personal interaction with the police 42% gave a negative rating, among those who have been victims of crime 44% gave a negative

⁷⁰ Mobek, E. *Police Reform in South East Europe: An Analysis of the Stability Pact Self-Assessment Studies*

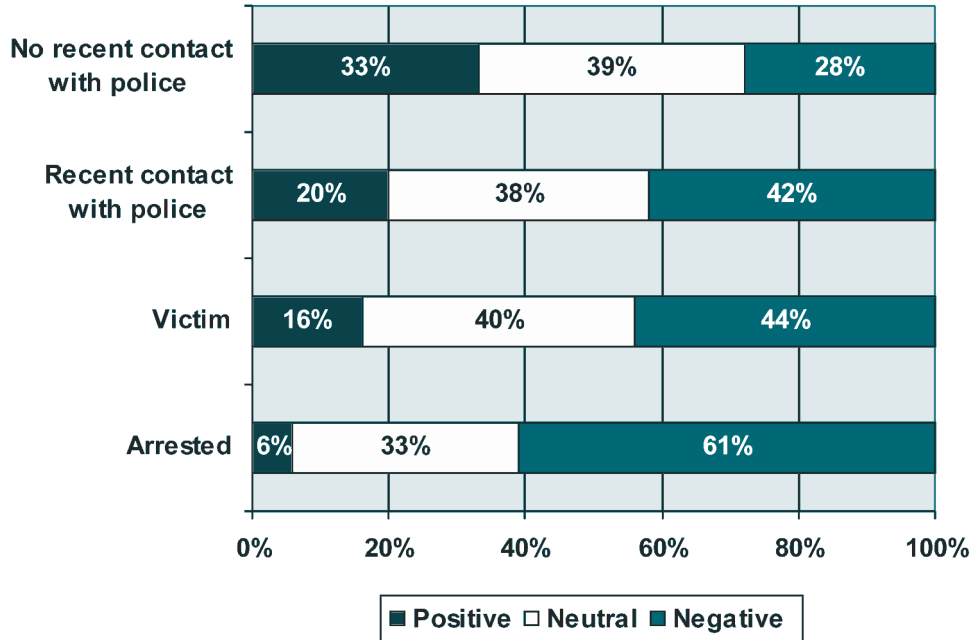
⁷¹ Enshrined in Article IX ‘Guiding Principles Regarding Police Action’ in paragraphs 32, 33, 34, 35 and 36.

⁷² „ill-treatment during the initial period of police custody is widespread” ... „Torture methods such as severe beatings, with fists, rubber truncheons, and baseball bats, including on soles, electro-shocks, asphyxiation through gas masks, putting needles under fingernails and suspension are used in order to extract confessions from suspects. In general these acts are performed when suspects refuse „to cooperate”. See Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, Mission to the Republic of Moldova (4-11 July 2008), A/HRC/10/44/Add3, 12 February 2009, page 11.

⁷³ Ibid.

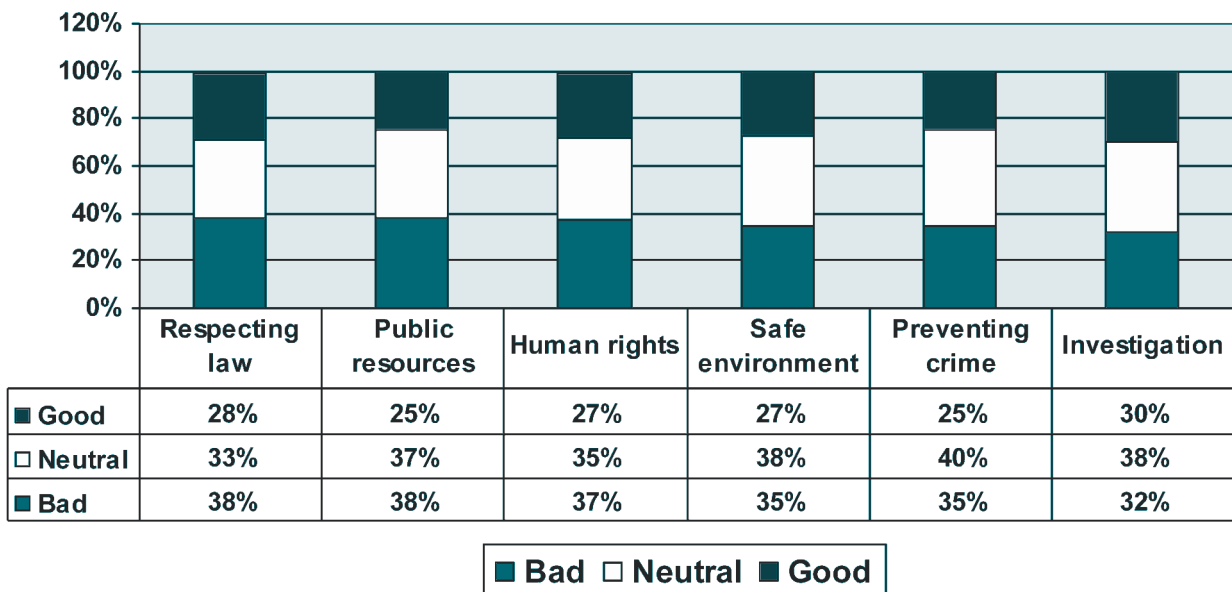
rating while 61% of people who had ever been arrested gave a negative rating. This suggests that any level of interaction with the police may have a negative impact on ratings of the criminal police.

Figure 8: Impact of contact with police on ratings of criminal police



Between 32% and 38% were willing to give an unfavourable rating for the more specific questions on the effectiveness of the police on issues such as respecting the law and human rights. Regression analysis was conducted on these issues to uncover the extent to which ratings on these issues determines overall ratings of police.

Figure 9: Public opinion of effectiveness of police on various specific issues ⁷⁴



⁷⁴ Excludes non-responses. Refer to text for non-response rate.

The most unfavourable results on specific questions relating to the police, perhaps unsurprisingly, related to respecting the law, use of public resources, and human rights. The results for the six policing issues interrogated in the survey are discussed below.

How effective is the police in respecting the law?

Of all the questions asked, this question on respecting rights elicited the largest percentage of unfavourable responses. Some 16% were unwilling to give an opinion. Among those willing to give an opinion, some 33% gave a „neither good nor bad” rating. As much as **38% said police were „bad or very bad” in respecting the law**. Some 28% gave a favourable rating. Regression analysis shows 24% of the variation in overall ratings of the police can be determined by the response to this question.

How effective is the police in using public resources appropriately?

Some 24% were unwilling to give an opinion. Among those willing to give an opinion, some 37% gave a „neither good nor bad” rating. As much as **38% said they were „bad or very bad” in using public resources appropriately**. Only 25% gave a favourable rating. Regression analysis shows 26% of the variation in overall ratings of the police can be determined by the response to this question.

How effective is the police in protecting human rights?

Some 16% were unwilling to give an opinion. Among those willing to give an opinion, some 35% gave a „neither good nor bad” rating. As much as **37% said they were „bad or very bad” in protecting human rights**. Some 27% gave a favourable rating. Among those who had ever been arrested, some 52% said police were bad or very bad at protecting human rights. Regression analysis shows 29% of the variation in overall ratings of the police can be determined by the response to this question.

How effective is the police in creating a safe and secure environment?

Some 16% were unwilling to give an opinion. Among those willing to give an opinion, most (38%) gave a „neither good nor bad” rating. As much as 35% said they were „bad or very bad”. Some 27% gave a favourable rating on creating a safe and secure environment. Regression analysis shows 29% of the variation in overall ratings of the police can be determined by the response to this question.

How effective is the police in preventing crime?

Some 16% were unwilling to give their opinion on how effective the police is in preventing crime. Among those willing to give an opinion, most (40%) gave them a „neither good nor bad” rating. As much as 35% said they were „bad or very bad”. Only 26% gave a favourable rating on crime prevention. Regression analysis shows 27% of the variation in overall ratings of the police can be determined by the response to this question.

How effective is the police in investigating crime?

Some 17% were unwilling to give an opinion on how effective the police is in investigating crime. Among those willing to give an opinion, most (38%) gave a „neither good nor bad” rating. As much as 32% said they were „bad or very bad”. Some 30% gave a favourable rating on crime investigation. Regression analysis shows 27% of the variation in overall ratings of the police can be determined by the response to this question.

3.1.4 Interview evidence from the Police

Interviews concentrated primarily on the work of the criminal investigators of the Ministry of Internal Affairs, who handle 94-95% of all criminal investigations.⁷⁵

⁷⁵ Criminal investigation is also carried out by three other bodies: Prosecution Office (who supervise all investigations, but who also have the responsibility of investigating some categories of crimes), Customs Department and the Centre for Combating Economic Crime (see Section 2.6.1.)

The General Department of Criminal Investigation within the Ministry of Internal Affairs is responsible for the overall organization and supervision of criminal investigations. It has territorial subdivisions (of the Ministry) and specialized subdivisions (for property crime, organized crime, special social resonance).

The General Department of Criminal Investigation has 40 members of staff in the main office, while the total number of criminal investigators is approximately 650. On average each investigator has 60 cases at any particular time.

Criminal investigators interviewed for this report were asked about their role in the criminal justice system and their understanding of what is expected of them and how their performance is assessed, as well as their perceptions of the main problems in the criminal justice system.

Demands of prosecutors and departmental heads

Police commissars place pressure on criminal investigators to *detect* a high percentage of crimes – indeed annual salary bonuses depend on the rate of detected crimes, with crime detection as the main performance indicator. As a consequence the overall rate of detection in Moldova is 80%. In some districts it is reportedly as high as 96%, an implausibly high percentage even for the most well-resourced nations. For example, the detection rate for all recorded crime in England is in the region of only 25%.⁷⁶ In Moldova, investigators say the competing demands of prosecutors and commissars affect their ability to complete their work.⁷⁷ They maintain the true detection rate is in the region of 40%.

Note regarding the term „crime detection“.

The term „crime detection“ is used in the practice of the Moldovan criminal investigations bodies, although it is not provided for or explained in any of the normative acts. The majority of the interviews (criminal investigation officers, prosecutors, judges) have mentioned crime detection rates as one of the main indicators used to assess the performances of the criminal investigators, which in reality affects negatively their activity by pressuring them for reaching the stated targets irrespective of the context.

Another unclearly defined term, used often in the criminal investigators' practice, is „finished case file“. It seems that the criminal investigation bodies consider a case file finished when it is submitted to the prosecutor for charging the defendant, irrespective of the outcome of the case, which might be dismissed by the prosecutor, who can withdraw the charges, or can be dismissed at the court stage, or the defendant can be acquitted. Consequently, the crime detection rates are calculated based on the number and outcomes of case files sent by the criminal investigation officers to the prosecutor. This interpretation is misleading. Crime detection should refer to a suspect being identified, which in cases sent to court can be established only after the case is examined by the court. However, the Ministry of Internal Affairs and the General Prosecution Office does not compile the statistical data after the court sentences remain final, because often this would be detrimental to the departmental interests. Crime detection rates would be significantly diminished if calculated according to the final outcomes of the cases that were sent to court.

⁷⁶ <http://news.bbc.co.uk/1/hi/england/5404402.stm>; <http://www.guardian.co.uk/uk/2001/jul/19/ukcrime.alantravis>

⁷⁷ Investigators complained about verbal pressure to deliver quick results in meetings with the commissar every day. Prosecutors on the other hand pressurise criminal investigators to submit case materials to the prosecutor by the 25th of each month, since this is the date when the database is closed. This logic of choosing 25th as the closing date is not clear and frustrating for officers who do not manage to submit all the materials for registration. Prosecutors are also reluctant to comply with time limits on investigations and maintain that suspects are „hiding from justice“ and thus continue to bring prosecutions after the expiry of time limits.

Change in powers and duties of criminal investigators

The 2003 CPC reduced the powers of criminal investigators considerably. Prosecutors not criminal investigators now have the power to request pre-trial arrests warrants and other preventive measures sanctioned by court. The verification of crime records was assigned to criminal investigation officers, which adds to their administrative burden.

Interviewees claimed they are less motivated than previously as a result of changes to their powers.

Inefficient criminal procedure

Interviewees complain that criminal procedure is inefficient. For example arrest or search warrants can only be requested from the investigating judge by the prosecutor, who must first receive the request from the criminal investigator, who then goes to the investigating judge. Criminal investigators cannot carry out searches or arrests if either the prosecutor or investigating judge is not available. Furthermore the chain of command from the prosecutor to the criminal investigation officer and then to the primary investigation bodies or field police officers also is problematic. For example there is a need to re-interrogate witnesses after the initiation of the criminal investigation, even if this was already done at the crime scene.

Legitimacy of the police in the eyes of the public

Some interviewees were of the view that regional commissars should be elected by the regional population rather than being appointed by the Ministry of Internal Affairs. This would motivate commissars to serve the people rather than the Ministry. Others pointed to the continued military nature of the police, whose members are primarily graduates of the Police Academy and Police Schools, as being a factor which maintained police focus on crime investigation, rather than on crime prevention, serving the interests of victims, or ensuring defendants' rights. This hierarchical military rank structure also maintained the focus of individual members on rank promotion.

Lack of human resources

Some 50-60% of the criminal investigators have less than three years of experience, which affects their ability to investigate serious crime. The General Department of Criminal Investigation has a very good training program; however the impact of this is reduced due to high turnover among cadres among the criminal investigators (18% in 2007).

Lack of technical resources

Moldova has no laboratory for genetic expertise. Laboratories from Ukraine or Romania, which are very expensive, have to be used. Even DNA facilities are rare, with only laboratory in Chişinău. Police cars from other sections frequently have to be used. There is no universal access to the internet or legal databases.⁷⁸ Police officials frequently have to buy their own computers and paper. In one region, the closest fingerprint expertise is in Chişinău.

Poor performance from primary investigation bodies

The primary investigation bodies are the first to arrive on the crime scene and collect evidence. However, this is often done incorrectly and cannot be used as evidence. Prosecutors and judges also raised this problem. The power of these bodies have been expanded.⁷⁹ Police officers in the field are

⁷⁸ One interviewee mentioned that in the respective commissariat the Official Gazette is received only by the accounting office!

⁷⁹ Law LP256-XVI of 29.11.07 (amendment of art. 273 of the CPC).

very poorly paid and similarly the public order police, resulting in low professional standards and a lack of motivation.

Inaccurate record-keeping

An important issue of concern has been raised regarding the *methods of recording the crimes by the police*. There are two registers: the register for recoding information on notifications about crimes, and the register for recording other information about crimes.

The main difference between these two registers is that the first includes the crimes that are reported, while the information from the second register is not taken into account for the purposes of crime statistics. The duty officer decides what to register in which register. The commissar reviews the registers and can decide when to transfer the information from one register to another. Factors taken into account for transferring the information from one register to another are very subjective, depending on the will of the duty police officer and the decision of the commissar.

Experience shows that cases with some social resonance are usually registered, while petty crimes often are not registered as information about crimes but rather as „other information” and are rarely transferred to the appropriate register in order to avoid negative influence on the overall statistics. This may account for some of the discrepancy between victimisation figures and official crime figures (see *Victimisation levels* above).

The graph below shows the various register figures for 2005 – 2007. Register 2 (which is not taken into account for crime figures) has shown a marked consistent increase while register 1 appears to be fluctuating. Assuming reporting rates are the same for both types, these figures should move in tandem with each other.

Figure 10: Number of notifications and other information about crimes⁸⁰



⁸⁰ Data (per country) sent by the Ministry of Internal Affairs: Letter of 28.05.2008, Chief of the Legal Parliamentary Commission and the attached statistical reports and responses to the specific questions.

Continued existence of torture

Techniques of interrogation that amount to torture or inhuman and degrading treatment still occur, but criminal police deny that it is widespread. Torture allegations are examined by the prosecution office. The Ministry of Internal Affairs also has a special department (internal security) which is responsible for investigating allegations of torture (among other tasks). Since prosecutors depend on police officers for their investigations and they also lead criminal investigations, they have little incentive to expose torture. In response to this criticism, the Prosecutor General issued an order in 2007 that military prosecutors (who ordinarily only investigate crimes by members of the military) should be responsible for investigating all allegations of torture.⁸¹ However given the (legislatively prescribed) hierarchical nature of the prosecution it remains problematic that prosecutors investigate torture, and there remains reliance on criminal investigators.⁸²

Criminal investigations are still focussed on confessions due to a lack of proper technical facilities and experience of the criminal investigators, and confessions are often obtained under pressure, despite the fact that evidence extorted by illegal means is supposed to be excluded in court by the judge (art. 94 of the CPC). Independent reports by, *inter alia*, the European Commissioner for Human Rights and Amnesty International also decry the continued existence of torture in Moldova.⁸³

Continued corruption

Interviewees agreed that corruption remains a problem, but all felt it was exaggerated. Causes of corruption were thought to be poor salaries in the police and tolerance for corruption both among police superiors and society at large. Interviewees noted that their salary is composed of the basic salary and the bonuses paid according to different criteria (years in service, monthly performance). The basic salary is low, therefore the bonuses are crucial. The way the bonuses are calculated seemed unclear for the interviewees. This implies a large degree of discretion for the chief of the commissariat, and makes officials dependant on their superiors.

An interviewee, previously employed in the police, alleged that over the period 2000 – 2002 there was a widespread practice that every post of the commissar had a certain price (appr 5,000 USD), as well as any position of a chief of department within raion commissariats (appr 3,000 USD). Similarly any hierarchical promotion cost a certain amount of money.

⁸¹ General Prosecutor's Office of the Republic of Moldova Order of 19 November 2007, No 261/11, On organizing the investigation of cases of torture, inhuman and degrading treatment.

⁸² Para 5 of the order states „5. Whenever a reasonable suspicion will result from the allegation of torture, the prosecutor will immediately start the criminal prosecution in order to operatively collect evidences related to the offence, the circumstances in which it was committed, identification of the perpetrator etc.”

⁸³ „The extent of the problem of ill-treatment of persons deprived of their liberty by the police in Moldova, as well as the related issue of lack of accountability for ill-treatment, are neither new nor unknown. To date, the European Court of Human Rights has found violations of Article 3 of the European Convention of Human Rights by Moldova in 22 judgments handed down since 2005. In a recent judgment, *Gurgurov v. Moldova* (No. 7045/08), the Court held unanimously that there had been a violation of Article 3, on account of the severe pain and suffering inflicted on Mr Gurgurov by the police and of the obstacles – created by the prosecution during the investigation – to identifying those responsible. Moreover, following its September 2007 visit to Moldova, the European Committee for the Prevention of Torture (CPT) concluded that „the phenomenon of ill-treatment by the police remains of serious proportions”.¹⁴ - REPORT by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Moldova - 25 to 28 April 2009, Strasbourg, 17 July 2009, CommDH(2009)27, para 40. See also *Moldova Police Torture and Ill-Treatment: „It's just normal.”*, Amnesty International October 2007, AI Index: EUR 59/002/2007, p. 30 - - which concludes that „torture and ill-treatment at the hands of the police is widespread and systemic in Moldova. Law enforcement are known to extract confessions and testimony from detainees through force, sometimes resorting to torture.”.., which is caused by different reasons, including lack of financial resources for investigation, overreliance on confessions due lack training and equipment for gathering evidence and establishing the facts of the case, as well as attitudes of the police officers, and the system for evaluation of police officers' work and the system of rewards and incentives within the Ministry of Internal Affairs

The Academy of Police, who is meant to train future police officers, does not provide training free of charge, and student police must pay a tuition fee, which then „must be recouped” when joining the Ministry. Certain positions within the commissariats and the Ministry of Internal Affairs are considered „profitable” and officers working in such positions are expected to pay a certain amount of money to their superior, who then transfers to their superior and so on.⁸⁴

Lack of focus on victims

Neither victim protection nor crime prevention were raised by the officers *mero motu*, suggesting these are not priorities. One criminal investigation officer maintained that crime prevention is not part of their role as there is a separate department for that. However another noted that victim protection had more prominence recently. Thus criminal investigation officers should routinely take measures for ensuring the compensation for the victim through the attachment of the defendant’s property. Departments for victim and witness protection do not exist, except one unit for witness protection in the Ministry of Internal Affairs, and officers said that often they are not able to provide their protection. In cases of domestic violence especially they lack effective mechanisms to protect the family and often use arrest as a means of keeping the defendant away from the family alleged to be the victims of abuse.

3.1.5 Performance measurement of the Police

Legislation provides for measuring the results of criminal investigation. This legislation places the emphasis on „completing” criminal investigations and the number of criminal investigations.⁸⁵ In 2005 the EUBAM mission in Moldova published a detailed report on evaluating the performance of the criminal investigation and prosecution office activity in Moldova, together with draft amendments to the criteria for performance measurement and for shifting the function of compiling statistical reports from the Ministry of Internal Affairs to the Prosecutor General Office, and analysis to the Bureau for National Statistics. The amendment did not follow the full recommendations. The Ministry of Internal Affairs still issues crime statistics, but these are approved by the Prosecution General Office forwarded to the National Bureau of Statistics for scientific and analytical purposes.

⁸⁴ These facts were testified to by an ex- employee of the Ministry of Internal Affairs, which we cannot verify, agree with or support their authenticity.

⁸⁵ The Law nr. 216 of 29.05.2003 „regarding the Integrated Automatic Information System for keeping record (evidenta) of the crimes, criminal cases and of the persons that committed crimes” provides for the following criteria for measuring the results of the criminal investigation activity – art. 17 of the law

„(1). The only/ unic main criteria for measuring the results of the criminal investigation at the national or administrative unit level is the number of crimes centrally registered according to the territorial criteria for which the criminal investigation has ended with the adoption of the prosecutor of one of the following decisions:

- a) sending the criminal case with the indictment to the court for trial,
- b) sending the criminal case to the court for applying coercive medical measures,
- c) stopping / ending the criminal investigation or dismissal of the criminal case,
- d) stopping the criminal process on the basis of art. 495 para (1) p. 1) of the CPC (art 285 grounds plus when the person does not present a danger for the society),
- e) conditional suspension of the criminal investigation,
- f) stopping / dismissing the criminal process with absolving the minor from criminal responsibility,
- g) transfer of the criminal investigation to the other state.

(2) The share (ponderea) of the registered crimes in the given period for which criminal investigation has ended for one of the reasons mentioned in para (1) is calculated by comparing their number, established according to the results received from the criminal investigation bodies, to the total number of registered crimes first time during the given period in the respective territory, namely from 1 January until the necessary date for the given period, irrespective of the date when the crime was committed.

(3) Other criteria are established by each participant of the System independently, according to the territorial and departmental criteria of record keeping of crimes and criminal cases, taking account of the functions that have been carried out, provided by the current legislation. Criteria established independently are of an internal departmental use, while the estimated results are used by the respective bodies for work-related purposes”.

The overall impression from the interviews is that the criminal investigation officers still perceive the main indicator of their work as being „the number of detected crimes” that they have to report on a monthly basis to their superiors. This is an outdated term, referring to the case materials sent to the prosecutor, irrespective of the outcome of the prosecutor’s review of the case materials. Almost all investigators said this performance measure was ineffective, some even considering it counterproductive.

Moreover, some investigators say they have informal targets of how many cases they have to „detect” and send to the prosecutor per month. For some, meeting the target had financial consequences, since the commissar can reduce or cut their bonus, for others this target meant nothing more than a simple requirement that could be „negotiated” with the superiors if there were sufficient arguments why it could not be met.

One interviewee revealed that there is informal competition among commissariats at the end of the month. Thus many of the „detected” crimes would not be reported until the end of the month, after seeing the data from other commissariats. This may account for extremely high detection rates.

Asked whether public opinion about criminal investigators and people’s experience at the criminal investigation phase matters for the evaluating their work, the interviewees said this is a new factor recently heard in the declarations or discussions of the Ministry of Internal Affairs. On a daily basis public opinion does not appear relevant, as no surveys are routinely conducted and no feedback is collected from the people that deal with the criminal investigators (in any capacity).

Time or duration of criminal investigations is not an official performance indicator but it is considered by some investigators and by the General Department for Criminal Investigations. Since the introduction of time limits for investigation of cases where the defendant is arrested, problems with duration of investigations no longer exist.⁸⁶

Alternative suggestions for measuring police / criminal investigators’ performance were provided by interviewees:

- Quantitative indicators are important, particularly for maintaining the discipline. At the same time, these quantitative indicators should be correlated with quality. For example, if the officer is assigned a very serious or exceptionally serious crime, then this should be taken into account differently than an ordinary crime.
- Surveys of opinion or feedback forms from the population should be collected routinely and analyzed. In this way the criminal investigation officers would be paying more attention to how they deal with the public.
- The number of registered crimes should be considered as an indicator. If only „detected” crimes are taken into account, this leads to police not being willing to register all crimes irrespective of their prospects of discovery.
- The number of criminal investigations returned for further investigations should be taken into account, as a negative indicator, which would motivate investigators to do a more qualitative job.
- The number of human rights violations that have been confirmed in court – this is also as a negative indicator, which will motivate investigators to confine to the limits of the law in their work.

⁸⁶ There was a problem after the adoption of the new CPC, namely it did not provide in the beginning the procedure of suspending the criminal investigation, which practically meant many instances of unnecessarily dragging the investigations, especially in cases where the defendants could not be found. At the initiative of the Ministry of Internal Affairs this institution was included in the CPC (the institution was introduced in the CPC by Law LP264-XVI of 28.07.06, articles 287 /1-3).

- Extent to which the necessary measures for repairing the damage caused through the crime are taken, which will motivate criminal investigators to pay more appropriate attention to the injured parties.
- The crime prevention work done by the criminal investigators, e.g. number and quality of analysis of the causes of certain crimes, and other activities that the investigators undertake in this respect.
- The number of illegal apprehensions.
- The number of confirmed/satisfied complaints regarding the quality of investigations.
- The level of appreciation by the population.

Proposed to exclude the following performance indicators, which only distort the real picture and invite for superficiality in the work of criminal investigators:

- Number of cases sent to the prosecutor,
- Number of cases sent to the court,
- Number of undiscovered crimes.

All interviewees were asked whether they would trust the criminal justice system, if they themselves were either a defendant or a victim. Curiously enough, none said they would trust the system 100%!

3.2 The Prosecution in Moldova

3.2.1 Recent History of the Procuracy in Moldova

In order to understand the position of the prosecution in today's Moldova it is necessary to understand the scope of the *Procuracy* in the USSR of which Moldova formed part until 1991. This history is important because many of those currently working as prosecutors in Moldova worked or trained during the soviet period, and thus bring with them the old understandings of their role, which may persist in their attitudes despite the legal reforms described above and below.

The Procuracy was the most powerful institution in the soviet system of justice relating to non-political matters. The Supreme Soviet appointed the procurator general of the Soviet Union for a five-year term. Like other leading positions in the soviet government, the position of the procurator general was on the *nomenklatura* of the central party apparatus.

In turn, the Soviet Union procurator-general appointed the republics' procurators, their deputies and the procurators of the republics' capitals. The republics' procurators appointed the other procurators, who served at the regional, provincial, district, or city level. Procurators at all levels theoretically answered to the Supreme Soviet for their actions. Moreover, they derived authority from the procurator general and thus exercised their authority independent of any regional or local government body.⁸⁷ Employees of the Procuracy were not subject to the authority of their local soviets, but they were subject to the authority of the party.

The Soviet Constitution of 1977⁸⁸ provided for an all-embracing mandate for the Procuracy, stating that 'the Procuracy is vested with „supreme power of supervision over the strict and uniform observance of laws by all ministers, state committees and departments, enterprises, institutions and organisations, executive-administrative bodies of local Soviets of People's Deputies, collective farms, cooperatives, and other public organisations, [and] officials and citizens" of the USSR.'⁸⁹ Procurators

⁸⁷ <http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-12634.html>

⁸⁸ Article 164

⁸⁹ As rendered in English in Clark, W.A. *Crime and punishment in Soviet officialdom: Combating Corruption in the Political Elite 1965-1990* Sharpe M.E. p112

thus oversaw the operation of all government bodies, enterprises, officials, and social organizations to ensure that they were observing the law.

Thus the Procuracy was empowered to scrutinize almost all aspects of justice in the USSR. No step in the criminal justice process – arrest, searches, prosecutions, appeals – could be carried out without the authorisation of the Procuracy, and it supervised prisons, prisoners' complaints, and all actions of the police.⁹⁰

Although the Procuracy possessed the formal authority to supervise the Ministry of Internal Affairs in carrying out arrests and investigations in political cases, there was little evidence that the Procuracy actually exercised this function.⁹¹ During the late soviet period 15 000 lawyers, or 12% of all lawyers, were employed in the Procuracy.⁹²

As one commentator has noted, given the wide scope of Procuracy authority, the potential for abuse was high.⁹³ For example, local prosecutors frequently engaged in overt intimidation of political enemies, or attempted to reopen cases where political enemies were acquitted.⁹⁴

3.2.2 Reform of the Prosecutors' Office

The Procuracy was one of the first candidates for reform among the institutions of the Moldovan criminal justice system. As noted above, the principle of de-politicization of the Procuracy was introduced as early as 1992. The Law on the Prosecution Office was consolidated in 2003, with several amendments including the draft ones from 2007. Unfortunately the 2003 law retained many aspects of the Procuracy, and the draft amendments of 2007 have done little to change this. Thus in terms of the 2003 law the prosecutor retains:

„extensive powers of supervision over public and private bodies as well as citizens, including powers to search and seize documents and other things, and demand explanations, which can apparently be exercised without the requirement to obtain court orders. The prosecutor may also issue legally- binding orders without the need to resort to court. The prosecutor may intervene in civil and administrative proceedings as well as criminal. In this respect the lines between judicial and prosecutorial powers are blurred.”⁹⁵

Furthermore Council of Europe independent experts have noted that:

„...the prosecutor's office is by no means confined to the function of prosecuting criminal offences. In this connection it is worth noting that, while it is not binding on Member States, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, in Recommendation 1604 (2003) on the role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law, having recited (at paragraph 6) that the varied non-penal law responsibilities of public Europe's basic principles” went on to declare its opinion (at paragraph 7) that „it is essential ... that the powers and responsibilities of prosecutors are limited to the prosecution of criminal offences and a general role in defending public interest through the criminal justice system, with separate, appropriately located and effective bodies established to discharge any other

⁹⁰ Clark, W.A. *Crime and punishment in Soviet officialdom: Combating Corruption in the Political Elite 1965-1990* Sharpe M.E. p112

⁹¹ <http://www.globalsecurity.org/intell/world/russia/mvd-su0531.htm>

⁹² Clark, W.A. *Crime and punishment in Soviet officialdom: Combating Corruption in the Political Elite 1965-1990* Sharpe M.E. p112

⁹³ Clark, W.A. *Crime and punishment in Soviet officialdom: Combating Corruption in the Political Elite 1965-1990* Sharpe M.E. p112

⁹⁴ Clark, W.A. *Crime and punishment in Soviet officialdom: Combating Corruption in the Political Elite 1965-1990* Sharpe M.E. p113

⁹⁵ Hamilton, J. & Range, H. Comments on the draft law of amendments to the Prosecutors' Office Act (No. 118-XV of 14 March 2003) Directorate General of Legal Affairs, Council of Europe, 11 January 2007

function.” As already noted, while this represents the Parliamentary Assembly’s opinion, it does not reflect the practice within all Council of Europe Member States. It is, of course, clear that the Moldovan Office of the Prosecutor General is among those Offices which does not conform to the model which the Parliamentary Assembly considered to be essential. By way of general comment I observe, firstly, that the draft Law does not address any of the problems referred to above. Many of its provisions, as already mentioned, appear relatively technical. While most of the provisions do not appear in themselves objectionable they do not effect a major reform of a system in need of change.⁹⁶

The above draft amendments were not adopted, instead a new law was drafted in 2008⁹⁷ which clarifies the organizational structure of the prosecution office, and creates a new autonomous body called the Supreme Council of Prosecutors. The law incorporates provisions about the admission, promotion and disciplinary proceedings of prosecutors, which are to be handled by the Disciplinary and Qualification Boards. Since March 2009 the Prosecutor General appoints prosecutors proposed by the Supreme Council of Prosecutors.⁹⁸ However, disappointingly, many of the changes are superficial in nature, and largely retain the extra-criminal justice related competences of the prosecution office, ignoring national and Council of Europe recommendations in this regard.

The interview evidence below notes that the wide scope of the prosecutors’ office is not merely a concern rooted in the separation of powers, but from the point of view of ordinary prosecutors, provides an overwhelming burden which limits their ability to perform their core function of prosecution. By contrast senior prosecutors recognise that any reduction in scope will further limit the power and prestige of the prosecution.

3.2.3 Survey results on the Prosecution

Once again, very high proportions of respondents were unwilling or unable (23-30%) to offer an opinion on various questions relating to the prosecution. Given the powerful nature of the office of the Procuracy in recent history, it is perhaps unsurprising that the non-response rate exceeded that noted for similar questions relating to the police.

To what extent do you agree that the prosecution as an institution brings just and legally correct prosecutions?

Less than half (49%) of the Moldovan population were prepared to say they agree that the prosecution as an institution brings just and legally correct prosecutions. However, some 23% were unwilling to give their opinion. Among those willing to give an opinion, 64% agreed or completely agreed, while 36% disagreed or completely disagreed.

To what extent do you agree that the prosecutors as individuals bring just and legally correct prosecutions?

Only 45% are willing to agree with the statement that the prosecutors as individuals bring just prosecutions. Some 24% were unwilling to give their opinion. Among those willing to give an opinion, 59% agreed, while 41% disagreed. This result, read with the previous result, suggests that there is more trust in the institution than in individuals of the institution.

⁹⁶ Hamilton, J. & Range, H. Comments on the draft law of amendments to the Prosecutors’ Office Act (No. 118-XV of 14 March 2003) Directorate General of Legal Affairs, Council of Europe, 11 January 2007

⁹⁷ Which resulted in the Law on Prosecution Office, Law nr. 294 of 25.12.2008, entered into force on 17.03.2009

⁹⁸ Entry into force 17.03.09

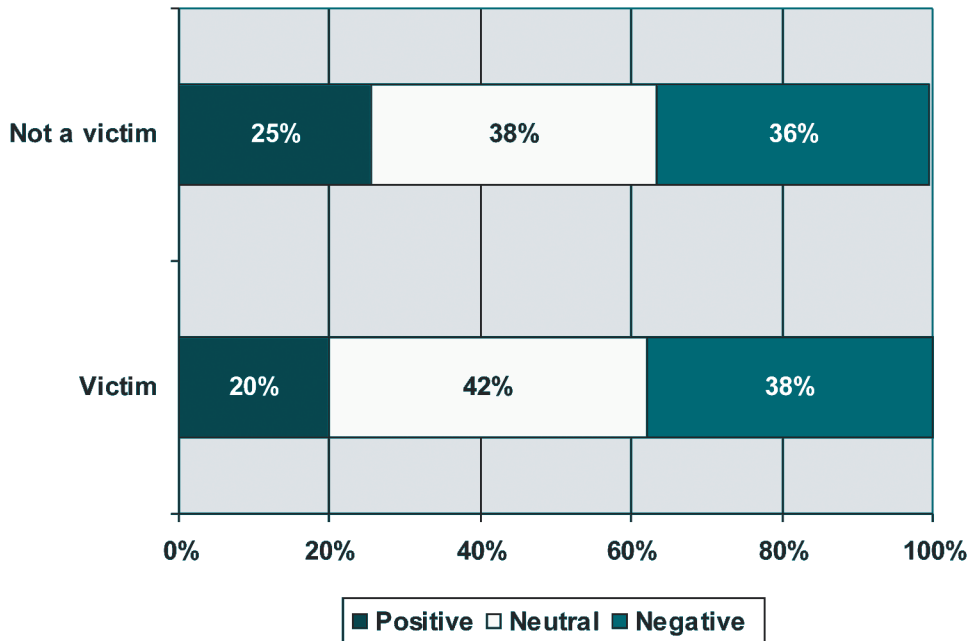
How well do prosecutors do their job?

Some 30% were unwilling to give an opinion on how well prosecutors do their job. This was a higher non-response rate than that recorded for the police. Among those willing to give an opinion, most (39%) gave a rating of „neither good nor bad”. Some 27% said „bad or very bad”. Some 34% gave a favourable rating, however. This was slightly higher than the 32% favourable rating on a similar question about the criminal investigation police. The average rating for the prosecution out of 5 was 3.10, slightly higher than the rating for the criminal police.

What worsens prosecutor ratings?

Regression analysis shows being male, educated, young, and a victim of crime in the last three years, all have significant independent negative impacts on ratings of prosecutors („how well do prosecutors do their job?”). There was no significant relationship between prosecutor ratings and income, nor between ratings and having gone to court in the last three years. This suggests persons who have been to court or of differing wealth are no more nor less likely to have negative or positive views of the prosecution. This suggests citizens expectations regarding the prosecution are met in court. When considering all these significant factors together, the impact of all significant factors remains negative.

Figure 11: Ratings of prosecutors according to victim status of respondents



3.2.4 Interview evidence from the Prosecution

Concerns over wide scope of Prosecutors’ Office mandate

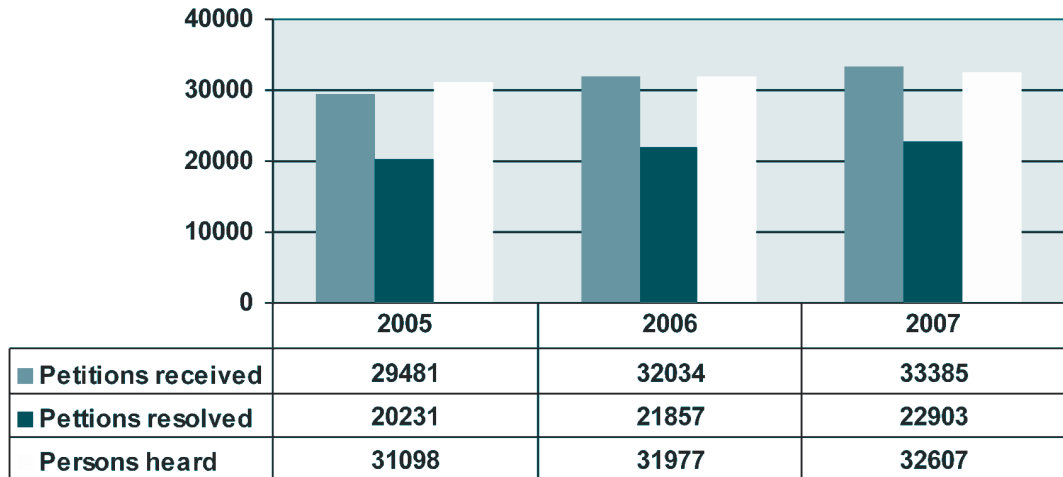
Many prosecutors were unhappy having to, in addition to their prosecutorial duties, examine complaints and petitions from citizens and monitoring the legality of the activities of legal entities or individuals.

The 2008 reform superficially changed prosecutors’ powers, but kept the essence of extra-criminal justice related competencies. The leadership of the prosecution appears highly supportive of these wide competencies. By contrast lower ranked prosecutors see the extra-criminal justice related competencies as additional burdens.

The leadership claims there is „high confidence and respect of the population in the prosecution office, proved by the high rates of complaints, petitions and other information and requests addressed

to the prosecution office” and „lack of other bodies to carry out these functions“. While the frequency of requests to the prosecution by the public may stem from trust, it may also merely stem from habit left over from the soviet era. Indeed the data below (see figure 12) shows a slight increase in the number of petitions heard over the period 2005-2007.

Figure 12: Comparative statistics of the number of petitions /notices received, resolved, and of persons heard in the prosecution bodies during 2005 – 2007⁹⁹



Lower ranked prosecutors claim the extra-criminal justice related work takes valuable time from true prosecutorial work. Moreover, often the issues are very complicated, and in commercial, fiscal, or customs fields which are not their main field of specialisation. Some claim the non-criminal justice related work takes up to 50% of their working time, while in other prosecution offices there are specialised prosecutors working full-time on such issues.

Some functions clearly have other state bodies which could take over this work. For example, provision of legal aid by the prosecution office to disabled, minors and other vulnerable persons is inappropriate for the prosecution office, given that there are legal aid lawyers and the recently created National Legal Aid Council and its territorial offices able to carry out this function.

Similarly, for ensuring the legal compliance of legal entities there are a series of bodies such as the fiscal authorities, the administrative courts, ministry for environment, labour inspection. For reassignment of roles, however budget and staff would need to be re-allocated, and this is perhaps the main reason for resistance at leadership level to curbing prosecutors' role.

This report will argue that the prosecution office should only become involved upon notification of possible criminal activity by the primary bodies invested with powers to inspect the compliance of legal entities and individuals. These include the labour inspection, tax, environmental authorities. Prosecutors should not be involved in carrying out the verifications themselves. The current state of affairs often, rightly, creates the perception of political manipulation.

Criminal investigation, bringing charges to court, victim and witness protection, analysis of the crime trends and strategies for crime prevention are all a wide enough mandate for prosecutors. Supervision of the execution of criminal sanctions is not entirely appropriate for the prosecutor, given the existing judicial control and other mechanisms, such as the Complaint Committee and the National Preventive Mechanism and the Office of the Ombudsman.

⁹⁹ Data (per country) sent by the Prosecutor General Office: Letter of 27.05.2008, Chief of the Legal Parliamentary Commission and the attached statistical reports and responses to the specific questions.

Pressure from line managers

Prosecutors suffer from a great deal of pressure to be successful in court and for the sentence they recommend to the court. They are required to provide long explanations where lighter sentences are handed down by the court. Thus there is a tendency to appeal every sentence that is lighter than was suggested by the prosecution in closing argument.

Poor relations with criminal investigation officers

Prosecutors claim their main impediment (in supervising and/or carrying out criminal investigations and bringing charges in court), is a poor relationship with *criminal investigations officers* and members of the operative-investigative bodies. Both are under the Ministry of Internal Affairs, who since 2001 have focussed on meeting the quantitative targets set by internal mechanisms.

Some prosecutors view the 2003 change in the roles of the prosecutor and criminal investigation officers positively, as the prosecutions' increased control over criminal investigators is an additional guarantee of the probity of criminal investigations. Criminal investigators draft all the criminal investigation documents and present them to the prosecutors for approval

Unfortunately although prosecutors and investigators work very closely on each case, they have differing motivations. The criminal investigation officer is motivated by performance measures to send the case as quickly as possible to the prosecution, even if this implies compromising quality.

Prosecutors, on the other hand, although interested in speed, are more mindful of the quality of the case file, as they risk the case being dismissed by the court. Acquittals or significant reductions in charges are considered negative performance indicators for prosecutors (see below).

The 2003 reform left criminal investigation officers with the competence to collect evidence, but removed any decision-making power, thus stripping them of ultimate responsibility for their work. Combined with the push from above regarding quantitative performance indicators, this has led, according to some prosecutors, to a reduction in the quality of criminal investigators' work.

Some interviewees suggested moving criminal investigation officers under the jurisdiction of the prosecution or as a separate department, as the only viable solution to this problem.

Poor primary investigation

Similarly prosecutors highlighted problems with *poor performance of the primary criminal investigation bodies (crime scene officers) and the operative investigative bodies*. These officials are responsible for discovering crimes and collecting evidence on the scene before criminal investigators become involved. For example in one region only 30 crimes out of 237 (110 at the complaint of the victim, 97 ex-officio) were registered as a result of the work of primary criminal investigation bodies.

Prosecutors also complain about procedural mistakes made at the crime scene investigation, for example, in the taking of fingerprints which are often tainted and later on excluded as evidence. Prosecutors or the criminal investigation officers often need to duplicate some procedural actions. This complicates the procedure and discourages witnesses or victims from pursuing the case to completion, because witnesses and victims are interviewed first by the primary investigation bodies on the crime scene, then by criminal investigation officers (and often not only once), and then by prosecutors at a later stage. And then the same testimony must be given again in court. Victims are often re-traumatized by this cumbersome procedure and finally give up their case.

The four bodies (prosecutors, criminal investigation officers, primary criminal investigation bodies and operative investigative bodies) also work very poorly together in analysing the causes of crimes and taking action to prevent future crimes.

Even in investigations, the chain of command between these three bodies is burdensome and not effective. Criminal investigation officers are not always able to carry out all investigation-related

actions, and receive very little or inadequate support from the primary criminal investigation bodies and the operative investigative bodies. Besides the different interests each body pursues, coupled with poor technical equipment and poor investigation facilities, their poor salaries and immense volume of work compound these dysfunctional working relations.

Poor record-keeping of crime and investigations

The interviewees also maintained that crime and investigation data in Moldova does not reflect the true extent of criminality in the country. This is in part due to the poor registration procedures but also to the impact of performance indicators. Rates of discovered crimes are simply exaggerated to meet targets. Rates of over 80% of discovered crimes (cases in which the perpetrator was identified) do not correspond to the reality. The prosecution office is responsible for checking the relevant registers of the police, however in reality it is the police commissar who keeps them under full control. This makes their job difficult and errors, whether intentional or not, occur at the point of registering the crimes, which lead to distorted crime statistics. Crimes where the perpetrator is difficult to identify, as well as economic and corruption crimes, tend not to be registered.

Another distortion arises when complaints about crimes are registered, but criminal investigation officers delay the initiation of the criminal process, if such crimes are difficult to discover. The legislation does not provide for time limits between registration of the complaint and initiation of the criminal process. Simple cases are by contrast quickly registered and initiated and often one incident is registered as numerous different crimes, which artificially raises crime figures and adds unnecessarily to the workload of every official involved (this also remarked on by investigative judges – see below).¹⁰⁰

Lack of public trust

Many prosecutors say the biggest problem of the criminal justice system is the *lack of public trust in the justice system* overall. This mistrust keeps being fed by procedural misjudgements and errors committed by all criminal justice actors including the court.

In prosecutors' view, the lack of solemnity and order in courts further discourages the public. Delays and postponements wear out witnesses and victims, whose attendance at court is very difficult to secure. Holding hearings in judges' offices often without proper respect for procedures, creates a negative impression among participants, who as a consequence do not perceive the court as a serious business, but rather as an ordinary state institution, whose decisions can be changed. Successful appeals and alterations of court judgements only reinforce these impressions.

Like criminal investigators, when asked whether if they were a victim of crime or defendant they would have 100% trust in the Moldovan criminal justice system, most prosecutors answer „no”. Reasons for this lie with factors such as the lack of promptness of the initiation of the criminal process as a result

¹⁰⁰ One note here: The Law nr. 216 of 29.05.2003 „regarding the Integrated Automatic Information System for keeping record (evidenta) of the crimes, criminal cases and of the persons that committed crimes” assigns to the Ministry of Internal Affairs the administration of the central database on crimes, registration and centralised record keeping of information of criminal nature, as well as issuing of generalized statistical reports regarding the criminality in the country (art. 7). The draft law of 2005 on amending the Law nr. 216 of 29.05.2003 proposed excluding the function of „issuing generalized statistical reports on criminality in the country” from the competence of the Ministry of Internal Affairs, suggesting „issuing of generalized statistical reports about the criminality in the country by the National Bureau of Statistics, based on the information presented by the General Prosecution Office, Supreme Court of Justice and the Ministry of Justice”. This proposal was not accepted, hence we still have the Ministry of Internal Affairs in charge of crime registration and it also being in charge of issuing generalized statistical reports. The new law on Prosecutor Office, however, provides in art. 141 let. a) that the General Prosecution Office, though its specialized departments, ensures „collection, procession, systematisation, analysis, dissemination and publication of statistical information regarding the criminality and activity of the Prosecution bodies”. This provision is welcomed, in our view, however the question remains about who will be ultimately responsible for issuing generalized statistical information about criminality in the country – the Ministry of Internal Affairs or the Prosecution Office.

of the many institutions involved; the lack of interest in promptly and correctly collecting evidence; and the failure to explain the rights of victims and defendants at all stages of the process, even in courts.

Lack of rehabilitative measures

Another problem noted by prosecutor interviewees was the *system of enforcement of criminal sanctions*. Although conditions of detention have improved, there is no coordinated approach to rehabilitation among the state institutions: while the Penitentiary Department has begun to focus on rehabilitation, the police, especially field police officers, continue to employ old tactics of identifying previously convicted people as scapegoats for crimes.

Prosecutors feel there should be more investment in work with released detainees, as well as education of the general population, who treat former prisoners with contempt. More formal use should be made of non-imprisonment sanctions such as community work – local public authorities and local police field officers fail to keep any record of the hours worked, hence the enforcement of such sanctions is chaotic and does not achieve its goals.

Duplication of functions with investigative judges

While interviewees were in general in support of the introduction of investigative judges meant to provide additional protection to suspects and arrested accused, prosecutors say there remain many problems with the functioning of this institution. One of them is the high volume of work of investigative judges, particularly in some courts, which does not allow them to examine in detail all the requests and the case materials. Hence many decisions are quite superficially substantiated, if at all.

Persistence of torture

Prosecutors interviewed claim that the number incidents of torture in Moldova has reduced significantly, due to three major reasons: investigations and convictions for torture; the reduced use of pre-trial arrest; and the transfer of pre-trial detention to the Penitentiary Department. In general they maintain that „isolated” cases of torture or other inhuman or degrading treatment usually happen during the 72 hour period in police custody in police detention facilities that are under the jurisdiction of the Ministry of Internal Affairs. Although at a significantly reduced scale, administrative arrests are still used by police for „punishing” persons, or for opening criminal cases at a later stage. Administrative arrests also involve detention in police detention facilities. Some interviewees maintain that it is the lack of technical equipment and good investigation skills that are the main reasons torture and other methods of extorting confessions are applied. That is, there is a lack of knowledge and skill in how to investigate cases without relying on confessions. Furthermore, police officers do not bear any responsibility if the case is overturned in court as a result of evidence being illegally collected. Thus they have little incentive to operate legally.

Lack of resources

Some interviewees mentioned the lack of good forensic examination laboratories and lack of good forensic experts. In districts (raions) outside Chişinău the situation is disastrous. Usually there is only one forensic expert per district. Some suggested creating mobile teams of experts for 2-3 districts as a solution to the problem. Prosecutors also lack computers for all prosecutors (some buy their own) and lack an internet connection or any other access to a legislative database. Poor prosecutor salaries were also frequently mentioned.

Lack of autonomy

As regards the independence of prosecutors¹⁰¹ the views varied. Some prosecutors said they felt absolutely independent. Those who disagreed pointed to the fact that for any case where a

¹⁰¹ A principle provided for in Paragraph 4 of Article 2 of the Law on the Prosecution Office.

conditional sanction is requested or a sanction less severe than the one provided by the article on which the person is indicted this must be confirmed with the General Prosecution Office. All cases where there was reconciliation of the parties or where the criminal case was concluded by amendment of the charge to an administrative offence, or where a conditional sentence is requested, must also be verified by superiors. These examples however seem to refer to a lack of autonomy rather than a lack of political independence. Regarding lack of political independence, interviewees were less open in discussions; however the inference could be drawn that prosecutors are not immune from political pressures. This inference was confirmed in interviews with judges (see section 3.3.4, *Legacy of Procuracy*).

3.2.5 Performance measurement of the Prosecution

The main problem with the statistical data collection appears to be lack of analysis. Interviewees identified the problem of targets which have to be met by the criminal investigation officers. The prosecution office does not seem to have comparable performance indicators, but nevertheless suffer from high pressures to finish the cases quickly to meet the reasonable time requirement. Hence at the end of every month they need to provide explanations on why certain cases need longer investigation periods.

According to the current Law on Prosecution Office (2008), prosecutors have 9 types of classification ranks, for all prosecutors, and six special military ranks for prosecutors from the military prosecution office and the military department of the Prosecutor General Office. The classification and special military ranks are awarded to the prosecutors at the end of the previous incumbents' term, according to the function and years of service, taking into account the level of professionalism, if the law does not provide otherwise.

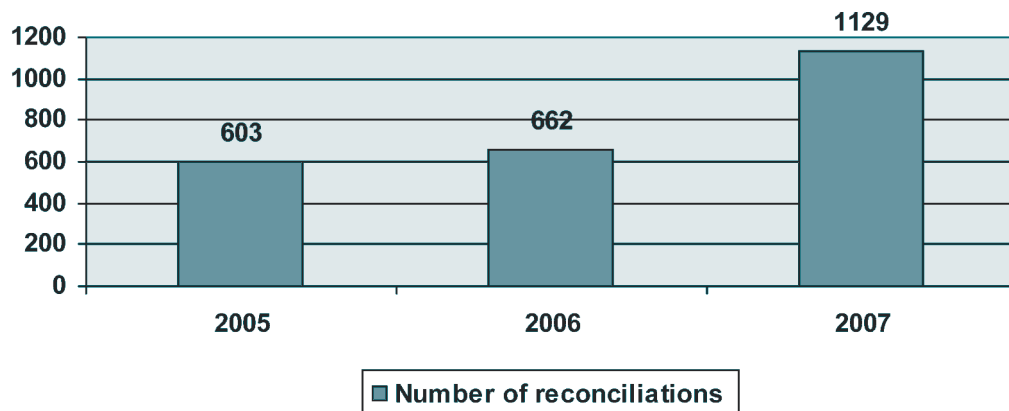
Prosecutor can also be promoted in service in order to occupy a vacant position. The proposal for promotion in service can be made by the hierarchically superior prosecutor, the Prosecutor General, his/her deputies or the Supreme Council of Prosecutors. The candidates for the positions of first-deputies and deputy of the Prosecutor General are proposed to the Supreme Council of Prosecutors by the Prosecutor General. The Regulation regarding the method of promotion in service of the prosecutors is approved by the Supreme Council of Prosecutors.

To date such a regulation has not yet been approved. It is hoped that the to-be adopted regulation will include a comprehensive list of performance indicators and way of assessing individual and office performance of the prosecutors.

From the interviews with prosecutors the impression is that they are largely assessed by the quantity of the performed work plus lack of acquittals or significant changes in the qualification of the charges to the benefit of the defendant. Thus, for example, prosecutors working on a complex case would not ordinarily be relieved of other cases.

The new Criminal and Criminal Procedure Codes provides for reconciliation of the parties, as a result of which the criminal investigation can be ended as soon as the parties agree to reconcile. From the interviews with criminal defence lawyers it seemed that criminal investigation officers and prosecutors were unwilling to conclude such agreements, insisting on sending the case to court because these reconciliations were not reflected as positive performance. This situation was changed in 2007, and is reflected in the official statistics below. Although the attitude of the leadership has changed some interviewees claimed the guide developed for applying this institution is still too complicated and more motivation or encouragement from the superiors is necessary.

Figure 13: Number of reconciliation of the parties: nr of criminal cases, discontinued according to art 285 para 4 p. 1 of the CPC (the victim's complaint was withdrawn and the parties reconciled)¹⁰²



3.3 The Judiciary in Moldova

3.3.1. Recent History of the Judiciary in Moldova

Compared to the Procuracy and the Ministry, judges in soviet times played a supporting role in the administration of justice.¹⁰³ This contrasts strongly with Western democracies in which judges have the most prestige in the criminal justice system.

In soviet times the judges were elected by the population. Candidates had to meet certain requirements and participated in an election. Even if the elections were mostly formal, they nevertheless provided an opportunity for the community to participate in choosing the administrators of justice.¹⁰⁴

The weakness of the judiciary arose for a number of reasons: regime preference for administrative rather than judicial remedies limited the range of issues brought before court; the tendency of the state to mobilise the courts behind the latest official campaign turned judges into executors of policy rather than arbiters of law; the qualification requirements for judges was less than that required of others in the legal system; and judges were also dependant on party and government institutions for their positions, evaluations and rewards, and work conditions.¹⁰⁵

Thus the Procuracy was empowered to monitor and protest „incorrect” judicial decisions, while the Ministry of Justice supervised the courts, including nominating, reviewing and disciplining judges.

A feature of this period is that there were seldom verdicts of acquittal. Even if acquittal was not prohibited by law, and there were grounds for it, judges tended to refer the case to the prosecution for re-investigation rather than handing down a not-guilty verdict. The prosecution in turn would send the case to the investigator. Only after a number of re-investigations would a verdict of acquittal be pronounced.

¹⁰² Data (per country) sent by the Ministry of Internal Affairs: Letter of 28.05.2008, Chief of the Legal Parliamentary Commission and the attached statistical reports and responses to the specific questions.

¹⁰³ Huskey, E. *Executive power and Soviet politics: The rise and decline of the Soviet state* ME Sharpe, 1992 p 223.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Ibid.

3.3.2 Reform of the Judiciary in Moldova

By 1992 judges were appointed by the President on the proposal of the Minister of Justice. Judges of the Supreme Court (later the Supreme Court of Justice) were appointed by the Parliament. The President confirmed all candidates.

However the Concept for Judicial and Legal Reform was adopted in 1994. Other important reform laws which followed included the Law on Judicial Organization (1995), Law on the Status of Judges (1995), Law on the Superior Council of Magistrates (1996), Law on the Reorganization of Legal Courts system (1996), Law on the Supreme Court of Justice (1996), and the Law on National Institute of Justice (2006).

In terms of these reforms judges are appointed by the President, on the proposal of the Supreme Council of Magistrates. Judges from the Supreme Court of Justice are appointed by the Parliament, on the proposal of the Supreme Council of Magistrates.

In addition, the position of investigating judges was created. Investigating judges are responsible for authorising various invasive methods of investigation, such as arrest and search warrants. Unfortunately, as these judges were largely drawn from the ranks of prosecutors and police, their role in safeguarding rights has not been as successful as hoped.

The Supreme Council of Magistrates is responsible for the organization and functioning of the judicial system in Moldova, and is the guarantor of the independence of the judiciary. The Superior Council of Magistrates is composed of twelve full and part-time members. Originally the Council consisted mostly of judges and, as one judge put it, was „the most democratic council ever elected since judicial reform began”.

The composition of the Supreme Council of Magistrates was however changed in 2008 to equalise the number of judges and non-judges.¹⁰⁶ The Council is now composed of the President of the Supreme Court of Justice, the Minister of Justice, and the Prosecutor General as ex-officio members; five judges elected by the General Assembly of Judges, and four members elected by Parliament among university professors. Some perceive the change as a threat to the judiciary’s independence and independent administration.

The Supreme Council of Magistrates is responsible for proposing judges for appointment by the country’s President and is responsible for judicial ethics and discipline, including the review of appeals to the Ethics and Qualification Boards, and the hearing of citizens’ complaints and the application of disciplinary sanctions.

The Supreme Council of Magistrates also has important tasks related to the administration of judiciary, including regulating the method of assigning cases in courts, overseeing the organization and functioning of the courts, and proposing the annual budget for judiciary.

In 2006 the National Institute of Justice as an institution responsible for training future judges and prosecutors was created.

Prior to the 2003 reform the judiciary had four levels of jurisdiction: first instance courts, tribunals, courts of appeal and the Supreme Court of Justice, but the courts are now organized in three levels. On the first level are the district courts, which are courts of first instance with a general jurisdiction which hear all cases except those that are assigned by law to other specialised courts (e.g. economic and military courts).

¹⁰⁶ LP306-XVI of 25.12.08

First level courts are located in each district centre of the local administrative units in the country and each sector of the Chişinău municipality. Judges from the first instance courts hear all sorts of cases, civil, criminal, administrative, without any specialization.

On the second level are the Courts of Appeal, which review first instance (trial proceedings) cases assigned to them by Criminal Procedure Code,¹⁰⁷ appeals from the courts of first instance, and cassations from the district courts judgments that cannot be the subject of appeal. There are five Courts of Appeal in the country. Judges at the Court of Appeals are specialized for civil and criminal panels.

The third level is the Supreme Court of Justice, located in Chişinău. The Supreme Court of Justice examines the cassations on the hearings in the first instance or appeal, the extraordinary ways of appeal, and can also hear cases in first instance when the defendant is the President of the country.

The Supreme Court of Justice also has the jurisdiction to issue explanatory decisions on matters of jurisprudence for the uniform implementation of the criminal and criminal procedure legislation. These decisions play an important role in shaping the case law in the country. Judges of the Supreme Court of Justice are specialized in civil and administrative, criminal and economic benches.

3.3.3 Survey results on the Judiciary

The survey again found high non-response rates of 23% - 30% for questions relating to the judiciary, with non-response rates being in line with what was observed for the prosecution.

To what extent do you agree that the judiciary as an institution passes fair and correct judgments?

Less than half of Moldovans (47%) are prepared to say they agree that the judiciary passes fair and correct judgments. Some 23% were unwilling to answer this question. Among those willing to answer, some 61% agreed or completely agreed, while 39% disagreed or completely disagreed.

To what extent do you agree that individual judges judge defendants fairly and correctly?

Only 44% of Moldovans are prepared to say they agree that individual judges judge defendants fairly. Some 24% were unwilling to answer this question. Among those willing to answer, 59% agreed or completely agree, while 41% disagree or completely disagree.

How well do you think judges do their job?

Some 30% were unwilling to answer this question. Of those willing to answer, most (37%) gave a „neither good nor bad” rating, while 25% gave a bad or very bad rating. However, some 38% gave a favourable rating. This is a higher proportion of favourable ratings than the 32% recorded for the police and 34% recorded for the prosecution. The average rating for judges out of 5 was 3.16, the highest among the branches of the criminal justice system.

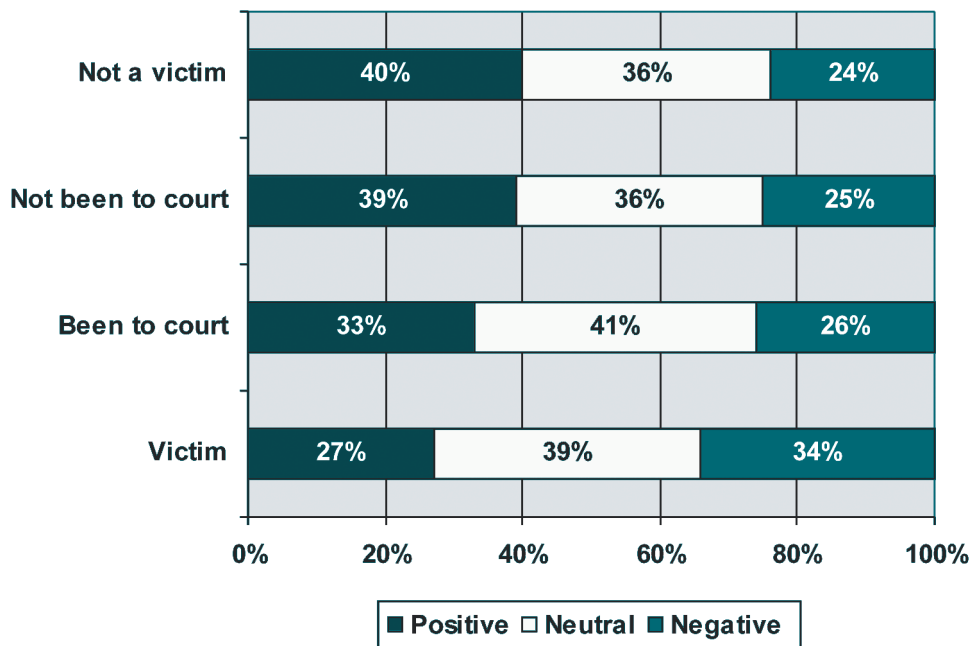
What worsens ratings of judges?

Regression analysis shows being male, educated, wealthy, young, a victim of crime in the last three years, or having been to court in the last three years all have significant independent negative impacts

¹⁰⁷ See art. 38 of the CPC, according to which the Courts of Appeal here in the first instances cases regarding the following types of crimes: crimes against peace and humanity security, war crimes (art. 135-144 CC); terrorism and financing of terrorism (art 278 and 279 of the CC); banditry and setting up or leading a criminal organization (art. 283 and 284 of the CC); treason, espionage, usurpation of state authority, armed rebellion, calls for the overthrow or violent change of the constitutional order of the Republic of Moldova assault on the life of the President of the Republic of Moldova, the Chairman of the Parliament, or the Prime Minister, diversion (art. 337-343 of the CC).

on ratings of judges („how well do you think judges do their job?"). However, when considering all these significant factors together, going to court has a slight positive impact on ratings of judges, while the impact of the other factors remains negative. This suggests, *inter alia*, that victims who have been to court are slightly more likely to rate judges positively than victims who have not. This may suggest that possibly low expectations inherited from the soviet era are exceeded when citizens attend court.

Figure 14: Ratings of judges by victim status and court attendance status of respondents



3.3.4 Interview evidence from the Judiciary

Lack of judicial independence

Some interviewees maintained that the independence of judiciary is still compromised by „telephone law” – pressure is still applied from other branches of power. Especially at risk are judges whose 5-year term has expired and need to be reappointed. In most democracies, judges have security of tenure in that they are appointed for life. Judges appointed for life are immune from such executive pressure linked to re-appointment.

Judges are also afraid to hand down acquittals, even where the case of the prosecution is weak, as they fear they will be perceived as corrupt.

Judges claim they are being used as scapegoats for current problems. The pressure on judges as a result of ECHR case-law is very high, while other institutions that contributed to this state of affairs (such the Ministry of Internal Affairs, Ministry of Finance, the Government) do not share the blame.

Judges are of the view that their inadequate salary also compromises their independence. Since 2003 judges earn flat salaries, irrespective of the number of years of experience, with some small increases for the three qualification ranks. Judges of first instance courts receive 4,200 lei (~260 Euro) gross, appeal courts 5,200 lei (~325 Euro) and Supreme Court of Justice 6,000 lei (~375 Euro). These low salaries open the door to corruption.

Judges' physical security is also not ensured, both in and out of court, which may further expose them to threats. It is believed that only one court in Moldova has metal detectors at the entrance, and

in general there is maximum of two judicial police officers per court, who are responsible for bring in the trial participants rather than ensuring security.

Problems with application of the adversarial system

Judicial interviewees say defendants' rights cannot be respected when their lawyers are weak. Victims are often more traumatized by the experience with the prosecutor and the court, than by the crime. Criminal investigations are weak, and the presentation charges by prosecutors similarly bad. This makes the job of keeping neutrality and impartiality almost impossible, as judges must adopt an intervening approach to ensure justice is done.

The 2003 CPC also introduced simplified proceedings for flagrant cases, plea-bargaining. The interviewees felt that proper use of plea bargaining and reconciliation of parties was not initially made, and only recently is being used more often.

Some interviewees admitted that judges do not routinely exclude inadmissible evidence (e.g. as a result of procedural mistakes in the collection of evidence), as judges still remain more prosecution-oriented. The practice is that the entire case file is handed to the judge who examines all the evidence and the judge only afterwards decides whether evidence is inadmissible. Consequently judges may be unconsciously influenced by inadmissible evidence to which they have been exposed.

Heavy judicial case load

The 2003 reform resulted in practically all cases being examined in first instance by district courts, hence their volume of work increased significantly, while the number of first instance judges has remained more or less the same. Judges from the tribunals (no longer in existence) have been mostly transferred to the Court of Appeals and many of the judges from the previous Court of Appeals transferred to the Supreme Court of Justice.

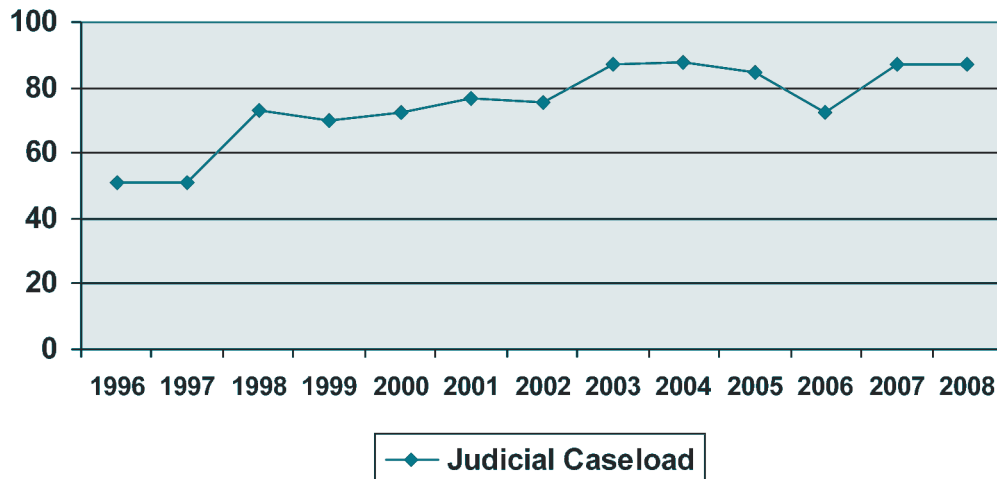
The 2003 codes provided a more complex criminal and civil procedure, which was not taken into account in determining the number of judges. Increasing the number of judges, particularly in the current economic situation, is clearly impossible. But heavy caseloads will further compromise the judiciary. Interviewees suggested introduction of additional auxiliary court staff, i.e. court consultants that would be able to help judges with drafting the decisions and paper work. The new Code for administrative offences is very complicated and there was no estimation of its impact in practice. It provides for new offences and a more complex procedure, which will increase the caseload of district courts especially. The 2008 reform of the Criminal Code only altered sanctions and did not apply wide decriminalisation, hence there has been no impact on the number of cases heard.

Additional work is however created for the Supreme Court of Justice that will have again waves of cassations in annulment for changing the sentence (and, a note here: in all these cases lawyers and prosecutors participate, which imply quite a significant spending of public funds).

Judges estimate that the caseload has steadily increased since the 2003 reform as the legal savvy of the population increases. The population's distrust of the district courts leads to an increasing number of appeals and cassations, as well as extraordinary ways of appeal. All interviewees stated they have to work on weekends, as a rule rather than the exception, in order to cope with the high volume of cases.

The monthly caseload for judges in 2008 was 86.9 cases files and materials.¹⁰⁸ When the Law on judicial organization was adopted, which established the number of judges, the monthly caseload was 51.

¹⁰⁸ For some this was higher: Ialoveni court = 119.8; Basarabeasca = 114.8; Soroca = 101.8; Stefan-Voda = 111.7; Rascani, Chişinău = 98.1 and Centru, Chişinău = 93.4; Falesti = 97,4 (all first instance courts).

Figure 15: Monthly Judicial Caseload 1996 - 2008¹⁰⁹

Another issue judiciary is facing is the lack of „judicial substitutes“, able to replace judges that are on long leave. For example, the vacancies of courts where judges are on maternity leave or long sick leave (more than 6 month), or where the judge’s mandate was suspended on election to Parliament or the local authority, are not occupied and the work is simply distributed among the other judges, who are not remunerated for the additional work.

Lack of resources

The courts’ effectiveness is also negatively affected by budgets constraints. Budgets allocate 80% for salaries, while for other needs, e.g. subpoena procedures, especially international subpoenas, translation, witnesses and renovation, very few funds are set aside, which seriously affects the effectiveness of the courts. Judges also pointed out a series of administrative and technical issues that compromise the quality of their judgments. For example, renovation at the Supreme Court of Justice has persisted for 5 years, and during this time access to some courts is limited, and the noise and dust disturbs court processes.

Lack of public trust

Judges believe the general public does not trust them. This appears to be confirmed by the survey results. Judges believe this has roots in the tendency of parties (prosecutors or lawyers) to enter the judges’ offices before the hearing, promising „to arrange the decision“. The impression created is that judges are corrupt. The Supreme Council of Magistrates has issued a directive „To prohibit the access of the parties and their representatives to the judges’ offices except for attending trial hearings“.¹¹⁰ However, judges complain that parties continue to enter their offices before the hearing.

Furthermore, in interviewees’ opinion the Moldovan criminal justice system is a punitive system, with very little attention to both victims and defendants’ rights.

High rate of appeal (appeals, cassations and cassations in annulment)

Some judges are of the view that there is high rate of appeal and that this is an indicator of a lack of public trust. The perfunctory way in which Courts of Appeal deal with these appeals, often altering judgments speedily with no written reasons, tends to support the culture of appeal. The high number of appeals prolongs case cycle length, increases the caseload and undermines the authority of the

¹⁰⁹ Supreme Council of Magistrates Annual Report for 2008

¹¹⁰ 15 November 2007

district courts. Total appeals are not recorded,¹¹¹ only annulled judgments (see the section 3.3.5. below on Measuring the Performance of Judiciary), which makes it difficult to determine whether the number of appeals is as claimed. Interview evidence suggests further research on this point is required.

Corruption

One reason for corruption of court clerks is the limited access to the paper case file, especially at Appeal and Supreme courts. Persons have to „pay” the clerk to get case information. The Supreme Court of Justice has initiated the publication of the schedule of the hearings on a computer in the hall on the court’s website to alleviate this problem. This initiative has also been duplicated at the Cahul Court of Appeals.

Judges are divided on the issue of publishing court decisions as a means for improving the quality of the decisions and to limit corruption through public’s access to the decisions. Some judges view this an appropriate measure, other see it as another mechanism of influencing or pressuring judges.

Investigators’ and prosecutors’ performance

Judges confirmed that they observe the impact of the „race” for quantitative targets. Examples include several separate cases opened with the same defendant which should have been joined, or delays in the registration of crimes (e.g. theft took place in February, but victim’s complaint is only launched in April).

Prosecutors also tended to ask for pre-trial arrest warrants more frequently than in the exceptional cases provided for in law. This has been discussed and judges note some improvement.

Investigating judges in particular remarked upon the poor quality of work of the criminal investigators, primary investigation bodies, and prosecutors. Although crime rates have dropped and the staff increased, prosecutors still complain of the high caseloads and the pressure to send cases quickly to court

Legacy of Procuracy

Some judges noted that the prosecution office has not been truly reformed and many prosecutors still behave as if they were still more authoritative than the courts. Many cases appear to started without reasonable suspicion. The impression is created that such criminal cases have been politically or corruptly motivated.

Some judges even consider the prosecution office to be a „paramilitary institution” as lower rank prosecutors cannot take decisions on what sanction they request without consulting with their superior.

Judges noted a difference in the quality of criminal cases by investigation type. When the prosecutor conducts the criminal investigation the quality is better than when case is investigated by the criminal investigation officer under the prosecutor’s leadership. This is perhaps an indication of what is at stake for the criminal investigator who does not have to present the case in court.

Prosecutors have a tendency to keep appealing any decision where the sanction is milder than what is requested by them or in the case of acquittals.

Ill-treatment and torture

Judges maintain that the practice continues because criminal investigation bodies do not know how else to collect evidence. Investigators’ work is of a low quality and many cases would simply be impossible to prove without confessions.

¹¹¹ Information sent by the Superior Council of Magistrates: Letter of 07.05.2008, Legal Parliamentary Commission and the attached statistical reports and responses to the specific questions.

High rate of abscondments

Securing trial participants' presence for trial is difficult. Many postponements arise due to poor subpoena procedures. Even defendants can easily abscond through the Transnistrian border. Some judges mentioned they have many cases in which at least one party has absconded and these cases drag on for years.

Judges noted that prosecutors do not make full use of provisions permitting the hearing of witnesses in presence of the investigative judge at pre-trial stage, thus securing their statements even if witnesses leave the country afterwards. The impression is that both prosecutors and criminal investigation officers rush to send cases to court, without due consideration of their real prospects in court.

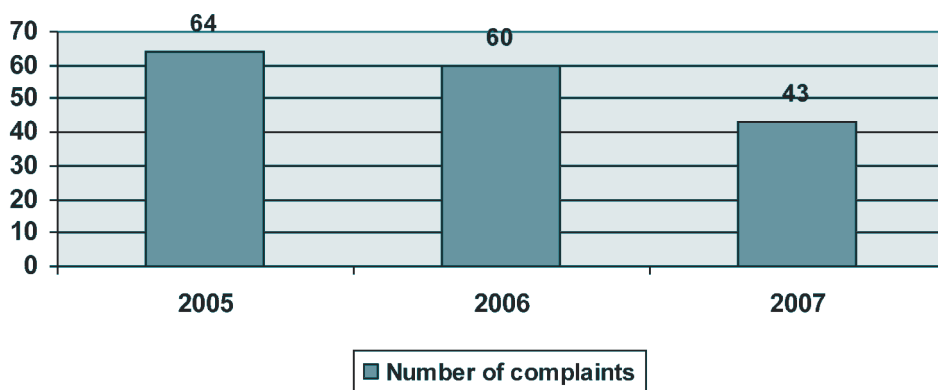
Investigating judges

Investigating judges are viewed positively by interviewees, with some reservations. Firstly, the requirement that candidates must have experience as prosecutors led to the fact that most of the investigative judges are former prosecutors. Consequently their approach is prosecution-oriented. Secondly, the position of investigating judge, not indigenous to Moldova, had its genesis in criminal justice systems very different from Moldova's. Consequently implementation of the position was inevitably distorted when transplanted into the Moldovan context and the office does not appear to function with the main objective of protecting the rights of ordinary people as was originally intended.

Investigating judges interviewed noted the high volume of work, especially on Fridays and Saturdays, and the superficial motivations by prosecutors for pre-trial arrests. Judges themselves admitted they have difficulty in motivating their decisions on pre-trial arrests both due to lack of time and lack of skills. Some pointed out to the inadequate distribution of investigating judges, usually one judge per court, irrespective of the crime rate and number of criminal investigation offices in the area.

The investigative judges also remarked upon the practice by criminal investigation bodies of keeping arrested persons for more than the time limit (72 hours) so that on reaching court they must be set free, even though the circumstances of the case and personal characteristics of the arrested person suggest the need for a pre-trial arrest warrant. This is a covert corrupt practice by which the criminal investigation bodies use the courts to release certain people.

Figure 16: Number of complaints to the investigative judge regarding the illegal actions or inactions of the of the criminal investigation officers¹¹²



¹¹² Data (per country) sent by the Ministry of Internal Affairs: Letter of 28.05.2008, Legal Parliamentary Commission and the attached statistical reports and responses to the specific questions.

3.3.5 Measuring the performance of the Judiciary

The official criteria for measuring the performance of the judiciary are the following:

- Completion of criminal proceedings in a reasonable time period
- The quality of the criminal proceedings
- Reduction in the number of backlog cases at the end of the quarter and at the end of the year
- Prompt handing down of final sentences and judgments
- Enforcement of the provisions of the Instruction regarding secretarial work within District Courts and Appeal Courts
- Lack of well-founded complaints regarding the behaviour and activity of court's judges
- Other statistical data regarding the court.¹¹³

However how all these factors are judged is unclear. Judges perceive that the quality of their performance is predominantly measured by the number of appealed, contested or annulled judgments. As such numbers may be influenced by a variety of factors which have nothing to do with an individual judges' performance, this is not always an entirely appropriate measure. Many judges complained that even where only the sentence is changed at the appeal stage this counts negatively against their performance, as if the entire judgment had been overturned. They proposed to change the reporting form to include two different measurements for the outcomes of the appeals: amended and annulled judgment.

However, even if the high number of appeals and the outcomes seem to be raising concerns among judges, the statistical data for 2008 show relatively low levels of annulled judgments: 5.08 % of civil case files, 13.6% of criminal and 16.9% of administrative cases were errors found and judgments substituted.¹¹⁴

These measures do not take into account the subjective factors such as the way in which the judge treated all parties in court, which may be extremely important in developing trust in judges. The survey shows, and judges themselves during interviews expressed concern about the lack of public trust. Developing such trust should be a key goal of the judiciary. That perceptions of the judiciary improve after attendance at court suggests low public expectations are at least exceeded in reality, which is a step in the right direction. One high-level interviewee suggested that judicial independence should be the main performance indicator. However this is a very difficult indicator to measure.

3.4. The Prison System in Moldova

For reasons of brevity as well as the importance of imprisonment as a sanction (and detention as a preventative measure) in Moldova, alternative preventative measures and sanctions are not considered in detail in this report. The system of enforcement of preventive measures during the pre-trial phase of the criminal process, including alternatives to pre-trial detention and non-custodial criminal sanctions should however be the subject of further research, as the expanded use of these measures could limit the overuse of pre-trial detention and sentences of imprisonment. This chapter however focuses on imprisonment as the main sanction applied for criminal offences in Moldova.

3.4.1 History of prisons in Moldova

During the soviet era, the prison system was characterised by its use as a political tool rather than simply a penal measure. Psychiatric techniques were used against political dissidents in this

¹¹³ Information sent by the Superior Council of Magistrates: Letter of 07.05.2008, Legal Parliamentary Commission and the attached statistical reports and responses to the specific questions.

¹¹⁴ Supreme Council of Magistrates Annual Report for 2008.

era. Conditions of incarceration were generally poor. According to art. 23 of the Criminal Code of 24.03.1961, the sanction of deprivation of liberty, applied on the basis of a court judgment, was enforced in colonies – localities of education through labour, in colonies with different regimes: common, hardened, strict and special or in prisons, as well as in colonies for education through labour with common and hardened regimes.

3.4.2 Reform of prisons in Moldova

Moldova currently has 19 penitentiaries, of which 5 are closed-type penitentiaries; 4 are semi-closed type penitentiaries; 5 are criminal investigation pre-trial detention facilities; one penitentiary for women; one penitentiary for juveniles; and one hospital penitentiary. Two penitentiaries¹¹⁵ are currently being reconstructed, as part of the programme of refurbishment.¹¹⁶ Many penitentiary institutions have undergone or are currently undergoing renovation which covers such aspects as new heating, water supply systems, sanitary facilities or roofs.¹¹⁷

The prosecution office oversees compliance with the law in the enforcement of criminal sanctions.¹¹⁸ The institutions of enforcement also have a hierarchical internal control mechanism.¹¹⁹ The judiciary exercises general overarching control over the enforcement of all criminal sanctions.¹²⁰ Any complaints related to the enforcement of sanctions can be lodged with the investigating judge of the court in the region where the relevant enforcement institution is located.¹²¹ Judicial rehabilitation applications are examined by the court from the region where the convicted person lives, while clarifications or allegations relating to the enforcement of criminal sanctions are heard by the court in which the relevant final judgment was given.¹²²

The Enforcement Code provides that any detained person can submit complaints to a Complaints Committee, which has five permanent members, appointed for 4 years by the Government on a voluntary basis.¹²³ The Complaints Committee does not appear to be functioning effectively, partly due to its voluntary staffing.¹²⁴

Detention facilities are also subject to civilian oversight by law.¹²⁵ Monitoring commissions, created in each second-tier administrative regional unit where detention facilities exist, must monitor the conditions of detention and treatment of detained persons. Because this oversight mechanism relies on a pre-approved monitoring programme (except in exceptional circumstances) rather than on unlimited and unannounced visits by members of the monitoring commissions, its effectiveness is limited.¹²⁶ The regulations¹²⁷ governing the creation and functioning of the monitoring commissions were approved only on 13 April 2009, too recently to be able to assess the effectiveness of the commissions.

¹¹⁵ Penitentiary no.14 – Basarabasca and no. 19 – Goian

¹¹⁶ Letter from the Ministry of Justice

¹¹⁷ n. 1 – Taraclia, n. 3 – Leova; n. 5 – Cahul, n. 6 – Soroca, n. 9 – Pruncul, n. 17 – Rezina, n. 18 – Branesti; some of these projects are supported by international or bilateral donors.

¹¹⁸ Art. 174 of the Enforcement Code.

¹¹⁹ Art. 175 of the Enforcement Code.

¹²⁰ Art. 173 of the Enforcement Code.

¹²¹ Art. 471 of the Criminal Procedure Code.

¹²² Art. 470 of the Criminal Procedure Code.

¹²³ See art. 177 of the Enforcement Code and the Government decision nr. 77 of 23.01.2006 on the creation of the Complaints Committee, including the Members of the Committee and the Regulation of the Committee.

¹²⁴ See para 66 the Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, Mission to the Republic of Moldova (4-11 July 2008), A/HRC/10/44/Add3, 12 February 2009

¹²⁵ See art. 1 -3 of the Law on civil oversight on the human rights respect in detention institutions, Law nr. 235 of 13.11.2008.

¹²⁶ See art. 8 of the Law on civil oversight on the human rights respect in detention institutions.

¹²⁷ Regulation on the activity of the Monitoring Commission over the human rights respect in detention institutions, approved by Government decision nr. 286 on 13.04.2009.

In addition, the Parliamentary Advocate (Ombudsperson) members of the advisory council (assigned as the National Preventive Mechanism (NPM) under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture and other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment) and other persons accompanying them have the right to visit any detention facility without special permission.¹²⁸ This has the potential to be an effective mechanism; however there are concerns regarding their funding and (lack of) independence from the Parliamentary Advocates.¹²⁹ NPM members were effective during the April 2009 mass arrests in Moldova in collecting information via unannounced visits to detention facilities. However, the NPM members were not granted full and unconditioned access to all detention facilities, which constituted a grave violation of the law by law enforcement authorities.

3.4.3 Survey results on prison authorities

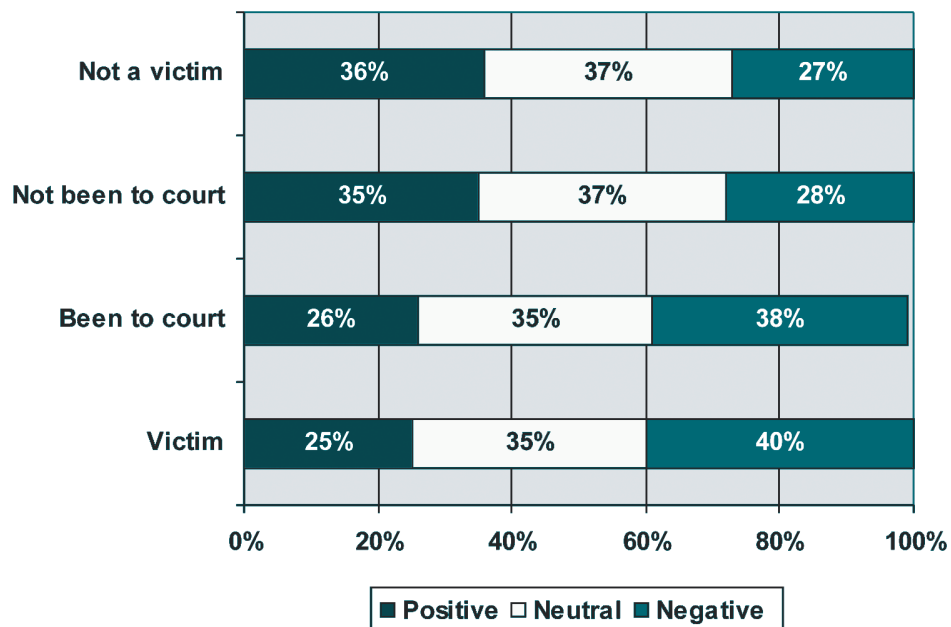
How well do employees of prisons do their job?

As much as 38% were unwilling to give an opinion on this question. Among those willing to give an opinion, most (37%) gave a rating of „neither good nor bad”. Some 28% said „bad or very bad”. However, 35% gave a favourable rating. This is a higher proportion of favourable ratings than the 32% recorded for the police and 34% recorded for the prosecution, but lower than the 38% recorded for the judiciary.

What worsen ratings of prison employees?

Regression analysis shows being male, educated, wealthy, a victim of crime in the last three years, or having been to court in the last three years all have significant independent negative impacts on ratings of prison employees („how well do you think prison employees do their job?”). Age was not found to be significantly correlated with ratings of prison employees. When considering all these significant factors together, all these factors remain negative.

Figure 17: Ratings of prison employees by victim status and court attendance status of respondents



¹²⁸ Art. 178 para (1) let. e) of the Enforcement Code; see also art. 23/1 – 25 of the Law on Parliamentary Advocates (Ombudsmen), Law nr. 1349 of 17.10.1997; The Regulation of the Human Rights Centre, approved by the Parliament Resolution on the approval of the Regulations on the Centre for Human Rights, of its structure, personnel arrangements and procedure of financing, No. 57-XVI of March 20, 2008 and the Regulation on the organization and functioning of the Advisory Council to the Parliamentary Advocate (national preventive mechanism).

¹²⁹ See Amnesty International Report 2009, highlights regarding Moldova available at <http://report2009.amnesty.org/en/regions/europe-central-asia/moldova>, last accessed on 22.08.2009

3.4.4 Interview evidence from prison authorities

No control over prisoner classification

Judges determine in which kind of classification regime a person should be incarcerated. Yet prison authorities have a better understanding of the person. Prison authorities were of the view that the prison authorities themselves should have more control over this issue.

Resistance to parole from prosecution

The prison authorities can reduce the time of detention where appropriate by submitting such requests to the court. However these reductions are strongly resisted by prosecutors who participate in these decisions.

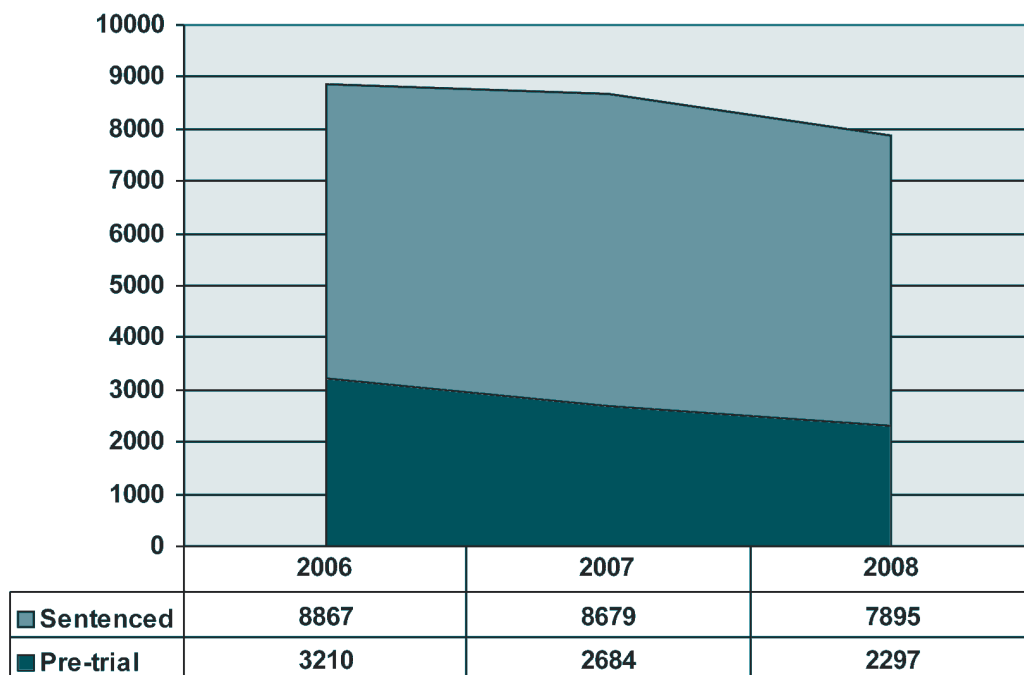
Torture

Although torture is not a problem in the prisons system, the prisons are faced with many complaints regarding torture from people who come from police detention. Prison authorities send these complaints to the prosecution. Prisons feel that they should also control initial detentions in order to prevent torture, but there is resistance to from the Ministry of Interior Affairs on this point.

3.4.5 Performance measurement of prison authorities

Prisons are usually measured on negative indicators – such as the number who escape or the number who die in custody, or the number of European Court cases regarding conditions of detention. However these do not capture whether prisons are providing a rehabilitative environment or not. Recent data indicates a reduction in prison numbers which is viewed positively by prison authorities (because overcrowding impedes rehabilitation); however as prisons have limited control over inflow and outflow of prisoners, overcrowding is less an indication of prison performance than an indication of a better environment for rehabilitation.

Figure 18: Total number of persons in penitentiary institutions¹³⁰

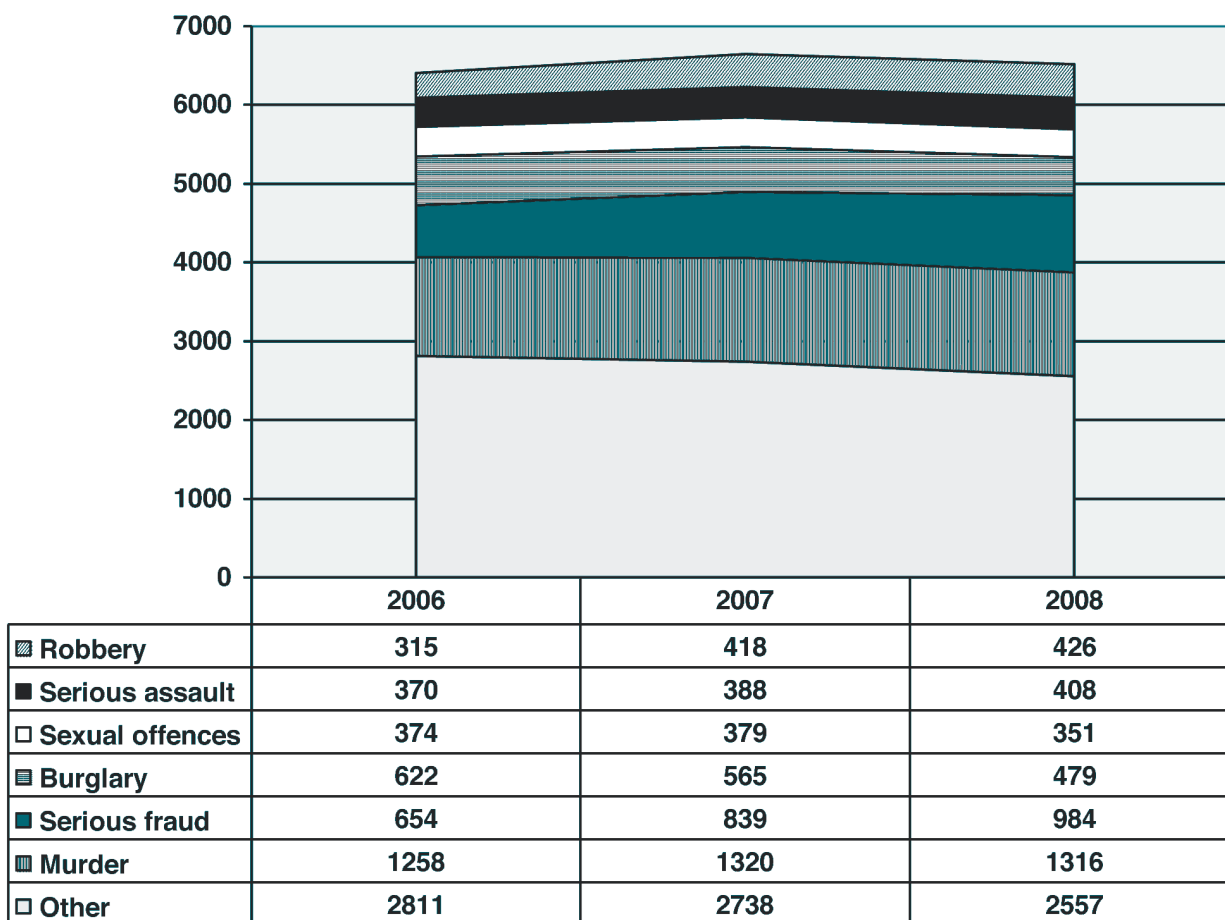


¹³⁰ Letter from the Ministry of Justice (per country) of 16.05.2008, Legal Parliamentary Commission and the attached statistical reports and responses to the specific questions.

Despite the reductions, some achieved through amnesties, the incarceration rate in Moldova remains high, in the region of 230 per 100 000, which is relatively high compared to about 139 per 100 000 in England & Wales, 163 per 100 00 in Australia, 330 per 100 000 in South Africa and 600 per 100 000 in Russia.

The composition by crime type of prisoners has not changed markedly over the period 2006-2008, although there is some suggestion in the data that prisoners incarcerated for more serious crimes such as murder and serious fraud are comprising a larger proportion of prisoners. This may be a reflection on some of the efforts toward decriminalisation (see Figure 19 below).

Figure 19: Convicted offenders by crime type¹³¹



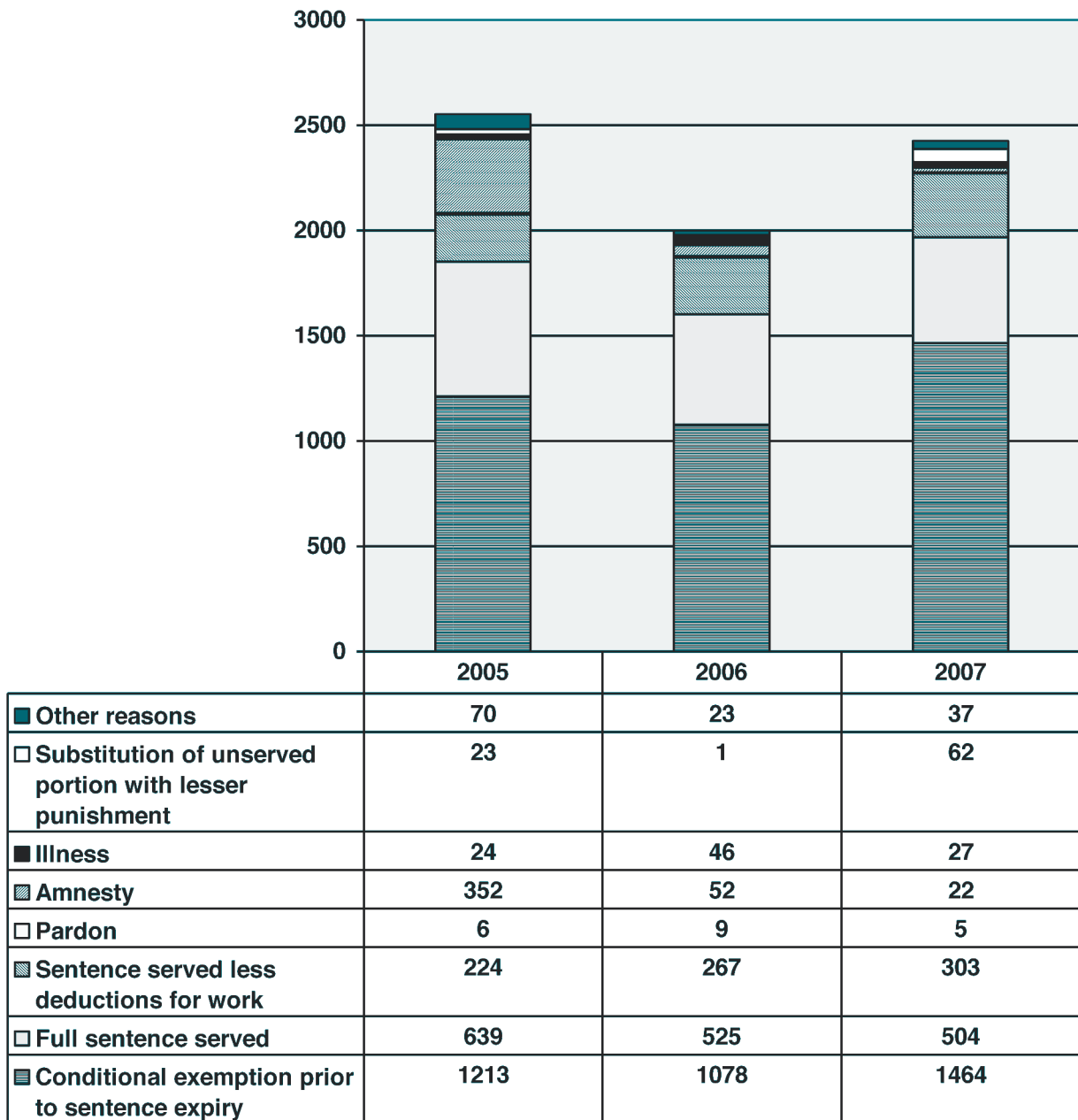
Convicted persons are employed in the penitentiary and state institutions within the penitentiary system, and by other traders by agreement, as this is believed to promote re-integration. Convicts cannot be obliged to work while incarcerated,¹³² so the Department provides various work incentives, including improved food rations and reductions in term of imprisonment.¹³³ Professional education and training is also provided to around 700 prisoners each year, and broad social re-education is provided to most prisoners.¹³⁴ This is designed to promote reintegration of offenders after release.

¹³¹ Letter from the Ministry of Justice (per country) of 16.05.2008, Legal Parliamentary Commission and the attached statistical reports and responses to the specific questions.

¹³² Article 253 Enforcement Code

¹³³ Letter from the Ministry of Justice (per country) of 16.05.2008, Legal Parliamentary Commission and the attached statistical reports and responses to the specific questions.

¹³⁴ Letter from the Ministry of Justice (per country) of 16.05.2008, Legal Parliamentary Commission and the attached statistical reports and responses to the specific questions.

Figure 20: Releases of convicted persons by reason for release ¹³⁵

Prison staff are evaluated yearly according to four main criteria: professional performance; professional capacities and qualification; responsibility; and characteristic features. The results are used to assess promotion of staff.

Evaluations of prisons are also conducted by independent external bodies. Amnesty reported in 2003 that „prison conditions did not improve and often amounted to cruel, inhuman and degrading treatment. Overcrowding, lack of sanitation and inadequate food provision and medical treatment, as well as ill-treatment by prison guards and inter-prisoner violence, were reported. Prison authorities used excessive force to quell protests by prisoners.”¹³⁶

¹³⁵ Letter from the Ministry of Justice (per country) of 16.05.2008, Legal Parliamentary Commission and the attached statistical reports and responses to the specific questions.

¹³⁶ <http://www.unhcr.org/refworld/type,ANNUALREPORT,AMNESTY,MDA,40b5a1fb4,0.html>

At around the same time an American academic reported that conditions in most prisons in Moldova remained harsh, with serious overcrowding, and that attempts to improve prison conditions were frustrated by a lack of financing. Abuse of prisoners by other prisoners or by jailers themselves, although reduced by the dismissal or retirement of some of the worst offending guard continued at diminished levels.¹³⁷ Deaths in custody remained a problem until recently. Subsequent to this time period reform of the prisons was embarked upon in a piecemeal fashion, with the aim being to meet European Union standards.

However by 2007 Amnesty shifted their focus to police detention, reporting that the „conditions in police stations in Moldova are not adequate for the long periods of time that detainees spend in them, and that the conditions are a health risk to detainees and often amount to cruel, inhuman and degrading treatment. The Moldovan Government must improve standards urgently, but also ensure that detainees are kept in police detention for the shortest possible time.”¹³⁸

Finally, in 2009 the *Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, reported that while progress had been achieved in improving conditions of detention in Moldova, overcrowding remained a problem. For example, Institution No. 13 held 931 persons with an official capacity of 600.¹³⁹

The report further noted that common problems at all pre- and post-trial prisons were poor hygiene, restricted access to health care and lack of medication as well as risk of contamination with tuberculosis and other diseases.¹⁴⁰ While nutrition norms are checked daily, allegations regarding the poor quality and quantity of food were received. He further noted that conditions in the criminal investigation pretrial facilities (SIZO) are often worse than in facilities for convicted prisoners, as detainees are held in overcrowded cells for 23 hours per day.¹⁴¹

The report concluded that overall „conditions in penitentiary institutions have improved over recent years, overcrowding, disease and inter-prisoner violence, as well as discriminatory practices fuelled by corruption remain highly problematic. Furthermore, the Special Rapporteur is concerned about the severe restrictions on contacts with the outside world.”¹⁴²

3.5. The Bar (defence lawyers) in Moldova

There are three types of legal professionals in Moldova. The word *jurist* refers to any person with a legal degree, while *juriconsults* are law graduates employed by government or other legal entities to provide them with ongoing legal services. *Avocats* or trial lawyers (lawyers) are licensed by the Bar. The Bar license is required for defending suspects, accused, defendants, and convicted persons in the criminal justice system.¹⁴³ Lawyers are organised in a professional legal association known as the Bar Association of Moldova (the Bar). This chapter refers only to criminal defence lawyers in the criminal justice system.

¹³⁷ Winslow, Dr R. A Comparative Criminology Tour of the World <http://www-rohan.sdsu.edu/faculty/rwinslow/europe/moldova.html>

¹³⁸ Amnesty International October 2007, AI Index: EUR 59/002/2007, p. 21

¹³⁹ Paragraph 30 Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, Mission to the Republic of Moldova (4-11 July 2008), A/HRC/10/44/Add3, 12 February 2009

¹⁴⁰ Paragraph 31 Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, Mission to the Republic of Moldova (4-11 July 2008), A/HRC/10/44/Add3, 12 February 2009

¹⁴¹ Paragraph 32 Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, Mission to the Republic of Moldova (4-11 July 2008), A/HRC/10/44/Add3, 12 February 2009

¹⁴² Paragraph 84 Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, Mission to the Republic of Moldova (4-11 July 2008), A/HRC/10/44/Add3, 12 February 2009

¹⁴³ In civil and administrative proceedings it is still possible for anyone to represent their client.

3.5.1 Recent history of the Bar in Moldova

In soviet times, perhaps unusually for professionals, defence lawyers were not employed by the state but practised as individually licensed practitioners under the Bar, which authorised attorney appearances and monitored payments to lawyers, with compulsory deductions for Bar association dues and other expenses.¹⁴⁴ In addition to providing legal assistance to citizens and organisations, by law Bar members were required to promote respect and enforcement of soviet laws, to educate citizens both in strict obedience of soviet laws as well as in attitudes of concern for work discipline and respect for the rights, honour and dignity of other persons and of the rules of socialist co-existence.¹⁴⁵ Thus although the Bar association was meant to be independent, in practice the Bar monitored the activities of its members and those whose actions were deemed to be contrary to the interests of the soviet state were excluded from the Bar.¹⁴⁶

3.5.2 Reform of the Bar in Moldova

The law on the Bar has undergone a number of changes. The first law on the Bar in the democratic era was ultimately found to be unconstitutional because it required mandatory licensing by and membership of the Bar for defence lawyers.¹⁴⁷ This was found to infringe a defendants' right to choose a jurist, the rights of jurists to choose their profession, and the constitutional competence of the Ministry of Justice to licence lawyers.¹⁴⁸

A new law was passed in 2002 which provided for the Commission for the Licensing of the Legal Profession, appointed by the Minister of Justice for a four-year term.¹⁴⁹ This was in turn however viewed as executive interference with the independence of the legal profession and the law on the Bar was amended in 2006.¹⁵⁰

The situation now is that every lawyer licensed to practice is automatically a member of the Bar Association of Moldova. To be licensed, a lawyer must be a citizen of Moldova, be of full legal capacity, have a university degree in law, be of good reputation, undergo a period of professional internship and pass a qualification examination.¹⁵¹ The Bar is governed by:

- the Congress of Lawyers, which is comprised of all members, and meets at least once a year
- the Bar Council, which is elected by secret ballot by the Congress from among those lawyers with five or more years' experience
- the eleven member Commission for Licensing of the Legal Profession (Licensing Commission), which is comprised of seven members elected by the Congress and four appointed by the Minister
- the eleven member Commission for Ethics and Discipline, elected by the Congress for a four-year term
- the five-member Audit Commission, elected by the Congress, which authors the annual reports of the Bar Association to be approved by Congress.¹⁵²

¹⁴⁴ Wattenburg, V. *Making Way for Justice: Breaking with Tradition in the former Soviet Bloc* Open Society Justice Initiative publication available on www.dev.justiceinitiative.org:8080/osji/silva_01/db/resource2/fs/?file..

¹⁴⁵ Article 1 of the Regulation of the Bar of the Moldova Soviet Socialist Republic 21.11.1980

¹⁴⁶ Wattenburg, V. *Making Way for Justice: Breaking with Tradition in the former Soviet Bloc* Open Society Justice Initiative publication available on www.dev.justiceinitiative.org:8080/osji/silva_01/db/resource2/fs/?file..

¹⁴⁷ Law Nr. 395-XIV of 13.05.1999

¹⁴⁸ Constitutional Court decision NR 8 din 15.02.2000.

¹⁴⁹ Law Nr. 1260-Xvof 19.07.2002.

¹⁵⁰ 13.07.06

¹⁵¹ Article 28 of the Law on the Bar

¹⁵² Article 31 of the Law on the Bar

The law provides that lawyers' fees are agreed between the parties, but Bar Council recommended fees are also published. Recently Moldova also introduced a system of Legal Aid.

Currently the Law on State Guaranteed Legal Aid¹⁵³ applies. In terms of this law¹⁵⁴ Legal Aid is provided *inter alia* to any person irrespective of their means in certain mandatory situations, and to any person in need of legal assistance in a criminal case if they have insufficient means to pay.¹⁵⁵ Legal Aid services are provided by *public defenders* as well as private lawyers at the Bar who agree to accept legal aid appointments on request.¹⁵⁶ Public defenders are lawyers who specialise in providing Legal Aid and are obliged to participate in the duty lawyer scheme which provides services to detained persons.¹⁵⁷ They operate under the aegis of the National Legal Aid Council and are paid a fixed monthly remuneration, while private lawyers are paid on a case-by-case basis for their time according to set rules.¹⁵⁸

While the Criminal Procedure Code lists important rights of lawyers, including those around the right to request information necessary for the defence; however the right to collect evidence is restricted and furthermore witnesses are not obliged to submit to an interview by the defence.¹⁵⁹

3.5.3 Survey results on the Bar

To what extent do you agree that lawyers represent your rights and interests in criminal cases adequately?

A majority of citizens (53%) were willing to agree that lawyers adequately represent rights and interests in criminal cases. As the highest proportion for all parts of the criminal justice system considered in this report, this is a very encouraging result. However, some 24% were unable or unwilling to answer this question. Among those willing to answer, 70% agreed or strongly agreed while 30% disagreed or strongly disagreed. Again, this is the highest proportion of agreement recorded.

How well do you think defence lawyers do their job?

Some 30% of respondents were unwilling or unable to give a rating. Of those willing to answer, most (48%) gave a favourable rating, 32% gave a neutral rating, while 24% gave a negative rating. The 48% favourable is a far higher proportion of favourable ratings than the proportion given to the state components of the criminal justice system (38% judiciary, 35% correctional officials, 34% prosecution, 32% police). The 24% is also the lowest proportion of negative responses. This places ratings of the CJS components in perspective and suggests the poor ratings are not simply a function of a broadly pessimistic attitude of the public, as defence lawyers received markedly better ratings than officials in state agencies.

What worsens ratings of defence lawyers?

Regression analysis shows no statistically significant relationship between ratings of defence lawyers and any of factors other than being educated or being a victim of crime in the last three years, both of which had a negative impact on ratings of defence lawyers. Thus gender, age, income, and going to court had no impact on ratings.

¹⁵³ of 26.07.07

¹⁵⁴ in force since 1 July 2008

¹⁵⁵ Article 69 of the Law on State Guaranteed Legal Aid

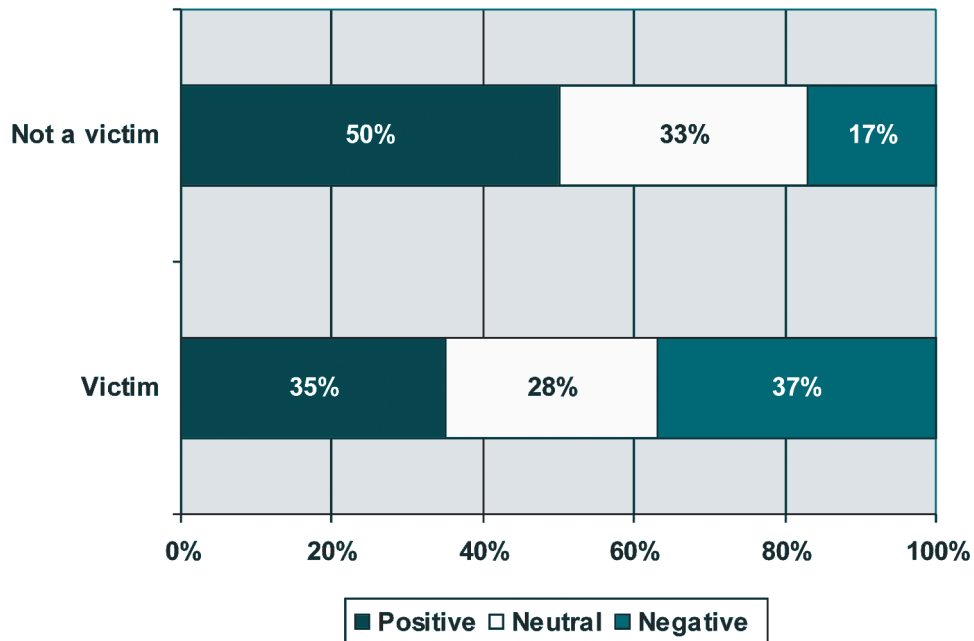
¹⁵⁶ Hriptievshi, N. *The Legal Profession in Moldova*, August 2008 available on http://www.osce.org/documents/odihr/2009/02/36506_en.pdf

¹⁵⁷ Hriptievshi, N. *The Legal Profession in Moldova*, August 2008 available on http://www.osce.org/documents/odihr/2009/02/36506_en.pdf

¹⁵⁸ Hriptievshi, N. *The Legal Profession in Moldova*, August 2008 available on http://www.osce.org/documents/odihr/2009/02/36506_en.pdf

¹⁵⁹ Article 99 of the Criminal Procedure Code

Figure 21: Ratings of defence lawyers by victim status of respondents



3.5.4 Interview evidence from the Bar

Soviet-inquisitorial system has left its mark

According to some interviewees and from observation, the approach and practices of the old inquisitorial era are still evident amongst many lawyers. Judges say they are particularly uncomfortable with their role as neutral arbiter when it is clear defence lawyers are not adequately presenting the case for their client.

The role of an underdog in the criminal justice system

The interviewed lawyers felt they do not an equal footing with the prosecution, but rather have the position of underdog. Criminal investigators and prosecutors frequently contact defence lawyers at the last minute, not allowing sufficient time for arrival. This is often used as an excuse for calling lawyers more favourable to the prosecution or police. Lawyers are often made to wait in corridors as prosecutors and investigators fail to have a proper plan for procedural action. Lawyers also note the practice of opening several cases for the same defendant, rather than opening one case with several episodes, which would reduce the number of procedural actions. Judges, particularly investigating judges, are perceived not to be neutral: during examination of pre-trial arrest warrants lawyers are rarely given copies of the prosecutors' request, making it difficult for lawyers to represent their clients as they must guess what the prosecutor is going to say in motivation of the request. Poorly motivated pre-trial arrest warrants were also noted by lawyers.

Tradition of poor quality and money-driven practices

Contrary to the relatively good survey results, the quality of legal assistance in general was not rated highly by interviewees. The phenomenon of „pocket lawyers” was mentioned, in which lawyers appear as legal aid lawyers on record but in addition request money from clients. They also fail actively to represent the client but are there simply to meet the formal requirements of the law. Thus a high incidence of cases occurs in which the lawyer has signs the interview protocol without

even being present during the interview.¹⁶⁰ This seems to occur in particular with lawyers who have received the Bar license automatically, without having to undergo the required apprenticeship and qualification examination.¹⁶¹ It is further claimed that many such lawyers have previously worked as criminal investigators and are consequently more inclined to align with the criminal justice actors than actively to defend the rights of the defendant.

Perception around Legal Aid lawyers

Numerous problems of the legal aid system, including the perception that legal aid lawyers are less passionate in defending their clients' rights, lead to the adoption of the new law on State Guaranteed Legal Aid in 2006. The impact of the changes introduced, and the adequacy of the budget for Legal Aid, could not be assessed for this report.

Rights infringements by the police and prosecution

Lawyers complain of routine infringement of their clients' right to a confidential meeting with their lawyer, particularly before their first interrogation. Criminal investigators are alleged to frequently refuse space or time for such meetings. Lawyers complain that criminal investigators and prosecutors often give them very little notice before the client's interrogation is started, and use the lawyer's tardiness as an excuse for starting the interrogation before the lawyer arrives.¹⁶² The right to an interpreter is also often infringed, especially at the pre-trial stage.

Representation by non-lawyers in civil cases

The law still permits non-lawyers to represent civil parties in court. The Bar feels it cannot control the quality of these representatives while the Ministry of Justice, also concerned with the quality of defence but also with the collection of requisite taxes from lawyers, fears that limiting the right of parties to be represented to lawyers only will severely limit access to justice of the poor. The criminal defence lawyers felt this ambiguity affects the criminal justice system too, as the representatives provide lower quality of legal assistance and affect the overall image of the lawyers.

3.5.5 Performance measurement of the Bar

Although the Bar Association does provide an annual report of its activities, the actual performance of the Bar as a profession is difficult to measure quantitatively. The Bar does not have a set of standards for the provision of legal services, and the only quality-control method is through disciplinary proceedings.

The impression of the legal community about the effectiveness of the disciplinary proceedings is poor, given the few procedures and lack of transparency in the activity of the Commission for Ethics and Discipline before 2007. The Commission elected at the Bar Association Congress of 2007 has improved its operation;¹⁶³ however it has slowed down again in 2009.

¹⁶⁰ Similar findings see in the Institute for Penal Reform 2008 study on the situation of persons in preventive arrest, which found that out of 363 interviewed defendants, only 118 have responded that they were interviewed after the apprehension without the lawyer being present. Report available on www.irp.md. Also see para 66 the Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, Mission to the Republic of Moldova (4-11 July 2008), A/HRC/10/44/Add3, 12 February 2009 – referring to the lack of lawyers independence, who usually follow the prosecutors, and the allegations regarding the breaking of the right to confidential meeting

¹⁶¹ The Law on Bar exempts from fulfilling the professional internship and qualification examination the candidates with at least 10 years of experience as judges or prosecutors if, within 6 months after the dismissal from the respective position, they have requested issuing the license for practicing as a lawyer. The same rights and in the same conditions have the candidates that after the dismissal from the position of a judge or prosecutor have continued to work in the legal field (art. 8 para (3) of the law).

¹⁶² It is hoped that the National Legal Aid Council's Regulation on the procedure of requesting and appointing a lawyer for providing urgent legal aid of 14 July 2008 will improve the situation in practice.

¹⁶³ Hriptievshi, N. *The Legal Profession in Moldova*, August 2008 available on http://www.osce.org/documents/odihr/2009/02/36506_en.pdf

The high rate of convictions in Moldova on the face of it points to poor legal defence. But this may not necessarily be a reflection on the performance of lawyers as such but of the system of defence provision in general. While there are several outstanding lawyers, vigorously defending the rights of the defendants, it is apparent that many do not see their role as such and are more concerned with serving the system than their clients.

3.6 Criminal justice system as a whole

The survey also asked broader questions to assess public perception regarding policy-makers and the overall performance of the criminal justice system

3.6.1 Survey results on policy and the system as a whole

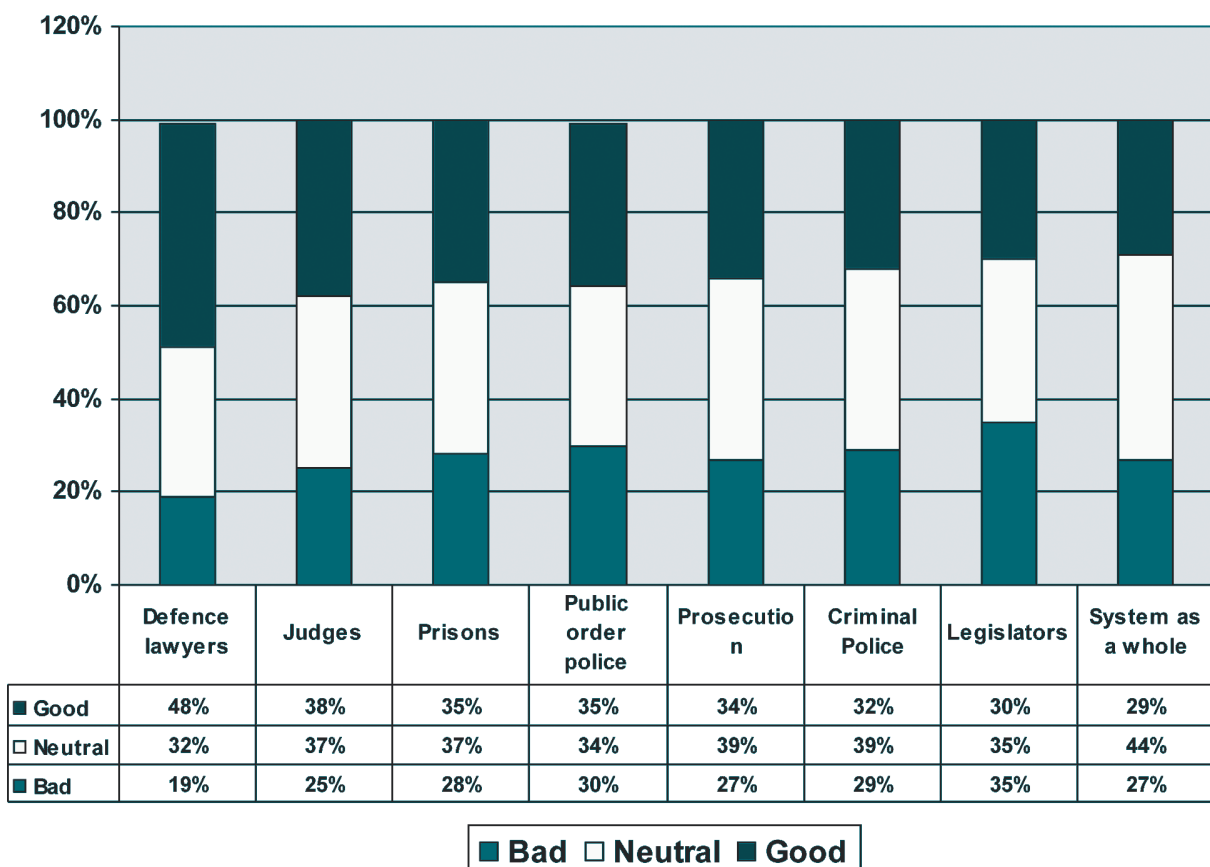
How well do you think legislators do their job in adopting safety and security laws and policies?

Some 28% of respondents were unwilling or unable to provide a response. Of those willing to answer, 35% gave a negative rating, 35% gave a neutral rating and only 30% gave a positive response. This is a lower proportion of positive responses than even received by the police and suggests that the **public have little faith in the ability of policy makers of create a suitable framework for safety and security.**

How well does the criminal justice system function?

Only 16% were unwilling or unable to respond to this broad question, the lowest non-response rate. Among those willing to provide a response, 44% were neutral, 27% negative, and 29% positive. This is lower than the proportion giving a favourable response to any single component of the criminal justice system.

Figure 22: Comparative ratings of institutions of the criminal justice system



4. Conclusions

Lack of public trust in the system and deep levels of fear

Both the survey and interview evidence reveal a worrying lack of public trust in various parts of the criminal justice system, and the deep levels of fear among people of Moldova equalled only in countries with far higher crime rates. The deep levels of fear are also suggested by the high non-response rate recorded in the survey, which suggests a public afraid to express an opinion.

Lack of respectful processes and procedures

These deep levels of fear suggest that not enough attention is paid to respectful processes and procedures designed to encourage public trust in the system, and not enough attention paid to human rights considerations and respect for the law by officials in the criminal justice system. The more detailed analysis for example shows that the police do not score well on public perception of their human rights record. Without public confidence the system cannot operate effectively or efficiently.

Tendency of officials across the system to chase numerical targets

The various performance measures applied to various parts of the system do not appear to be designed to foster greater public trust but are frequently focussed on rapidly processing cases and chasing numerical targets. This creates perverse incentives in the system and brings the probity of the data into question. Data which is kept is frequently collected without being properly analysed to identify trends and shape future practice or policy. Furthermore the methods of data collection are not consistent across the system with each institution having their own system. Thus the identification of trends and the design of policy based on data is very difficult.

Police are almost entirely unreformed in policy and practice

Little has been done to reform the police, and consequently the police remain largely unreformed system since 1990, and are still defined in law as an armed structure of the government on a military platform. Unsurprisingly, therefore, abuse of police arrest and detention for political purposes or for applying pressure to elicit confessions remains a key problem in Moldova. This was demonstrated to dramatic effect in April 2009 when the police response to the political uprising involved abuses of police detention. Reform of the police to become a police serving the people rather the state, and to rout out corruption, is urgently required. Part of this reform would include measures to improve the investigation of cases by legitimate means, such as better training of primary investigation bodies and operative investigative bodies, and better forensic and other services. Also required are changes to performance measures to ensure that the focus is not on quantitative targets alone. Such reform should also address allegations of corruption in the structuring of the police.

Prosecutors do inappropriately more than prosecute

The key problem for the prosecution remains the legacy of the soviet era: their overbroad investigative ambit, which reduces their capacity for prosecution and blurs their role in the eyes of the public. The role of the prosecution should be limited to prosecution. While there is likely to be resistance at higher levels of the prosecution service to such a reduction in their ambit of powers (and consequently budget), the interview evidence suggests it is likely to be welcomed lower down on the rungs of the prosecution service. Furthermore it is problematic for the prosecution of whatever branch to investigate torture. Relations with criminal investigators may be improved if this responsibility is removed. Again the focus on quantitative targets fails to encourage the prosecution to take account of respectful manners of practice or of quality of performance.

The judiciary is overburdened and suffers low expectations

The judiciary struggles with low public expectations and lack of public trust in their independence, coupled with high case volumes and lack of resources, as well as prosecutors who bring with them a history of being the more powerful institution. Judges do not feel they are independent. Judges fear acquittals will be perceived as corrupt and sometimes do suffer from „telephone law“ (instructions from officials above). The requirement that investigating judges have prosecutorial experience has led to their operating in a „prosecutor-friendly“ fashion. The roles of the prosecution and investigating judges are blurred, which leads to inefficiency in the system.

Prisons have improved conditions but the task is not done

Lack of capacity to implement rehabilitative measures and an ongoing backlog of prisons still not meeting international standards remain the key problems for prisons. It is perhaps a positive that the public prioritises prisons (albeit only just) above the police for public spending. Prison authorities have little control over the classification of prisoners, which limits their ability to manage those under their care appropriately. Prison authorities have no control over the conditions in police cells, where human rights abuses more frequently occur.

The bar and the Legal Aid system are not yet providing adequate legal assistance

The Bar suffers from underdog status in the system and poor treatment by officials in the system. They also lack a culture of active defence. The phenomenon of „pocket-book lawyers“ undermines the credibility of all lawyers. Furthermore the new Legal Aid system is in its infancy and it is yet to be seen if it will be successful in expanding early access on arrest to a lawyer and improve the quality of legal representation in the criminal justice system. Certainly without adequate funding and appropriate quality controls it may not meet this objective.

5. Recommendations

Review data collection methods

Data collection methods should be reviewed to be made consistent across the system or at least to allow the various parts of the system to be linked and appropriately cross-referenced. A department in the Ministry of Justice or National Bureau of Statistics should be tasked with appropriate linking and analysis of the data collected across the system.

Review performance targets in the system

Performance targets should be reviewed for perverse incentives (e.g. crime reduction targets for police encourages a failure to record crimes) and to encourage quality of performance rather than the achievement of numerical targets alone. Performance measures such as the need for prosecutors to explain every unsuccessful case should also be reviewed. There should be a clear differentiation between the measuring of the performance of individual officials in the system and the measuring of the performance of the institution as a whole.

Embark on capacity-building for criminal justice policy analysis

Given the poor opinion of public of the ability of policy-makers to make appropriate safety and security policy, there should be capacity building on criminal justice policy analysis at the national level to support sensible policy-making.

Conduct a regular victimisation survey

The conflicting trends revealed between official data and levels of victimisation in this survey suggests a need for a detailed victimisation survey to be carried out on a regular basis across the country to better understand trends in Moldova and to identify problems not being revealed by official data

Reform the police

Little attention has been paid to reform of the police both at the level of policy and practice. This should be addressed urgently. Such reform should not only change the policy framework but seek to change the culture within the police in the direction of being a police service serving the needs of citizens, rather than a police force serving the state.

Confine the role of the prosecutor to prosecution

The role of the prosecution should be limited to carrying out prosecutions. This will relieve the burden on the prosecution and move them further away from the soviet inheritance of the „all-powerful prosecution“.

Create an independent body to investigate police misconduct

Given that the prosecution and police are both focussed on criminal convictions, it seems inappropriate that the prosecution should be tasked with investigations of allegations of torture or other police misconduct. An independent body should be created to investigate all allegations of police misconduct and deaths as a result of police action or police detention.

Entrench the independence of the judiciary

Security of tenure should be introduced for judges from the outset. The current system of renewal for life after five years creates an avenue for pressure to be applied via „telephone law“. The composition of investigating judges should move away from former prosecutors and perhaps target persons from the Bar or judiciary or other jurists. Practice around the exact ambit of the role of the prosecution and the investigating judge should be clarified.

Continue prison reform to enhance the rehabilitation function

Prison reform shall continue to improve the conditions of detention, as well as the capacity of the prison system to implement rehabilitative measures. Effective cooperation in that respect shall be established with the specialized agencies working on rehabilitation and reintegration of offenders, including local public administration bodies.

Review the length and conditions of police custody

Police custody term shall be reduced to 24 or 48 hours maximum, after which detainees shall be immediately transferred to a pre-trial facility under the jurisdiction of the Ministry of Justice. Conditions in the police cells shall be considerably improved to comply with international requirements. The police detention facilities shall be further transferred from the Ministry of Internal Affairs to the Ministry of Justice.

Support measures to improve quality of defence lawyers

The state should support the expansion of Legal Aid services and implement appropriate measures of quality control over those who represent Legal Aid clients. The Bar Association should be encouraged to introduce further measures (and properly implement current disciplinary measures) to ensure better quality of defence provision.

Fundația Soros – Moldova

PERFORMANȚELE JUSTIȚIEI PENALE PRIN PRISMA DREPTURILOR OMULUI

**Evaluarea procesului de transformare a sistemului
de justiție penală în Republica Moldova**

Noiembrie 2009

Conținut

Cuvânt de mulțumire.....	74
Sumar executiv	75
Introducere.....	78
Metodologie	80
1. Percepțiile populației privind infracționalitatea, siguranța și justiția penală	81
1.1 Percepțiile privind capacitatea statului să asigure siguranța	81
1.2 Percepțiile de siguranță.....	81
1.2.1 Siguranța pe timp de zi.....	81
1.2.2 Siguranța pe timp de noapte	82
1.3 Rata arestărilor și reținerilor.....	84
1.4 Nivelurile de victimizare.....	84
1.5 Percepțiile privind tendințele infracționalității.....	85
1.6 Prioritățile pentru cheltuielile publice	86
2. Descriere generală a sistemului de justiție penală din Republica Moldova	87
2.1 Cadrul legal al sistemului de justiție penală	87
2.2 Obiectivele sistemului de justiție penală	88
2.3 Rolul convenției europene a drepturilor omului.....	89
2.4 Sistemele contradictorial și inchizitorial.....	90
2.5 Infracțiunile și pedepsele.....	91
2.6 Etapele procesului penal	93
2.6.1 Etapa de urmărire penală	93
2.6.2 Etapa de judecată în primă instanță	96
2.6.3 Apelul și recursul.....	97
2.6.4 Punerea în executare a sentinței.....	97
3. Instituțiile de justiție penală din Republica Moldova	98
3.1 Poliția în Republica Moldova	98
3.1.1 Istoricul recent al organelor de poliție din Republica Moldova	98
3.1.2 Reforma poliției în Republica Moldova	98
3.1.3 Rezultatele sondajului cu privire la poliție	99
3.1.4 Rezultatele interviurilor cu ofițerii de urmărire penală.....	102
3.1.5 Măsurarea performanței poliției	108
3.2 Procuratura în Republica Moldova.....	110
3.2.1 Istoricul recent al procuraturii din Republica Moldova	110
3.2.2 Reforma procuraturii	111

3.2.3	Rezultatele sondajului cu privire la procuratură	112
3.2.4	Rezultatele interviurilor cu procurorii	114
3.2.5	Măsurarea performanței procuraturii	118
3.3	Sistemul judiciar din Republica Moldova	120
3.3.1	Istoricul recent al sistemului judiciar din Republica Moldova.....	120
3.3.2	Reforma sistemului judiciar din Republica Moldova	120
3.3.3	Rezultatele sondajului cu privire la sistemul judiciar	122
3.3.4	Rezultatele interviurilor cu judecătorii	123
3.3.5	Măsurarea performanței sistemului judiciar.....	128
3.4	Sistemul penitenciar din Republica Moldova	129
3.4.1	Istoricul sistemului penitenciar din Republica Moldova	129
3.4.2	Reforma sistemului penitenciar din Republica Moldova	129
3.4.3	Rezultatele sondajului cu privire la sistemul penitenciar	130
3.4.4	Rezultatele interviurilor cu reprezentanții Departamentului Instituțiilor Penitenciare	131
3.4.5	Măsurarea performanței sistemului penitenciar	131
3.5	Baroul Avocaților din Republica Moldova	135
3.5.1	Istoricul recent al Baroului Avocaților din Republica Moldova.....	135
3.5.2	Reforma Baroului Avocaților din Republica Moldova	135
3.5.3	Rezultatele sondajului cu privire la Baroul Avocaților din Republica Moldova.....	136
3.5.4	Rezultatele interviurilor cu avocații	137
3.5.5	Măsurarea performanței Baroului Avocaților	139
3.6	Sistemul de justiție penală ca un tot întreg	139
3.6.1	Rezultatele sondajului cu privire la politici și sistem în general	139
4.	Concluzii	141
5.	Recomandări	143

Cuvânt de mulțumire

Raportul a fost elaborat de către o echipă de cercetare formată din Nadejda Hriptievski, consultant juridic, expert independent, Victor Munteanu, director al Programului de Drept al Fundației Soros - Moldova, Ion Vizdoga, avocat, expert independent (membrii echipei locale de cercetare), Jean Redpath, expert internațional, Africa de Sud, și Roger Smith, director, JUSTICE UK (experți internaționali în echipa de cercetare). Jean Redpath a redactat prezentul document cu sprijinul Nadejdei Hriptievski.

Echipa de cercetare dorește să-și exprime sincera recunoștință:

- Comisiei juridice pentru numiri și imunități a Parlamentului Republicii Moldova, reprezentate de către președintele Comisiei, Vladimir Țurcan, asistat de Adelaida Budeanu și Gheorghe Oprea, care au facilitat accesul la datele privind justiția penală și au expediat scrisori de solicitare a informației către Procuratura Generală, Ministerul Afacerilor Interne, Departamentul Instituției Penitenciare al Ministerului Justiției, Baroul Avocaților, Curtea Supremă de Justiție și Consiliul Superior al Magistraturii;
- Procurorului General Valeriu Gurbulea, viceministrului Justiției Nicolae Eșanu, președintelui Colegiului penal al Curții Supreme de Justiție Raisa Botezatu, președintelui Consiliului Superior al Magistraturii Nicolae Clima, șefului Direcției generale urmărire penală a Ministerului Afacerilor Interne Afanasie Toderiță și adjunctului său Ruslan Ojog, șefului Departamentului Instituțiilor Penitenciare al Ministerului Justiției Vladimir Trofim, directorului Institutului de Reforme Penale dr. Igor Dolea, pentru timpul lor acordat cu generozitate interviurilor desfășurate în iunie 2008. De asemenea, judecătorilor de toate nivelurile, procurorilor, ofițerilor de urmărire penală și avocaților selectați aleatoriu din diferite părți ale țării, pe care i-a intervievat;
- lui Martin Schönteich, directorul Programului Național de Justiție Penală al Inițiativei Juridice al Institutului pentru o Societate Deschisă (OSJI), New York, pentru recomandările sale extrem de importante privind metodologia prezentului raport. El a vizitat R. Moldova în decembrie 2008, iar membrii echipei locale de cercetare l-au însoțit la întrevederile cu agentul guvernamental Vladimir Grosu, cu reprezentanții Institutului de Politici Publice Arcadie Barbăroșie și Lurie Pinteș, cu șeful Direcției generale poliție ordine publică a Ministerului Afacerilor Interne Mihai Grigoraș, cu reprezentanții Procuraturii Generale (șeful Aparatului Procurorului General, șeful Secției cooperare internațională și integrare europeană, șeful Secției analiză, prognoză și elaborări);
- Grupului analitic în domeniul justiției penale, creat de Fundația Soros - Moldova în iulie 2009, precum și personalului Fundației Soros - Moldova pentru comentariile lor asupra proiectului de raport: Radu Danii, coordonator al proiectului în domeniul justiției penale, Fundația Soros - Moldova, Olimpia Iovu, avocat, ABA ROLI Moldova, Vasile Rotaru, avocat, lector universitar la Universitatea de Stat din Moldova, Mihaela Vidaicu, avocat, ABA ROLI Moldova și lector universitar la Universitatea de Stat din Moldova, și Victor Zaharia, avocat, președinte al Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat și director de programe al Institutului de Reforme Penale;
- personalului de proiect al Fundației Soros - Moldova, care a facilitat întâlnirile și vizitele echipei de cercetare, Tatiana Danilescu și Marcel Varmari.
- Companiei Sociologice CBS-AXA SRL, în special lui Ion Jigău și Vasile Cantarji, care au administrat și au elaborat chestionarul pentru sondaj, precum și tuturor reprezentanților publicului larg care au participat la sondaj.

Sumar executiv

Sondajul efectuat pentru prezentul raport¹ semnaleză că nivelul de frică al populației față de infracționalitate în Republica Moldova este foarte înalt. Acesta este comparabil cu nivelul înregistrat în țările cu rate înalte de infracționalitate, cum ar fi Africa de Sud. În Johannesburg, orașul cu cea mai înaltă rată a violenței din Africa de Sud, sondajele au indicat că 57% din oameni se tem să meargă noaptea pe străzi. În Chișinău, 69% din oameni se tem să meargă noaptea pe străzi.

Având în vedere nivelul de frică, nu este surprinzător că sondajul a constatat, de asemenea, că doar 25% din populația Republicii Moldova este gata să spună că organele poliției² își îndeplinesc bine funcția de prevenire a infracționalității. Și mai multă îngrijorare trezește faptul că doar 27% din populație este dispusă să admită că poliția respectă drepturile omului. Un nivel de încredere scăzut similar a fost exprimat cu privire la toate aspectele legate de sistemul de justiție penală, doar 29% aprobând, în mod explicit, funcționarea sistemului de justiție penală în ansamblul său.

Acest nivel scăzut al încrederii persistă în pofida faptului că, după proclamarea independenței, Republica Moldova s-a angajat într-un proiect de reformă și democratizare a poliției și a sistemului de justiție penală (*denumit în continuare SJP*). R. Moldova s-a confruntat cu provocarea de a depăși moștenirea sovietică a SJP, de reformare a acestuia, astfel încât să reflecte principiile unei activități polițienești democratice, inclusiv standardele privind drepturile omului, și să lupte cu creșterea infracționalității și a fricii populației față de infracționalitate.

Aspectele transformării sistemului de justiție penală au inclus reducerea anumitor competențe ale procuraturii, eliminarea trimerilor la normele socialiste de drept, introducerea unor garanții procesuale și a elementelor contradictorialității, eliminarea unor categorii de infracțiuni, introducerea unor pedepse mai puțin severe și a unor forme alternative de sancționare penale neprivative de libertate, cum ar fi munca în folosul comunității, precum și îmbunătățirea condițiilor din penitenciare.

Contextul politic și social al reformei în Republica Moldova a fost unul de incertitudine politică, precum și de sărăcie și șomaj în creștere. Mai mult, la fel ca și în alte societăți postsocialiste, la sfârșitul anilor '90 și după anul 2000, R. Moldova a suferit o explozie a infracționalității, în special a crimei organizate, și o creștere a economiei subterane datorită legăturilor dintre crima organizată și corupția la nivel de stat.

Cu toate acestea, reformele SJP și reducerea infracționalității înregistrate nu au fost însoțite de o creștere a sentimentului de siguranță al populației. Mai mult, organele de poliție și SJP par să nu fi reușit să transpună scăderea nivelului infracționalității înregistrate în evaluare pozitivă a activității lor de către public. Diversele măsuri luate de către poliție, procuratură și sistemul judiciar s-au soldat cu aprecieri foarte joase din partea publicului.

Acest lucru se poate explica, parțial, prin modul în care pare să fi fost atinsă reducerea ratelor infracționalității, care, în mare măsură, se datorează întoarcerii la măsurile represive ale statului, cât și emigrării în masă a bărbaților tineri, care, de obicei, comit majoritatea infracțiunilor. Un alt aspect îl

¹ Sondajul realizat pe 1600 de respondenți a avut ponderea de reprezentare a populației Republicii Moldova. Pentru o descriere mai detaliată, a se vedea mai jos *Metodologia*.

² Pentru concizie, raportul utilizează termenul „poliție” referindu-se, în primul rând, la ofițerii de urmărire penală din Ministerul Afacerilor Interne, cât și la alte direcții ale poliției, fără a face diferențiere între acestea sau între poliția municipală și cea de stat. Sondajul de opinie a utilizat termenul poliție, adresând întrebări referitoare la diverse funcții ale acesteia. Interviuurile au fost efectuate cu ofițeri de urmărire penală din Ministerul Afacerilor Interne.

reprezintă faptul că persoanele care au contact cu poliția sau cu instanțele judecătorești au opinii mai proaste privind modul în care poliția combate infracționalitatea decât cei care nu au avut contact cu aceste instituții. Majoritatea țărilor occidentale prezintă o tendință opusă (opinia este mai bună odată cu contactul). Un sondaj din 2005 din Africa de Sud³, țară care se confruntă cu probleme serioase ale SJP, a demonstrat aceeași tendință ca și în Republica Moldova: expunerea la sistemul de justiție penală agravează percepțiile privind sistemul.

Reformele SJP nu au reușit să schimbe fundamental valorile de lucru, obiceiurile și practicile protagoniștilor sistemului, în măsura în care acestea ar putea fi considerate democratice. În special, reforma poliției a fost vădit absentă. Ratele din sondaj privind aprecierea activității poliției în domeniul drepturilor omului și a respectării legii sunt deosebit de scăzute. Prioritatea acordată metodelor tradiționale represive în scopul combaterii infracționalității ar putea purta vina pentru aceasta. În plus, constatările din interviuri relevă o gamă largă de probleme practice, structurale și de resurse cu care se confruntă funcționarii care lucrează în sistemul de justiție penală.

De asemenea, sondajul arată că percepțiile cu privire la poliție și SJP explică doar o mică parte din variația fricii. Acest lucru sugerează că nivelul de frică indicat în sondaj are legătură cu o serie de alți factori, care pot include istoria lungă de amenințări externe a Republicii Moldova și existența continuă a acestora, emigrarea în masă a bărbaților tineri (care sunt, în general, mai puțin afectați de frică decât persoanele mai în vârstă sau femeile), relațiile interetnice slab dezvoltate, o acoperire mediatică sporită a infracționalității și chiar chestiuni banale, cum ar fi iluminarea insuficientă a străzilor.

Fapt interesant, în pofida nivelului ridicat al fricii în R. Moldova, sondajul arată că acest lucru nu se transpune într-o dorință generală de prioritizare a cheltuielilor publice pentru poliție. Într-adevăr, un în medie un locuitor din R. Moldova plasează poliția pe ultimul loc din zece priorități pentru cheltuielile publice, încadrând-o chiar mai jos decât sportul. Aceasta poate presupune o populație tot mai sceptică în privința oricărui beneficiu realizat în urma prioritizării cheltuielilor publice pentru funcționarea poliției. Există o susținere moderată a cheltuielilor legate de instanțele judecătorești, spre exemplu, conform sondajului efectuat, un locuitor mediu acordă prioritate cheltuielilor publice pentru instanțele judecătorești față de alte părți ale sistemului de justiție penală.

Concluziile prezentului raport sugerează că, în continuare, va exista prea puțin sprijin și aprobare din partea publicului pentru poliție și sistemul de justiție penală, chiar dacă indicatorii obișnuiți ai performanței poliției – cum ar fi descoperirea infracțiunilor și rata infracționalității – s-ar îmbunătăți. Fără încrederea publicului, sistemul nu poate funcționa în mod efectiv și nici nu poate fi eficient. Activitatea unei poliții democratice, în sensul de activitate legitimă prin consimțământul și aprobarea publicului, va rămâne inaccesibilă atâta timp cât se neglijează modul în care poliția și SJP obțin rezultate, scopul primordial rămânând rezultatul pozitiv înregistrat, indiferent de modalitate.

Prezentul raport recomandă, prin urmare, ca R. Moldova să se concentreze pe o mai bună implementare a reformelor democratice ale poliției, asociate cu o mai mare consolidare a capacității instanțelor judecătorești, reducerea rolului procuraturii, consolidarea funcției de reabilitare a sistemului penitenciar și îmbunătățirea calității asistenței juridice pentru acuzați.

³ Acest sondaj a fost reprezentativ la nivel național pentru Republica Africa de Sud, fiind efectuat de către organizația Development Research Africa în cadrul Autorității Naționale de Urmărire Penală a Africii de Sud.

Reforma sistemului ar trebui să includă o revizuire aprofundată a modului în care metodele neadecvate de măsurare a performanțelor individuale ale reprezentanților / colaboratorilor și ale instituțiilor penale în general încurajează plasarea accentului pe cantitate în detrimentul calității, precum și o conștientizare a faptului că un accent plasat asupra sistemului în ansamblu poate îmbunătăți și performanța justiției penale în ansamblu. În timp ce măsurile de reducere a fricii ar trebui să se extindă dincolo de intervențiile sistemului de justiție penală, nici rolul unui SJP democratic, respectuos și echitabil, capabil să ofere încredere în sistem, nu trebuie subestimat.

Introducere

Justiția penală, în general, reprezintă sistemul de aplicare a legii, care reflectă direct modul de implicare și reacția statului la acțiunile persoanelor suspectate de comiterea infracțiunilor. În timp ce caracteristicile esențiale ale unei democrații sunt subiecte de dezbateri, majoritatea cetățenilor sunt de acord că sistemul de justiție penală într-o democrație trebuie să încorporeze principii democratice, cum ar fi statul de drept, respectarea drepturilor individuale, precum și independența sistemului judecătoresc. De la declararea independenței, Republica Moldova tinde să-și reformeze sistemul de justiție penală în conformitate cu aspirațiile sale democratice.

Justiția penală a Republicii Moldova din perioada sovietică a fost concentrată, în principal, asupra asigurării securității statului. Aparatul de stat al justiției penale era angajat nu doar în controlul infracționalității, dar și în controlarea opoziției politice. Controlul cetățenilor și al „ordinii publice” erau deseori realizate prin măsuri cum ar fi arestările arbitrare. Pe de altă parte, persoanele influente din punct de vedere politic aveau o largă imunitate împotriva urmăririi penale.

Această stare de fapt a fost susținută de un cadru juridic de justiție penală care, dintre obiectivele sale declarate, acorda prioritate intereselor statului și nu oferea protecție eficientă drepturilor individuale în procesul justiției penale. Sistemul inchiuziv din această perioadă a facilitat și mai mult abuzul procesului de justiție penală. În plus, condițiile de detenție nu erau în consonanță cu demnitatea umană.

Republica Moldova nu a fost singura în această situație tot acest timp. O caracteristică esențială a țărilor represive nedemocratice din întreaga lume este abuzul statului sau utilizarea greșită a sistemului de justiție penală. Acest abuz ia de obicei două forme principale: utilizarea proceselor justiției penale pentru atingerea scopurilor politice și imunitatea împotriva urmăririi penale a unor persoane influente politic sau economic care comit infracțiuni.

Astfel de țări represive sunt frecvent caracterizate prin niveluri aparent scăzute ale infracționalității raportate autorităților, dar și printr-un grad înalt de frică și neîncredere în rândul cetățenilor, atât frica unora față de alții, cât și frica față de stat. O caracteristică a sistemului de justiție penală în țările în curs de dezvoltare o reprezintă managementul slab și lipsa resurselor pentru protecția drepturilor în procesele justiției penale, chiar și acolo unde acestea încearcă să adopte reforme democratice.

După proclamarea independenței, Republica Moldova a inițiat o serie de reforme care au încercat să realinieze cadrul legal al justiției penale spre acordarea priorității intereselor individuale în raport cu interesele statului și spre protejarea drepturilor individuale. Pentru a oferi persoanelor protecție suplimentară împotriva abuzului din partea protagoniștilor de stat în procesul penal, au fost introduse elementele procesuale de contradictorialitate. Cu toate acestea, reforma legislativă din Republica Moldova nu este încă deloc finisată în acest sens.

Scopul prezentului raport este de a evalua gradul de transformare și, respectiv, reformare a justiției penale din Republica Moldova timp de aproape două decenii după obținerea independenței și de a descoperi în ce măsură sistemul de justiție penală din Republica Moldova încă mai prezintă caracteristicile unui stat represiv.

Raportul încearcă să stabilească diferența dintre teorie, așa cum este prevăzut în lege, și realitatea practicii de zi cu zi.

Transformarea sistemului de justiție penală din Republica Moldova nu poate fi atinsă doar prin modificări ale legislației. Este, de asemenea, necesar ca funcționarii din sistemul de justiție penală

să fie împuterniciți și încurajați să accepte reforme legale și instituționale. Evaluarea performanței instituțiilor și a funcționarilor din sistemul de justiție penală trebuie să încurajeze respectarea conformității cu noile priorități ale sistemului de justiție penală.

Prezentul raport încearcă să determine, printre altele, în ce măsură obiectivele sistemului de justiție penală sunt înțelese și adoptate în practică de către funcționarii justiției penale și în ce măsură protecția democrației și a drepturilor omului este respectată în practică.

De asemenea, raportul încearcă să înțeleagă atitudinea populației față de sistemul de justiție penală și ceea ce reprezintă acest lucru pentru reforma ulterioară a sistemului de justiție penală. Cetățenii trebuie nu doar asigurați cu cunoștințe despre protecția acordată, dar și încurajați să insiste asupra protecției efective de care dispun prin lege. În cele din urmă, guvernarea nu trebuie să submineze reformele juridice fragile deja realizate.

În concluzie, raportul încearcă să înțeleagă în ce măsură justiția penală din Republica Moldova îndeplinește prioritățile și obiectivele unui sistem de justiție penală democratic și bazat pe respectarea drepturilor omului. Raportul încearcă să descopere ce probleme rămân și ce probleme au putut apărea în procesul reformei. În final, raportul face recomandări cu privire la transformările viitoare necesare în sistemul de justiție penală din Republica Moldova.

Metodologie

Prezentul raport adoptă o metodologie mixtă. În cursul anului 2008 a fost efectuat un sondaj național pentru determinarea atitudinii populației cu privire la sistemul de justiție penală. Sondajul efectuat pe 1600 de respondenți a fost proiectat să fie reprezentativ pentru populația Republicii Moldova la nivel național și a fost ponderat în funcție de vârstă și gen, în mod corespunzător unei populații de 3,5 milioane de persoane.⁴ Sondajul a cuprins întrebări cu privire la experiențele cetățenilor legate de infracționalitate și justiția penală în perioada 2005-2007. Pentru a obține o perspectivă asupra relației dintre cetățeni și sistemul de justiție penală, sondajul a fost analizat cu ajutorul unui program de statistică. Rezultatele au fost comparate cu datele oficiale privind infracționalitatea și justiția penală și cu sondajele similare efectuate în alte țări în curs de dezvoltare, inclusiv Africa de Sud.

În cursul anului 2008 au fost desfășurate o serie de interviuri calitative cu protagoniștii din sistemul de justiție penală. Interviurile au adoptat o abordare semistructurată. Scopul interviurilor a fost de a compara situația curentă a diferitelor instituții din sistemul de justiție penală și de a înțelege percepțiile funcționarilor privind situația curentă și problemele curente. Pentru interviuri confidențiale au fost selectați, în mod aleatoriu, zece judecători, șapte procurori, șapte ofițeri de urmărire penală și cinci avocați. Pentru a obține o discuție deschisă, a fost asigurată confidențialitatea. Aceste interviuri au fost realizate de către membrii locali ai echipei de cercetare.

Alte interviuri cu conducerea instituțiilor de justiție penală s-au desfășurat în colaborare cu doi experți internaționali. Pentru a asigura o mai strânsă implicare a experților internaționali, interviurile respective au fost traduse simultan în limba engleză. Experții au adus o perspectivă internațională interviurilor, sondajului, precum și conținutului raportului în general.

Pentru a înțelege conținutul și natura reformelor implementate după obținerea independenței, a fost efectuată o analiză a legislației. Pentru a oferi un fundament raportului, a fost identificată și studiată literatura privind transformarea justiției penale în țările în curs de tranziție.

Pentru a înțelege modul în care statul evaluează performanța sistemului de justiție penală, au fost studiate cu atenție diferite rapoarte și rapoarte anuale pentru anii 2005-2007 ale instituțiilor din sistemul de justiție penală. Au fost extrase și analizate datele din aceste rapoarte.

Raportul se fundamentează pe toate aceste surse de informație. Raportul a fost elaborat prin colaborare și se bazează pe expertiza întregii echipe a Fundației Soros, precum și pe cea a experților internaționali.

⁴ Populația Republicii Moldova, cu excepția regiunii transnistrene.

1. Percepțiile populației privind infracționalitatea, siguranța și justiția penală

Scopul raportului este de a înțelege relația dintre încrederea locuitorilor Republicii Moldova în sistemul de justiție penală și funcționarea sistemului de justiție penală. Maximizarea încrederii în sistemul de justiție penală este extrem de importantă, deoarece sistemul de justiție penală nu poate funcționa în mod eficient și efectiv dacă publicul nu are încredere în acesta.

Unii respondenți au refuzat să răspundă la întrebările sondajului, în special la cele care se referă la opiniile lor cu privire la sistemul de justiție penală. Motivele celor care nu doresc să răspundă sunt neclare, dar se pot referi, eventual, la frica de consecințele necunoscute în cazul în care răspunsurile „negative” ar fi urmărite înapoi până la ei. Acestea se pot referi, de asemenea, la simplul fapt că persoanele nu se simt calificate pentru a expune o părere. Analiza ia în considerare persoanele care au avut dorința să răspundă la întrebări în întregime.

1.1 Percepțiile privind capacitatea statului să asigure siguranța

Aproximativ 94% din respondenți au vrut să răspundă la întrebarea dacă sunt de acord că statul asigură siguranța lor personală împotriva infracțiunilor și a infracționalității. **Dintre acei care au vrut să-și expună opinia, majoritatea (58%) au fost de părerea că statul nu asigură siguranța lor personală.**

Numai 92% au acceptat să răspundă la aceeași întrebare în legătură cu poliția. **Cea mai mare parte a celor ce și-au expus opinia (53%) au fost de părere că poliția nu asigură siguranța lor personală.**

Astfel, pare clar că **majoritatea locuitorilor Republicii Moldova nu cred că statul asigură siguranța lor.** Având în vedere că acesta este un scop explicit al Codului penal al Republicii Moldova (a se vedea mai jos *Obiectivele sistemului de justiție penală*), care „apără, împotriva infracțiunilor, persoana ... [și] are ... drept scop prevenirea săvârșirii de noi infracțiuni”, aceasta sugerează că majoritatea populației percepe că acest scop nu este atins.

Având în vedere aceste păreri, nu este surprinzător faptul că oamenii din R. Moldova au percepții extrem de scăzute în privința siguranței personale.

1.2 Percepțiile de siguranță

1.2.1 Siguranța pe timp de zi

Aproximativ 11% din locuitorii Republicii Moldova (**1 din 9**) **nu se simt în siguranță la domiciliu ziua.** În general, sondajul arată că pe timp de zi se vor simți mai puțin în siguranță următoarele persoane:

- Victimele infracțiunilor;
- Femeile;
- Persoanele în etate;
- Persoanele care locuiesc singure;
- Persoanele care locuiesc în centre raionale.

Până la 24% dintre cei care au fost victime ale infracțiunilor în ultimii trei ani nu se simt în siguranță acasă pe timp de zi. Această rată se ridică la 27% în rândul femeilor care au fost victime ale infracțiunilor. Mai puțin de 1 din 5 locuitori ai Republicii Moldova (19%) nu se simt în siguranță când merg ziua pe stradă.

Acest lucru este în strânsă corelație cu genul: **aproximativ 22% dintre femei** și numai 14% dintre bărbați spun că **nu se simt în siguranță când merg ziua pe stradă.** Este mult mai probabil ca cei care locuiesc în Chișinău și în centrele raionale (22%) să se simtă ziua în nesiguranță pe străzi decât cei din zonele rurale (17%).

Sentimentul de siguranță la domiciliu în timpul zilei este, de asemenea, legat de vârstă, el fiind în scădere odată cu vârsta.⁵ Sentimentul de siguranță este legat și de mărimea gospodăriilor: **24% (aproape 1 din 4) din locuitorii Republicii Moldova care locuiesc singuri nu se simt în siguranță acasă ziua.** Cei care locuiesc în centrele raionale este mai probabil să se simtă în nesiguranță acasă ziua: 14% noaptea (1 din 7), comparativ cu 11% în Chișinău și 10% în zonele rurale.

1.2.2 Siguranța pe timp de noapte

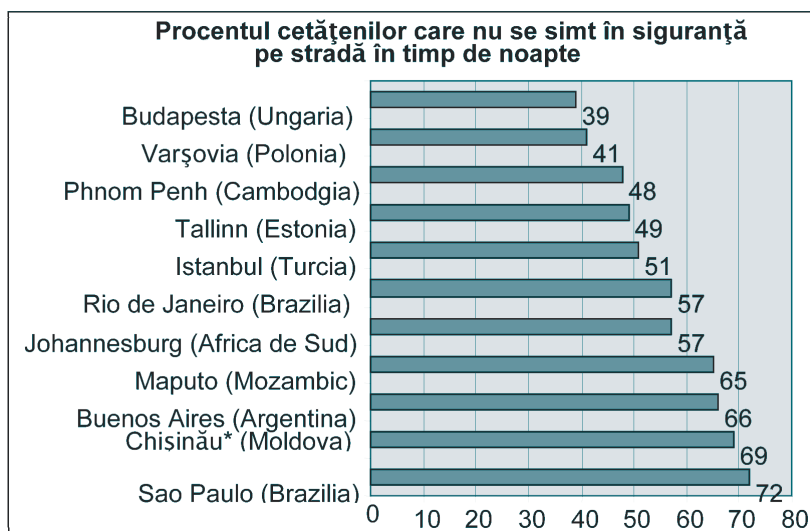
Simțul siguranței scade în mod dramatic noaptea. Noaptea, **mai mult de 1 din 4 locuitori ai Republicii Moldova (26%) nu se simt în siguranță în casele lor.** Această rată crește până la 28% în rândul femeilor și până la 32% (aproape o treime) în rândul celor cu vârsta de peste 55 de ani. Cei care locuiesc în centrele raionale este mai probabil să se simtă în nesiguranță acasă noaptea (32%), comparativ cu 30% în Chișinău și 22% în zonele rurale. Aproape jumătate (44%) din cei care au fost personal victime ale infracțiunilor în ultimii trei ani nu se simt în siguranță în casele lor în timpul nopții.

Jumătate (51%) din locuitorii țării nu se simt siguri mergând pe stradă noaptea, iar alte 6% nu merg deloc pe străzi noaptea. Locuitorii Chișinăului sunt cei mai predispuși să se simtă nesiguri să meargă noaptea pe străzi, cu o rată de nesiguranță de 58%, comparativ cu o rată de 54% în centrele raionale și 45% în localitățile rurale. Alte 10% din locuitorii Chișinăului nu merg noaptea pe stradă deloc. **64% din femeile din țară nu se simt sigure să meargă pe stradă noaptea,** iar alte 10% nu merg pe stradă noaptea deloc.

Din punct de vedere comparativ, acestea sunt niveluri excepțional de ridicate de frică pe timp de noapte. Deși celelalte sondaje nu pot fi strict comparabile cu prezentul sondaj, tabelul de mai jos prezintă procentul populației care se simte în nesiguranță sau în mare nesiguranță pe stradă după lăsarea întinericului în anii 2004-2005, prin utilizarea rezultatelor din sondajele (Sondajele Internaționale ale Victimelor Infracțiunii [*International Crime Victims Survey, ICVS*] din 1992-2005 și Sondajele Europene privind Criminalitatea și Siguranța [*UE ICS*] din 2005) din țările și principalele orașe selectate, comparativ cu procentul identificat de Sondajul Fundației Soros - Moldova din 2008.⁶

În mod special, este surprinzător faptul că or. Chișinău are un scor mult mai mare pentru frica pe timp de noapte decât al altor orașe din țările în curs de dezvoltare cu rate ale infracționalității dintre cele mai mari din lume, cum ar fi Johannesburg, Africa de Sud, considerat a fi unul dintre orașele cele mai periculoase din lume.

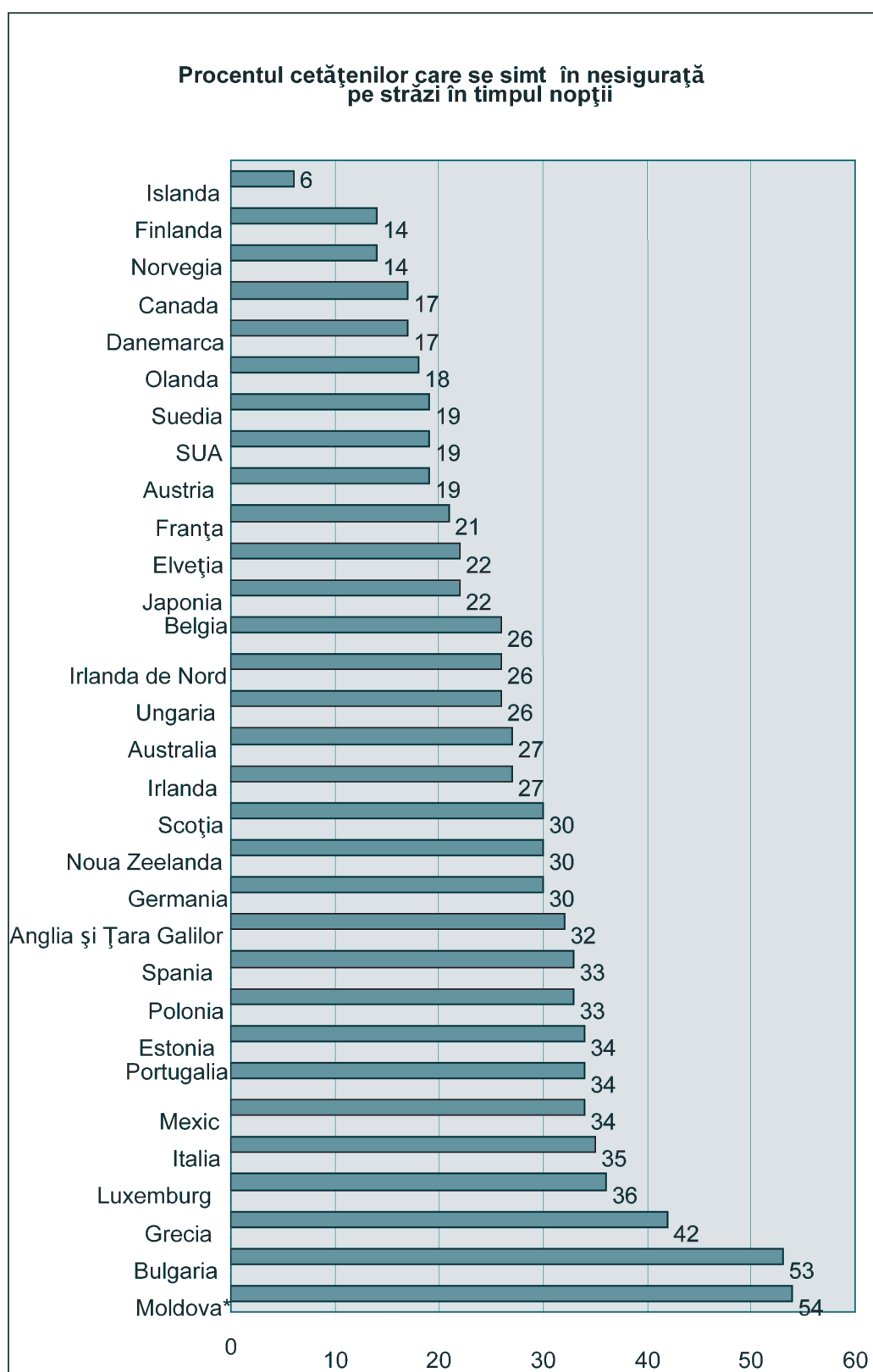
Tabelul 1: Percepția privind siguranța pe timp de noapte în orașele din țările în curs de dezvoltare



⁵ Doar 4% din persoanele între 18 și 24 de ani nu se simt în siguranță la domiciliu în timpul zilei, comparativ cu 9% din persoanele de 25-39 de ani, 10% din persoanele de 40-55 de ani și 16% din persoanele mai mari de 55 de ani.

⁶ Disponibil în limba engleză la http://rechten.uvt.nl/icvs/pdf/files/ICVS2004_05.pdf

Tabelul 2: Sentimentul siguranței pe timp de noapte în țările selectate



Astfel, pare clar că Republica Moldova și, în special, sistemul de justiție penală din R. Moldova a eșuat în privința asigurării sentimentului de siguranță al persoanelor. Un interviuat a remarcat faptul că „frica de implicarea poliției în viața cuiva este mai mare decât frica legată de securitate”. Populația nu are încredere în instituțiile de justiție penală și ezită să semnaleze infracțiunile. Aici ar putea fi relevantă rata arestărilor și reținerilor (a se vedea mai jos).

Astfel, frica rămâne a fi la un nivel înalt în pofida faptului că nivelurile victimizării înregistrate în sondaj nu erau deosebit de înalte – cu toate că, desigur, ratele de victimizare au fost mai mari decât cele propuse de datele statistice oficiale privind infracționalitatea pentru R. Moldova (pentru datele statistice privind modificările în nivelurile infracționalității, a se vedea mai jos *Percepțiile privind tendințele infracționalității*). Nivelurile de victimizare vor fi discutate mai jos).

1.3 Rata arestărilor și reținerilor

În jur de 4% (1 din 25) din bărbați au spus că au fost personal arestați sau reținuți. Un număr dublu (8%) de bărbați cu vârsta cuprinsă între 25 și 39 de ani spun că au fost arestați sau reținuți. Având în vedere că aceasta este o întrebare la care este puțin probabil să se răspundă sincer, cu siguranță aceste date sunt subestimate. Mai puțin de 1% din femei spun că au fost arestate sau reținute.

Rata arestărilor și reținerilor este importantă, deoarece opinia publică este modelată nu doar de modul în care infracțiunile comise sunt sancționate de către sistemul de justiție penală, dar și de modul în care persoanele și membrii familiilor acestora sunt tratați în arest sau detenția poliției. Rata arestărilor pare să fie mai mică decât gradul de victimizare, dar acest lucru se poate datora unei reticențe în a admite faptul arestării. A se nota, de asemenea, faptul că acest sondaj a fost realizat înainte de arestările care au avut loc în aprilie 2009.

1.4 Nivelurile de victimizare⁷

Aproximativ 11% din locuitorii Republicii Moldova (1 din 9) spun că ei înșiși au fost victime ale infracțiunilor în ultimii trei ani. Aceasta echivalează cu 314.000 de infracțiuni, sau cu 104.667 de infracțiuni în fiecare an, timp de trei ani.

Cu toate acestea, în perioada 1999-2006, statisticile Republicii Moldova au înregistrat o medie de 33.242 de infracțiuni pe an, sau 99.726 de infracțiuni în timp de trei ani. Acest lucru sugerează că este posibil ca infracțiunile să fi fost subînregistrate de către sistemul de justiție penală din R. Moldova – par să fi fost înregistrate doar aproximativ o treime din infracțiuni.

Totuși, în sondaj, aproximativ 69% (ceva mai mult de două treimi) din persoanele care susțin că au fost personal victime ale unor infracțiuni au spus că au raportat infracțiunea și 91% din acestea (sau 63% din total) au declarat că ele cred că poliția a înregistrat infracțiunea. Acest lucru ar presupune 197.820 de infracțiuni înregistrate, sau un număr de infracțiuni pentru aproximativ 6 ani, în cazul în care respondenții la sondaj au dreptate.

Acest lucru presupune fie că respondenții la sondaj au relatat infracțiunile împotriva lor din ani anteriori ultimilor trei ani (un fenomen de sondaj cunoscut sub numele de „telescop”), fie că sistemul de justiție penală din Republica Moldova nu înregistrează infracțiunile la capacitatea lor completă, fie că acționează ambii factori.

Având în vedere problemele ridicate de faptul raportării întârziate a infracțiunilor relatate în interviurile cu poliția (a se vedea mai jos *Poliția în Republica Moldova*), există probabilitatea ca neînregistrarea infracțiunilor să fie, cel puțin parțial, aplicabilă.

Deși infracțiunile nu au fost comise împotriva lor personal, alte 7% din respondenți au spus că, în această perioadă de timp, au fost comise infracțiuni împotriva rudelor sau prietenilor apropiați. Acest lucru presupune că 18% din locuitorii Republicii Moldova (doar puțin sub 1 din 5) au avut o experiență legată nemijlocit cu infracționalitatea în ultimii trei ani.

Dintre cei care au identificat infracțiunile ca fiind comise mai degrabă împotriva membrilor familiei care locuiesc cu ei decât împotriva lor personal, până la 26% au identificat acest lucru ca infracțiuni violente,

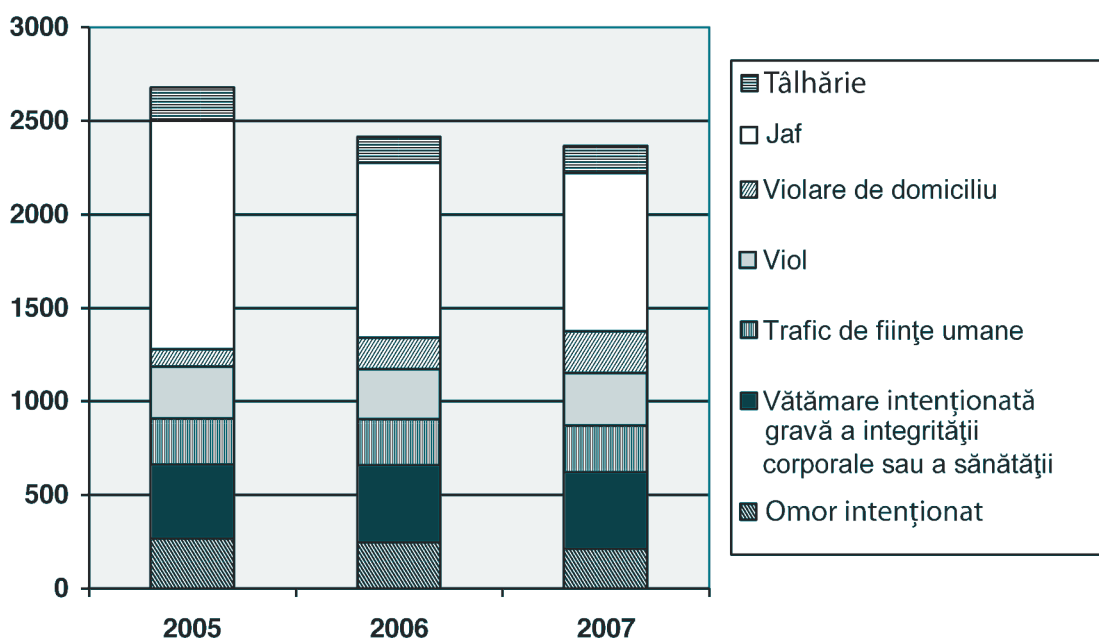
⁷ În sondajul de opinie efectuat pentru acest raport, noțiunea de „victime ale infracțiunilor” se referă la autoidentificarea respondenților ca victime ale oricărui tip de infracțiune. „Nivelul de victimizare” într-un grup se referă la procentul persoanelor din acel grup care s-au autoidentificat sau au fost identificate ca victime ale infracțiunilor, în comparație cu întreaga populație.

cum ar fi vătămări corporale sau bătăi, maltratări violente sau omor. Această rată este de două ori mai mare decât procentul în rândul celor care se confruntă cu infracțiunile personal. Aceasta poate sugera o tendință în rândul respondenților de a nu menționa aceste infracțiuni atunci când ele sunt comise împotriva lor înșiși. Astfel, gradele de victimizare menționate mai sus pot, de asemenea, reprezenta o subestimare.

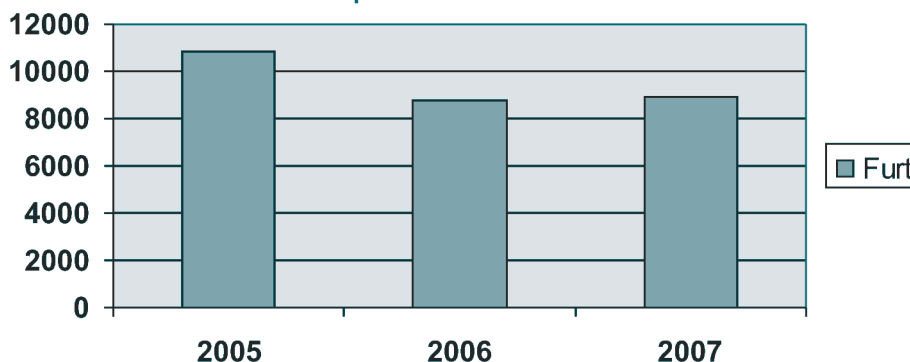
1.5 Percepțiile privind tendințele infracționalității

Între locuitorii Republicii Moldova care au acceptat să dea un răspuns (17% nu au răspuns), părțile cu privire la tendințele infracționalității au fost împărțite aproape în mod egal. Aproximativ 34% au spus că infracționalitatea în regiunea lor a scăzut în ultimii trei ani, 34% au spus că a rămas aceeași, în timp ce 30% au spus că a crescut. Nu este un lucru neobișnuit ca, în sondaje, respondenții să perceapă că „infracționalitatea s-a agravat”, chiar dacă, în realitate, tendințele sunt diferite (a se vedea cifrele de mai jos cu privire la tendințele recente ale infracționalității). În consecință, fie că populația Republicii Moldova nu este cu nimic diferită în această privință, fie că pot exista motive reale de îngrijorare cu privire la exactitatea înregistrărilor privind infracționalitatea (a se vedea mai sus *Gradele de victimizare*).

Tabelul 3: Tabelul comparat al anumitor infracțiuni grave înregistrate în RM în anii 2005-2006 conform statisticii oficiale a MAI⁸



Tabelul 4: Furturile în Republica Moldova în anii 2006-2007⁹



⁸ Datele statistice (pe țară) prezentate de Ministerul Afacerilor Interne: Scrisoarea din 28.05.2008, din partea președintelui Comisiei juridice, pentru numiri și imunități a Parlamentului RM și rapoartele statistice anexate cu răspunsurile la întrebările specifice.

⁹ Datele statistice (pe țară) prezentate de Ministerul Afacerilor Interne: Scrisoarea din 28.05.2008, din partea președintelui Comisiei juridice, pentru numiri și imunități a Parlamentului RM și rapoartele statistice anexate cu răspunsurile la întrebările specifice.

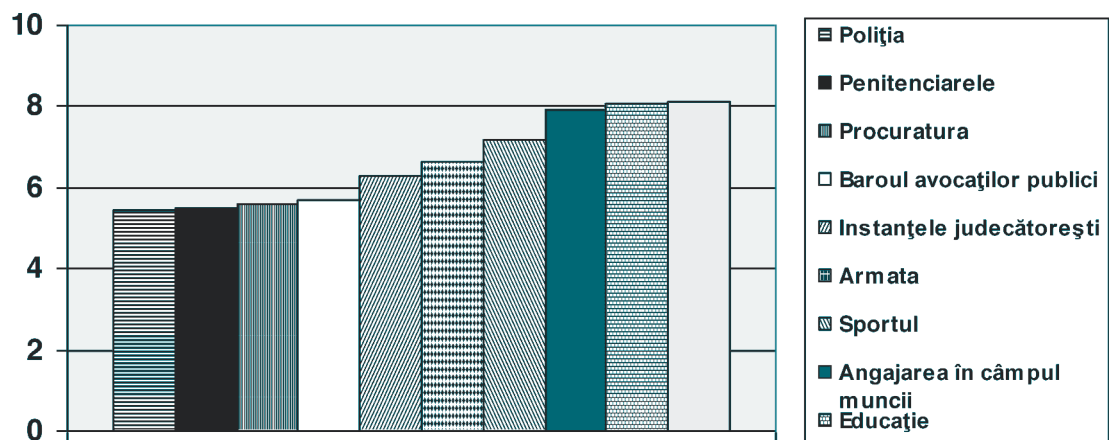
1.6 Prioritățile pentru cheltuielile publice

În pofda nivelului sporit de frică arătat mai sus, acesta nu se transpune într-o prioritizare a cheltuielilor publice pe componente ale sistemului de justiție penală.

Acest lucru ar putea indica faptul că populația nu consideră că un volum mai mare de resurse alocat instituțiilor din sistemul de justiție penală va afecta viața lor la fel de mult precum un volum mai mare de resurse alocat altor domenii prioritare ale cheltuielilor publice.

Respondenții au fost rugați să acorde prioritate diferitelor forme de cheltuieli publice de la 1 la 10, unde 10 reprezintă cea mai mare prioritate. Tabelul de mai jos ilustrează răspunsul mediu pentru diferite priorități de cheltuieli publice.

Tabelul 5: Prioritățile pentru cheltuielile publice ale locuitorilor Republicii Moldova



Tabelul arată că populația acordă o prioritate mai înaltă chiar și cheltuielilor pentru sport decât celor pentru oricare din componentele sistemului de justiție penală. Poliția a obținut cel mai jos rating în prioritățile de cheltuieli publice din partea populației.

2. Descriere generală a sistemului de justiție penală din Republica Moldova

2.1 Cadrul legal al sistemului de justiție penală

După declararea independenței Republicii Moldova în raport cu Uniunea Sovietică, țara a devenit semnatar al unei serii de instrumente internaționale și regionale în domeniul drepturilor omului, cel mai important fiind Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO) (1995).¹⁰ Dreptul procesual penal sovietic a fost radical reformat pentru a permite Republicii Moldova să se conformeze atât propriei Constituții, cât și conținutului acestor instrumente în domeniul drepturilor omului.

Printre primele reforme care preced atât Constituția, cât și aderarea Republicii Moldova la CEDO, au fost adoptarea Legii cu privire la poliție (1990) și a Legii cu privire la Procuratură (1992). Legea din urmă a cuprins o serie de principii democratice aplicabile procuraturii. Având în vedere abuzul de lungă durată al procuraturii în scopuri politice în timpul perioadei sovietice, probabil, cel mai important dintre acestea a fost principiul depolitizării (independenței politice) organelor de urmărire penală.

O altă modificare importantă a fost introducerea procesului penal contradictorial pentru a înlocui procesul inchiuzitorial dominat de procuror din perioada sovietică. Astfel, în ședința de judecată, procurorul a devenit mai curând o parte a contradictorialității în cadrul procesului penal decât un stăpân inchiuzitorial al procesului.

Constituția (1994) este legea supremă a Republicii Moldova și nicio lege în contradicție cu Constituția nu are putere sau efect. Constituția prevede drepturile și libertățile fundamentale ale persoanelor, inclusiv dreptul la viață și integritate fizică și mentală, precum și interzicerea pedepselor crude și inumane (articolul 24); dreptul la libertatea individuală și siguranța persoanei, care, printre altele, limitează durata și circumstanțele arestării și ale altor forme de privare de libertate a persoanelor de către stat (articolul 25); precum și dreptul la apărare în procesul penal (articolul 26).

Aceste drepturi pot fi restrânse doar în conformitate cu legea și doar în măsura în care este necesar și în funcție de circumstanțele relevante, fără a afecta conținutul de bază al dreptului (articolul 54).

¹⁰ Printre altele, Declarația universală a drepturilor omului, în vigoare pentru Republica Moldova din 28.07.1990; Pactul internațional privind drepturile economice, sociale și culturale, în vigoare pentru RM din 26.04.1993; Pactul internațional privind drepturile civile și politice, în vigoare pentru RM din 26.04.1993; Primul Protocol facultativ la Pactul internațional privind drepturile civile și politice, în vigoare pentru RM din 23.04.2008; Al doilea Protocol facultativ la Pactul internațional privind drepturile civile și politice, în vigoare pentru RM din 20.12.2006; Convenția cu privire la drepturile copilului, în vigoare pentru RM din 25.02.1993; Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, în vigoare pentru RM din 25.02.1993; Convenția de la Viena cu privire la dreptul tratatelor, în vigoare pentru RM din 25.02.1993; Convenția ONU împotriva torturii și altor tratamente sau pedepse crude, inumane sau degradante, în vigoare pentru RM din 28.12.1995; Protocolul facultativ la Convenția împotriva torturii și altor tratamente sau pedepse crude, inumane sau degradante, în vigoare pentru RM din 23.08.2006; Protocolul privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor, adițional la Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate, în vigoare pentru RM din 16.10.2005; Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, în vigoare pentru RM din 28.09.2004; Consiliul Europei: Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în vigoare pentru RM din 12.09.1997; Protocoloalele 1-8 și 11, în vigoare pentru RM din 01.02.1998; Convenția europeană pentru prevenirea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante, în vigoare pentru RM din 01.02.1998; Protocoloalele 1 și 2, în vigoare pentru RM din 01.03.2002; Convenția europeană de asistență juridică reciprocă în materie penală, în vigoare pentru RM din 05.05.1998; Convenția civilă privind corupția, în vigoare pentru RM din 01.07.2004; Convenția privind lupta împotriva traficului de ființe umane, în vigoare pentru RM din 01.02.2008.

Legea privind organizarea judecătorească (1995) a stabilit un sistem judecătoresc de patru niveluri¹¹ și a introdus o serie de principii noi la care ar trebui să fie aliniate instanțele judecătorești. Acestea au inclus caracterul contradictorial al procesului și egalitatea părților în cadrul unui proces penal, promovarea accesului la justiție, independența, imparțialitatea și inamovibilitatea judecătorului, susținut de securitatea duratei de deținere a mandatului de magistrat.

Legea cu privire la avocatură (2002)¹² a instituit o asociație profesională independentă care să ofere asistență juridică persoanelor fizice și persoanelor juridice pentru a proteja drepturile, libertățile și interesele legitime ale acestora, asigurându-se astfel accesul la justiție.

Codul de executare al Republicii Moldova (2004)¹³ reglementează modul și condițiile executării pedepsei, având drept scop protecția drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei, precum și asigurarea reintegrării sociale a infractorilor.

Aceste principii formează nucleul cadrului legal actual de justiție penală al Republicii Moldova. Cu toate acestea, sistemul de justiție penală nu este pe deplin contradictorial, dar nici nu este un sistem în întregime inchiuzitorial, ci un sistem mixt. Acest lucru se datorează faptului că sistemul de justiție penală combină caracteristicile inchiuzitoriale la faza de urmărire penală a procesului cu caracteristicile contradictoriale în etapa de judecată.

În plus, există reguli democratice stricte aplicabile pe parcursul întregului proces, în special cele cu privire la independența organelor de urmărire penală și normele cu privire la colectarea de probe admisibile.

2.2 Obiectivele sistemului de justiție penală

Obiectivele legiferaute ale sistemului de justiție penală din Republica Moldova pot fi deduse din Codul de procedură penală și Codul penal. Codul penal din 2003 reprezintă o îndepărtare de perioada sovietică prin faptul că acordă prioritate persoanei, pe urmă societății și doar apoi statului.

Codul penal încearcă să apere „împotriva infracțiunilor, persoana, drepturile și libertățile acesteia, proprietatea, mediul înconjurător, orânduirea constituțională, suveranitatea, independența și integritatea teritorială a Republicii Moldova, pacea și securitatea omenirii, precum și întreaga ordine de drept. Legea penală are, de asemenea, drept scop prevenirea săvârșirii de noi infracțiuni”.¹⁴

Codul de procedură penală, la rândul său, urmărește protejarea persoanei, societății și statului de infracțiuni, precum și protejarea persoanei și societății de faptele ilegale ale persoanelor cu funcții de răspundere în activitatea lor legată de urmărirea infracțiunilor presupuse sau săvârșite, astfel ca orice persoană care a săvârșit o infracțiune să fie pedepsită potrivit vinovăției sale și nicio persoană nevinovată să nu fie trasă la răspundere penală și condamnată.

Organele de urmărire penală și instanțele judecătorești sunt obligate să activeze în așa mod, încât nicio persoană să nu fie în mod arbitrar sau neîntemeiat bănuită, învinuită, supusă măsurilor procesuale de constrângere sau condamnată.

Legislația internă a Republicii Moldova prevede garanții în ceea ce privește reținerea și arestarea, cum ar fi informarea bănuitului cu privire la dreptul pe care îl are la apărare, dreptul bănuitului de a informa familia despre locul de detenție în termen de șase ore după reținere, dreptul la întrevăderi confidențiale cu un avocat înainte de audieri și dreptul de a fi audiat în prezența unui avocat.

¹¹ Ulterior schimbat în sistem cu trei niveluri.

¹² Art. 1 al Legii cu privire la avocatură (nr. 1260 din 19.07.2002).

¹³ Art. 162, alin. 2 al Codului de executare, Legea nr. 443-XV din 24.12.2004.

¹⁴ Articolul 2 al Codului penal al RM.

Probele obținute prin violență, amenințări sau alte metode de constrângere, conform legii, nu sunt admise ca probe în cursul procesului judiciar penal.

Astfel, una dintre modificările fundamentale ale cadrului legal al justiției penale în Republica Moldova este reorientarea sistemului mai curând spre protecția drepturilor individuale ca valoare supremă decât spre alte valori protejate, cum ar fi interesele societății și ale statului, care erau valorile primare în perioada sovietică.

Procesul penal este reglementat în detaliu de legislație, actul normativ de referință în acest sens fiind Codul de procedură penală. Curtea Constituțională a Republicii Moldova a pronunțat recent o hotărâre ce a confirmat dispozițiile din Codul de procedură penală prin care se permite limitarea aplicării normelor juridice prevăzute în cod doar de către Constituție și tratatele internaționale, și nu de orice alte legi naționale care nu sunt incluse în mod expres în cod.¹⁵

Cu toate că a avut loc o reorientare a cadrului legal, există, în continuare, atât goluri în legislație, cât și mari diferențe între teorie, legislație și realitatea practică de zi cu zi. Prezentul raport încearcă să delimiteze domeniul de aplicare a acestor diferențe.

2.3 Rolul Convenției europene a drepturilor omului

Constituția prevede că, în cazul în care există o contradicție între legile naționale și tratatele internaționale privind drepturile omului pe care le-a ratificat Republica Moldova, dispozițiile internaționale prevalează. Prin urmare, Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO), ratificată de Republica Moldova în 1995, face parte integrantă din sistemul de justiție penală și, de fapt, prevalează în raport cu legislația națională în cazul în care legislația națională este în conflict cu Convenția. În plus, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului este obligatorie pentru instanțele judecătorești din Republica Moldova și are prioritate față de prevederile legale naționale incompatibile.

În consecință, Curtea Europeană a Drepturilor Omului joacă un rol foarte important în modelarea sistemului juridic național. Ca urmare a hotărârilor pronunțate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului au fost implementate o serie de reforme. De exemplu, ca urmare a unei hotărâri CEDO,¹⁶ Codul de procedură penală a fost modificat,¹⁷ astfel încât legalitatea și temeinicia prelungirii detenției inculpatului trebuie să fie revizuită odată cu începerea cauzei penale în fond. Deși Curtea este importantă în modelarea legislației și practicilor naționale, respectarea hotărârilor CEDO este slabă, iar multe prevederi legislative și practici contrare garanțiilor CEDO încă persistă.

De exemplu, R. Moldova continuă să fie condamnată pentru urmărirea penală ineficientă a cazurilor de tortură sau a altor tratamente inumane sau ilegale,¹⁸ pentru eliberarea de mandate de arest preventiv fără o motivare adecvată,¹⁹ pentru cadrul său juridic și practica utilizării instituției de recurs în anulare,²⁰ precum și pentru lipsa unei protecții corespunzătoare în legislație împotriva abuzului de putere din partea statului în domeniul interceptării comunicărilor telefonice.²¹

¹⁵ Hotărârea Curții Constituționale din 22.01.2008 a declarat alineatele (1) și (4) ale art. 2 din Codul de procedură penală ca fiind constituționale. Aceste alineate stipulează următoarele: „(1) Procesul penal se reglementează de prevederile Constituției Republicii Moldova, de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte și de prezentul cod. (4) Normele juridice cu caracter procesual din alte legi naționale pot fi aplicate numai cu condiția includerii lor în prezentul cod”.

¹⁶ *Boicenco c. Moldovei*, 11 iulie 2006, alin. 146-154.

¹⁷ Legea nr. 264 din 28.07.2006 pentru modificarea și completarea Codului de procedură penală al Republicii Moldova.

¹⁸ A se vedea, de exemplu, *Gurgurov c. Moldovei*, hotărârea din 16 iunie 2009, în special alin. 65-70.

¹⁹ A se vedea, de exemplu, *Malai c. Moldovei*, hotărârea din 13 noiembrie 2008, alin. 36-41.

²⁰ A se vedea, de exemplu, *Bujnița c. Moldovei*, hotărârea din 16 ianuarie 2007, alin. 20.

²¹ A se vedea *lordachi și alții c. Moldovei*, hotărârea din 10 februarie 2009, alin. 29-54.

Astfel, din 1998 până în 2008, Republica Moldova a avut 127 de condamnări ale Curții Europene a Drepturilor Omului – un număr depășit doar de către țările cu o populație mult mai mare, cum ar fi România sau Rusia. Dintre aceste 127, în 118 cazuri, hotărârea a constatat cel puțin o încălcare, 25 au fost referitoare la tortură sau tratament inuman și degradant, iar 38 referitoare la dreptul la libertate și siguranță.²²

Conformitatea cu prevederile CEDO se bazează extrem de mult pe respectarea cu bună-credință de către funcționarii de justiție penală a acestor prevederi. Tendința procurorilor de a solicita mandate de arest fără o motivare adecvată sau a judecătorilor de instrucție de a emite astfel de mandate, sau a procurorilor de a se baza pe probe obținute în mod necorespunzător nu poate fi prevenită prin simpla elaborare a legilor împotriva unui astfel de comportament. Pentru ca reforma să fie real simțită, prevederile CEDO trebuie să fie aplicate în practică.

Prezentul raport încearcă să determine, printre altele, în ce măsură obiectivele sistemului de justiție penală sunt înțelese și aplicate în practică de către funcționarii justiției penale și în ce măsură garanțiile democratice și ale drepturilor omului sunt respectate în practică.

2.4 Sistemele contradictorial și inchizitorial

Prezentul raport a menționat deja introducerea unor elemente ale contradictorialității în sistemul de justiție penală din Republica Moldova, care au avut un impact asupra modului în care funcționează sistemul. Pentru a înțelege implicațiile acestei schimbări, este necesar să se înțeleagă diferența dintre aceste tradiții juridice.

Dreptul comun sau tradiția juridică contradictorială sunt fondate pe ideea că cea mai bună modalitate de a stabili vinovăția sau nevinovăția se face prin competiție între două părți, acuzarea și apărarea, cu statul în rolul mai curând al acuzatorului decât al victimei. Judecătorul nu este implicat în investigație și la proces joacă un rol relativ pasiv.

O persoană acuzată de comiterea unei infracțiuni într-un astfel de sistem nu este (în teorie) obiectul pasiv al unei investigații, ci o parte a procesului de stabilire a vinovăției sau nevinovăției.²³ „Judecătorul nu are obligația de a se asigura că toate elementele probatorii ale cazului sunt aduse în instanță. Se presupune că cele două părți rivale sunt reprezentate din punct de vedere legal, prin urmare, acestea sunt echilibrate în mod egal și tot ce trebuie să facă judecătorul este să fie arbitru.”²⁴

Prin contrast, în modelul centralizat inchizitorial, probele care vin în fața instanței judecătorești sunt un produs al unei investigații, pentru care este responsabil un procuror sau un judecător. Probele sunt deja evaluate și, prin urmare, procesul desfășurat înainte de judecată este o formă prejudiciară. Investigarea unei infracțiuni este o anchetă neutră, efectuată de către subiecții procesuali special investiți în acest sens.²⁵ Judecătorii în sistemele inchizitoriale au o obligație mai puternică de a găsi adevărul și, prin urmare, au un rol intervenționist mai mare în procesele penale.²⁶

Sistemele juridice socialiste sunt, uneori, descrise de comentatori ca o a treia formă de tradiție juridică, în care legea este subordonată politicilor statului, în timp ce alții consideră că acestea sunt o subcategorie a sistemului inchizitorial.

²² Fapte și cifre ale Curții Europene a Drepturilor Omului 1998 – 2008 (European Court of Human Rights Facts and Figures 1998 – 2008).

²³ Cape, E., Hodgson, J., Prakken, T., Spronken, T. (eds.), „Suspecții în Europa. Drepturile procedurale în etapa de urmărire penală a procesului penal în Uniunea Europeană” (Suspects in Europe. Procedural Rights at the Investigative Stage of the Criminal Process in the European Union), Intersentia, Antwerpen – Oxford (2007).

²⁴ Schärf, W. „Siguranța africană prin intermediul reformei poliției, justiției și a serviciilor de securitate” (African Security via Police, Justice and Intelligence Reform), Lucrare prezentată la: SSR Practitioner’s Course, Sudbury House Hotel, Faringdon, UK, 14–16 iunie 2004.

²⁵ Cape, *op. cit.*

²⁶ Schärf, *op. cit.*

În sistemele socialiste, accentul era pus pe urmărirea penală, care era foarte dependentă de declarații. De la prăbușirea URSS la sfârșitul anilor '80, multe dintre fostele tradiții juridice ale țărilor socialiste au fost puternic influențate de sistemul contradictorial, dar în moduri foarte diferite.

Republica Moldova nu este o excepție în acest sens, menținând multe elemente ale sistemului socialist, în special la urmărirea penală, în același timp introducând unele elemente ale procesului contradictorial în faza de judecată.

2.5 Infracțiunile și pedepsele

În noiembrie 1995, la scurt timp după admiterea țării în Consiliul Europei, Republica Moldova a devenit primul stat din fosta URSS care a abolit pedeapsa cu moartea pentru toate infracțiunile. Au fost adoptate proiecte de legi care au eliminat contradicțiile constituționale ce lăsa ușa deschisă pentru aplicarea unei astfel de pedepse în timp de război. Cu toate acestea, pedeapsa cu moartea este încă aplicabilă pentru o serie de infracțiuni în unitatea teritorială separatistă nerecunoscută din Transnistria.²⁷

O altă modificare pozitivă a avut loc în 2005, când Parlamentul Republicii Moldova a introdus un nou articol 309/1 în Codul penal, care a făcut ca tortura să fie pedepsită cu închisoare de la doi până la cinci ani, cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de până la 5 ani. Definiția torturii este în conformitate cu articolul 1 din Convenția împotriva torturii.

În general, Codul penal din 2003 definește infracțiunea ca pe o faptă (acțiune sau inacțiune) prevăzută de legea penală, săvârșită cu vinovăție și pasibilă de pedeapsă penală. Cu toate acestea, o cerință suplimentară este aceea ca acțiunea sau inacțiunea să cauzeze un prejudiciu suficient. O acțiune sau inacțiune banală, care, deși, formal, conține semnele unei fapte prevăzute de Codul penal, dar nu prezintă suficiente daune sau prejudicii, nu constituie o infracțiune în termenii Codului penal.

Republica Moldova a lansat, de asemenea, un program amplu, care a fost denumit pe larg „de-criminalizare”, care a eliminat unele infracțiuni din Codul penal²⁸ și a majorat nivelul de daune suficiente pentru alte infracțiuni. De exemplu, furtul de mai puțin de 500 de lei este acum sancționat administrativ.

În plus, în 2007, procurorii au fost împuterniciți să autorizeze eliberarea de răspundere penală a persoanelor învinuite în etapa de urmărire penală în situațiile specifice.²⁹ De asemenea, au fost introduse modificări ale diferitelor conținuturi de infracțiuni și unele au fost excluse. De exemplu, raportul sexual altul decât violul, precum și orice acte de penetrare vaginală sau anală, comise cu o persoană

²⁷ „Pedeapsa cu moartea a fost menținută în unitatea teritorială separatistă din Transnistria nerecunoscută la nivel internațional. În această regiune, care a declarat unilateral independența față de Republica Moldova în anul 1990, pedeapsa cu moartea este o pedeapsă legală pentru infracțiunile comise în timp de pace și în timp de război. În conformitate cu articolul 58 din Codul penal de facto al Transnistriei, aprobat la 15 mai 2002, pedeapsa cu moartea este prevăzută pentru infracțiunile deosebit de grave împotriva vieții. Sunt șase infracțiuni pasibile de pedeapsa cu moartea: omor, tentativă de omor al unui funcționar public sau de stat, revolte armate, tentativa de omor al unui judecător sau anchetator, tentativa de omor al unui ofițer de poliție și genocid”. <http://www.handsoffcain.info/bancadati/schedastato.php?idstato=12000204>

²⁸ Art. 195 Sustragerea în proporții mari sau deosebit de mari; art. 200 Neglijență criminală față de paza bunurilor proprietarului; art. 202 Eschivarea de la plata pensiei alimentare sau sustragerea de la întreținerea copiilor; art. 210 Antrenarea minorilor în acțiuni militare sau propagandă războiului în rândurile lor; art. 273 Răpirea mijlocului de transport; art. 274 Răpirea mijlocului de transport cu tracțiune animală, precum și a animalelor de tracțiune; art. 277 Folosirea unui autovehicul cu elementele de identificare false; art. 317 alin. 3 – nu constituie infracțiune evadarea din locurile de detenție a persoanei în privința căreia la momentul evadării nu exista sau a încetat temeiul legal al detenției; art. 331 Refuzul de a îndeplini legea; art. 336 Depășirea atribuțiilor de serviciu; Art. 350 Atentarea la viața colaboratorului de poliție; art. 358 Organizarea sau participarea activă la acțiuni de grup care tulbură grav ordinea publică ori implicarea minorilor în aceste acțiuni.

²⁹ Precum în cazul minorilor, tragerii la răspundere administrativă; renunțării de bunăvoie la săvârșirea infracțiunii; căinței active; schimbării situației; liberării condiționate; prescripției de tragere la răspundere penală (art.53 Cod penal), modificat prin Legea nr. 292 din 21.12.2007.

sub 16 ani, nu mai sunt infracțiuni în cazul în care raportul sexual s-a produs între persoane de vârstă și dezvoltare psihică apropiate.³⁰ În contextul procesului de decriminalizare, de asemenea, a fost extinsă gama circumstanțelor atenuante care pot fi luate în considerare pentru toate infracțiunile.³¹

Cu toate acestea, acest program de modificări a introdus, de asemenea, o serie de infracțiuni noi, în special cele referitoare la terorism,³² și a menținut unele infracțiuni care nu mai sunt considerate a fi infracțiuni în alte țări.³³ De asemenea, în anul 2009 a fost introdusă răspunderea penală pentru conducerea vehiculelor sub influența alcoolului.³⁴

Codul penal enumeră diferite tipuri de infracțiuni.³⁵ Infracțiunile sunt clasificate în funcție de gradul de gravitate, care, de asemenea, determină severitatea pedepsei. În funcție de caracterul și gradul prejudiciabil, infracțiunile sunt clarificate după cum urmează (modificările din 2008):

- Infracțiuni ușoare sunt faptele pentru care legea penală prevede în calitate de pedeapsă maximă pedeapsa închisorii pe un termen de până la 2 ani inclusiv (nicio modificare);
- Infracțiuni mai puțin grave – pedeapsă maximă cu închisoare pe un termen de până la 5 ani inclusiv (nicio modificare);
- Infracțiuni grave – pedeapsă maximă cu închisoare pe un termen de până la 12 ani inclusiv (anterior 15 ani);
- Infracțiuni deosebit de grave se consideră infracțiunile săvârșite cu intenție pentru care legea penală prevede pedeapsa maximă cu închisoare pe un termen ce depășește 12 ani (anterior – mai mult de 15 de ani);
- Infracțiuni excepțional de grave sunt infracțiunile săvârșite cu intenție pentru care legea penală prevede detenție pe viață.³⁶

Pedeapsa cu închisoarea nu este singura formă de sancțiune prevăzută în Codul penal. Alte sancțiuni includ amenzi, privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate; retragerea gradului militar, a titlului special, a gradului de calificare și a distincțiilor de stat, precum și munca neremunerată în folosul comunității. În anul 2006 au fost reduse unele sancțiuni

³⁰ Art. 174 Raportul sexual cu o persoană care nu a împlinit vârsta de 16 ani, alineatul doi adăugat stabilește: „Persoana care a săvârșit fapta prevăzută la alin.(1) nu este pasibilă de răspundere penală dacă este la nivel apropiat cu victima în ceea ce privește vârsta și dezvoltarea fizică și psihică”.

³¹ Legea nr. 277 din 18.12.2008.

³² Art. 278/1 Livrarea, plasarea, punerea în funcțiune sau detonarea unui dispozitiv exploziv ori a altui dispozitiv cu efect letal; art. 279/1 Recrutarea, instruirea sau acordarea altui suport în scop terorist; art. 279/2 Instigare în scop terorist sau justificarea publică a terorismului; art. 289/1 Infracțiuni contra securității aeronautice și contra securității aeroporturilor; art. 289/2 Infracțiuni contra securității transportului naval; art. 289/3 Infracțiuni contra securității platformelor fixe; art. 295/1 Deținerea, confecționarea sau utilizarea materialelor sau a dispozitivelor radioactive ori a instalațiilor nucleare; art. 295/2 Atacul asupra unei instalații nucleare; art. 301/1 Producerea, comercializarea sau procurarea în scop de comercializare a mijloacelor tehnice speciale destinate pentru obținerea ascunsă a informației, săvârșite ilegal.

³³ Art. 172 incriminează homosexualitatea.

³⁴ Legea nr. 16 din 03.02.09 a introdus un nou articol 134/12, care definește „starea de ebrietate”, și a introdus articolul 264/1, care prevede răspunderea penală pentru conducătorul aflat în stare de ebrietate alcoolică cu grad avansat sau în stare de ebrietate produsă de alte substanțe.

³⁵ De exemplu, infracțiuni contra păcii și securității omenirii, infracțiuni de război, infracțiuni contra vieții și sănătății persoanei; infracțiuni contra libertății, cinstei și demnității persoanei; infracțiunile privind viața sexuală; infracțiuni contra drepturilor politice, de muncă și a altor drepturi constituționale ale cetățenilor; infracțiuni contra patrimoniului; infracțiuni contra familiei; infracțiuni contra sănătății publice și conviețuirii sociale; infracțiuni ecologice; infracțiuni economice; infracțiuni informatice; infracțiuni în domeniul transporturilor; infracțiuni contra securității publice și a ordinii publice; infracțiuni contra justiției; infracțiuni săvârșite de persoane cu funcție de răspundere; infracțiuni săvârșite de persoanele care gestionează organizațiile comerciale, obștești sau alte organizații nestatale; infracțiuni contra autorităților publice și a securității de stat; infracțiuni militare.

³⁶ Legea nr. 277 din 18.12.2008, în vigoare din 24.05.2009.

penale (majoritatea cu 2-3 ani de închisoare) și a fost extinsă gama infracțiunilor pentru care pot fi aplicate pedepse alternative.³⁷

2.6 Etapele procesului penal

Procesul de justiție penală în Republica Moldova are următoarele etape:

- urmărirea penală;
- judecata în primă instanță;
- judecata în urma exercitării căilor de atac ordinare (apel sau recurs);
- punerea în executare a hotărârilor judecătorești.

Persoanele condamnate, de asemenea, pot folosi oricare din formele extraordinare de atac, care sunt recursul în anulare și revizuirea procesului penal.

2.6.1 Etapa de urmărire penală

Urmărirea penală este o etapă obligatorie a procesului penal în care organele de urmărire penală de specialitate ale statului culeg probele necesare cu privire la infracțiune și persoana acuzată că a comis infracțiunea, cu scopul de a decide dacă trebuie expedit sau nu dosarul către instanța judecătorească.

În etapa de urmărire penală, ofițerul de urmărire penală, procurorul și procurorul ierarhic superior au competențe procedurale diferite. Există o independență procesuală, dar și o subordonare ierarhică a ofițerilor de urmărire penală și a procurorilor. Hotărârile sunt luate pe baza unor ordonanțe scrise și, în această etapă, nu se țin audieri publice.

Acțiunile de procedură în această etapă a procesului includ colectarea probelor prin toate mijloacele legale permise de Codul de procedură penală.³⁸ Organele specializate care pot fi implicate în efectuarea investigațiilor penale sunt organele de urmărire penală ale Ministerului Afacerilor Interne, Serviciul Vamal, Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (CCCEC) și Procuratura. Aceasta din urmă desfășoară urmărirea penală în anumite cazuri desemnate prin lege³⁹ și conduce urmărirea penală efectuată de alte organe de urmărire penală, precum și poate decide să preia urmărirea penală în orice caz, pentru a asigura o investigație penală completă și obiectivă.⁴⁰ Judecătorii de instrucție exercită controlul judiciar asupra urmăririi penale și a organelor de urmărire penală. Tabelul de mai jos arată numărul dosarelor penale trimise în judecată de procuratură ca rezultat al desfășurării urmăririi penale de către diverse organe de urmărire penală, inclusiv procuratura. Tabelul arată în mod clar poziția dominantă a Ministerului Afacerilor Interne.

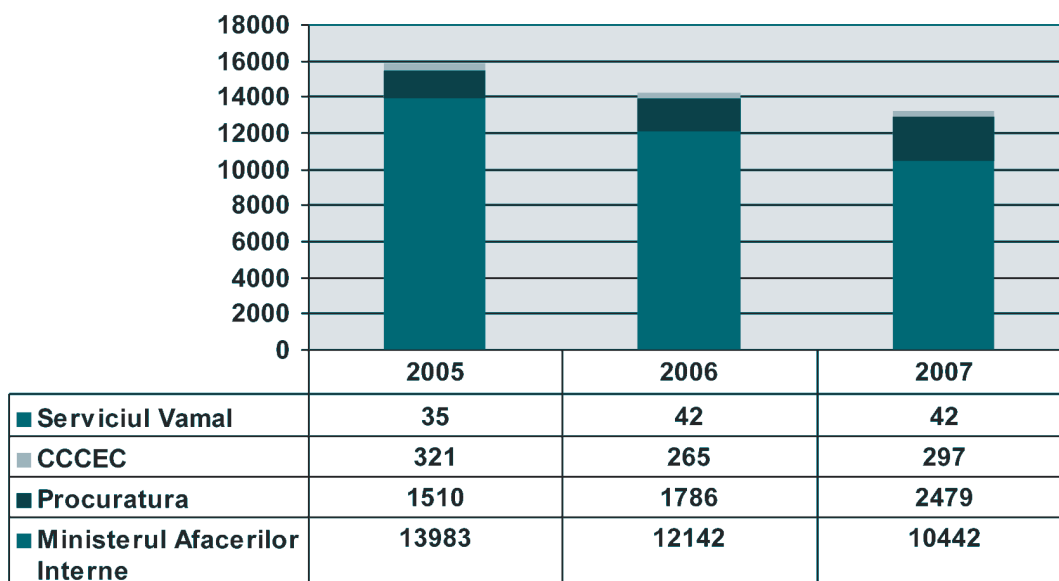
³⁷ Legea nr. 184 din 29.06.2006.

³⁸ Există, de asemenea, măsuri operative de investigație prevăzute în Legea privind activitatea operativă de investigații.

³⁹ Art. 270 al CPP prevede, alin. (1): în cazurile în care infracțiunea este săvârșită de președintele țării, deputați, membrii Guvernului, judecători, procurori, persoanele care au statut de militar, ofițeri de urmărire penală, minori; în cazurile atentatelor la viața colaboratorilor poliției, ofițerilor de urmărire penală, procurorilor, judecătorilor sau a membrilor familiilor acestora, dacă atentatul este legat de activitatea acestora; infracțiunile săvârșite de Procurorul General; infracțiunile săvârșite de colaboratorii Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice; precum și alin. (2) în cazuri de infracțiuni contra păcii și securității omenirii, precum și contra securității statului.

⁴⁰ Alin. (9) al art. 270 al CPP. Aceasta este o dispoziție destul de controversată, care, practic, permite procurorului să desfășoare urmărirea penală în orice caz, ceea ce ar face redundantă repartizarea categoriilor de cazuri la diferite organe de urmărire penală dacă această instituție ar fi folosită de multe ori.

Tabelul 6: Cauzele penale trimise în judecată, divizate după organele care au efectuat urmărirea penală⁴¹



În timp ce Codul de procedură penală prevede că, după pornirea urmăririi penale, activitățile de urmărire penală trebuie efectuate în strictă conformitate cu dispozițiile Codului,⁴² cercetările la fața locului⁴³ și perchezițiile corporale sau ridicările⁴⁴ pot fi efectuate înainte ca urmărirea penală să fie pornită.

O serie de organe cu atribuții administrative (organele de constatare – acestea pot include poliția pentru ordinea publică, care, în general, nu este responsabilă de urmărirea penală) sunt împuternicite să rețină persoana, să colecteze corpurile delictive, să solicite informații și documente necesare pentru a descoperi infracțiunea, să citeze persoane și să ia declarații de la acestea, pot trece la evaluarea prejudiciilor și pot întreprinde orice alte acțiuni procesuale care nu suferă amânare.⁴⁵

Ultima frază presupune că organele de constatare au competențe mai mari atunci când desfășoară astfel de acțiuni înainte de inițierea procesului penal decât organele de urmărire penală, care sunt autoritatea de stat însărcinată cu urmărirea penală.

Poliția poate reține persoana bănuită până la 72 de ore. Procurorul trebuie notificat imediat cu privire la reținere. Procurorul, după examinarea circumstanțelor cazului, poate elibera persoana bănuită sau poate depune un demers către judecătorul de instrucție privind emiterea unui mandat de arest de până la 10 zile, iar în cazul persoanei învinuite – de până la 30 de zile, termen care poate fi prelungit în circumstanțe excepționale până la 6 luni, în cazurile care se pedepsesc cu maximum 15 ani de închisoare, sau la 12 luni, în cazurile cu o pedeapsă maximă de 25 de ani de închisoare sau detenție pe viață. Limita este de 4 luni în cazurile când persoana învinuită este un minor. O reducere bruscă a utilizării arestărilor preventive în anii 2005-2007 este evidentă în tabelul de mai jos.

⁴¹ Datele statistice (pe țară) prezentate de Procuratura Generală: Scrisoarea din 27.05.2008, din partea președintelui Comisiei juridice, pentru numiri și imunități a Parlamentului RM și rapoartele statistice anexate cu răspunsurile la întrebările specifice.

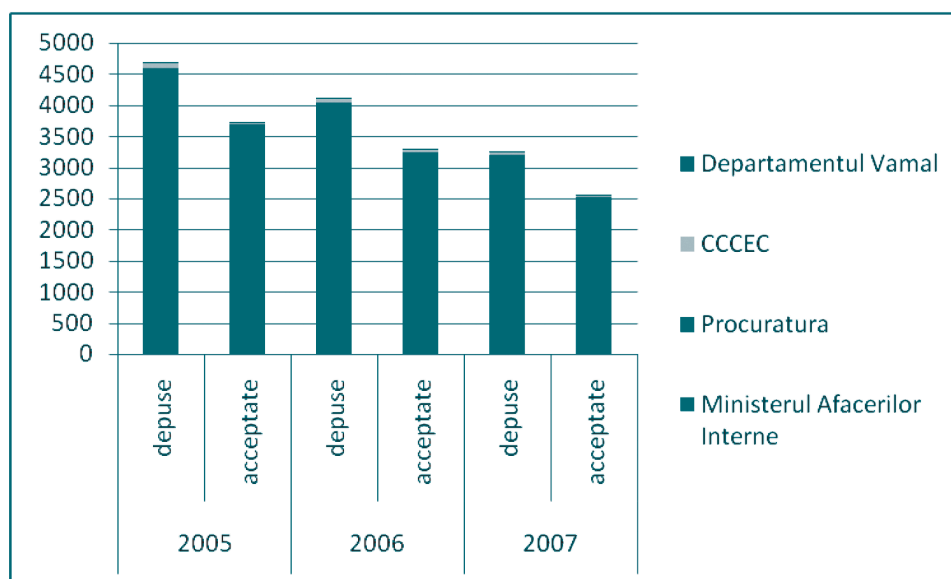
⁴² Art. 279 alin. 1 CPP.

⁴³ Art. 118 CPP.

⁴⁴ Art. 130 CPP.

⁴⁵ Art. 273 alin. 2. Modificările art. 273 alin. 1 al CPP introduse prin Legea nr. 256-XVI din 29.11.2007 cu privire la competența organelor de constatare. Legiuitorul a extins sistemul organelor de constatare și, în principiu, a revenit la categoriile organelor de urmărire penală, care au fost prevăzute de art. 99 al CPP în versiunea din anul 1961, cu unele excepții minore.

Tabelul 7: Numărul demersurilor de aplicare a arestului preventiv depuse la judecătorul de instrucție și numărul celor acceptate în cauze penale în care urmărirea penală a fost exercitată de următoarele organe⁴⁶



	2005		2006		2007	
	depuse	acceptate	depuse	acceptate	depuse	acceptate
Ministerul Afacerilor Interne	4072	3213	3539	2772	2806	2168
Procuratura	522	469	498	460	393	346
CCCEC	83	51	68	51	60	41
Departamentul Vamal	8	6	9	6	4	2

Persoanele reținute sunt, de obicei, deținute în celulele poliției din subordinea Ministerului Afacerilor Interne, iar apoi sunt trimise la instituțiile penitenciare din subordinea Ministerului Justiției, doar după emiterea mandatului de arest preventiv de către judecătorul de instrucție.

Înainte de prima audiere, orice persoană reținută are dreptul să se întâlnească cu un avocat în condiții confidențiale, dar nu mai târziu de trei ore din momentul reținerii, sau mai târziu de o oră în cazul unui minor. Persoana arestată poate alege un avocat sau poate să beneficieze de serviciile unui avocat care acordă asistență juridică garantată de stat din partea Oficiului Teritorial al Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat.

Urmărirea penală este desfășurată de către ofițerul de urmărire penală, sub conducerea unui procuror. Procurorul are competența exclusivă pentru cele mai importante hotărâri luate într-un caz, cum ar fi ordonanța de pornire a urmăririi penale sau refuzul de a porni procesul penal, ordonanța de punere sub învinuire, ordonanța de schimbare sau de completare a învinuirii, scoaterea de sub urmărire penală, clasarea cauzei penale, precum și întocmirea rechizitoriului.⁴⁷

Anterior, vechiul cod de procedură penală stabilea termenul de verificare preliminară a cererilor și comunicărilor despre infracțiuni. Astfel, de regulă, în decurs de 3 sau 15 zile în circumstanțe

⁴⁶ Datele statistice (pe țară) prezentate de Procuratura Generală: Scrisoarea din 27.05.2008, din partea președintelui Comisiei juridice, pentru numiri și imunități a Parlamentului RM și rapoartele statistice anexate cu răspunsurile la întrebările specifice.

⁴⁷ CPP, în partea generală, titlul I, capitolul III, determină competența organelor de urmărire penală și a procurorului în efectuarea urmăririi penale.

excepționale, când erau necesare verificări suplimentare, organul de urmărire penală avea obligația de a constata existența motivelor legale și a temeiurilor suficiente pentru declanșarea procesului penal. Abrogarea acestor prevederi a generat tergiversări în pornirea urmăririi penale, întrucât organul de urmărire penală nu este ținut de niciun termen în care să pornească procesul penal, mai mult ca atât, poliția poate omite înregistrarea unei infracțiuni în cazul în care nu există perspective clare de succes.

Într-adevăr, cauzele penale privind acuzațiile de tortură și alte tratamente ilegale în urma evenimentelor din aprilie 2009 au relevat faptul că ofițerii de urmărire penală și procurorii continuă, atunci când interesul o cere, să utilizeze prevederile vechi care impun verificări suplimentare înainte de pornirea unei urmăririi penale, în loc să pornească sau să refuze pornirea unei urmăririi penale imediat după depunerea unei reclamații. Astfel, în loc de accelerarea procesului, noul Cod, cu lipsa termenelor de pornire a urmăririi penale, a creat posibilități pentru întârzieri inutile.⁴⁸

Ofițerul de urmărire penală are autoritate procesuală, cum ar fi de a face propuneri procurorului cu privire la adoptarea unor decizii importante referitoare la caz, autoritatea de a cita și de a lua declarații de la persoanele bănuite, părțile vătămate, martori și alții.⁴⁹ Prin urmare, ofițerul de urmărire penală este un subiect procesual care ajută procurorul în realizarea procesului penal. Ofițerii de urmărire penală sunt independenți, dar se subordonează legii și indicațiilor scrise ale conducătorului organului de urmărire penală și ale procurorului.⁵⁰

Astfel, ofițerul de urmărire penală este subordonat, pe orizontală, procurorului care conduce urmărirea penală, iar pe verticală sau departamental, conducătorului organului de urmărire penală și conducătorului organului unde funcționează unitatea de urmărire penală (de exemplu, comisarul de poliție în cadrul Ministerului Afacerilor Interne, conducătorul unității corespunzătoare de la CCCEC și conducătorul unității corespunzătoare de la Serviciul Vamal). Procurorul vrea de la ofițerul de urmărire penală calitate (de exemplu, urmărire penală aprofundată, procesual corectă), în timp ce conducătorul organului de urmărire penală, de obicei, dorește cantitate (mai multe cazuri penale finalizate).

Astfel, calitatea urmăririlor penale depinde, în mare măsură, de vigilența procurorului care conduce urmărirea penală. În absența unei astfel de vigilențe, ofițerul de urmărire penală poate fi influențat de solicitările pentru cantitate.

2.6.2 Etapa de judecată în primă instanță

În ceea ce privește aspectele penale, sistemul judiciar are trei niveluri: judecătoriile raionale, situate în fiecare raion și în cele cinci sectoare ale municipiului Chișinău, cinci Curți de Apel și Curtea Supremă de Justiție. Ședințe în primă instanță pot avea loc la oricare din aceste trei niveluri, în funcție de natura cauzei.⁵¹ Judecătorii de la Curțile de Apel și de la Curtea Supremă de Justiție sunt specializați fie în materie penală, fie în materie civilă, în timp ce judecătorii din instanțele raionale pot examina toate tipurile de cazuri.

Judecata în primă instanță are următoarele etape: ședința preliminară, partea pregătitoare, cercetarea judecătorească, dezbaterile judiciare și ultimul cuvânt al inculpatului, deliberarea și adoptarea sentinței. Atunci când un complet de judecată examinează un caz, componența completului de

⁴⁸ A se vedea, de exemplu, comentariile autorităților Republicii Moldova la Raportul dlui Thomas Hammarberg, Comisarul pentru Drepturile Omului, cu privire la vizita sa în Republica Moldova în perioada 25-26 aprilie 2009, care indică faptul că, din 97 de reclamații depuse între 12 aprilie și 15 iulie și înregistrate de către Procuratura Militară din Chișinău, până la mijlocul lunii iulie au fost examinate 51 de reclamații, cu încă nicio urmărire penală pornită. Sursa: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1469277&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679#P176_43090.

⁴⁹ Art. 57 CPP.

⁵⁰ Art. 253 alin. 3 al CPP. Legea privind statutul ofițerului de urmărire penală nr. 33-XVI din 10.11.2006, în art. 9 determină subordonarea organizatorică a ofițerului de urmărire penală conducătorului instituției în cadrul căreia este constituit organul de urmărire penală și conducătorului de subdiviziune teritorială, în măsura în care nu afectează exercitarea atribuțiilor sale procesuale. (Nota autorilor.)

⁵¹ Infracțiunile comise de personalul militar sunt examinate în instanțele judecătorești militare, care reprezintă primul grad de jurisdicție pentru astfel de cauze.

judecată trebuie să rămână aceeași pe întreg parcursul procesului. Cu toate acestea, excepțiile sunt permise, de exemplu, în cazul problemelor de sănătate.⁵²

Pentru a preveni corupția, Codul de procedură penală din 2003 prevede o metodă de repartizare aleatorie a cazurilor de către președintele sau vicepreședintele instanței judecătorești, în conformitate cu modul stabilit la începutul anului, prin repartizarea numerelor dosarelor, în ordine alfabetică.⁵³ De la această ordine se poate deroga doar în caz de boală gravă a judecătorului desemnat sau în alte cazuri justificate, care trebuie argumentate în încheierea de transmitere a cauzei unui alt judecător.⁵⁴ Cu toate că această prevedere este în vigoare începând cu anul 2003, Raportul din 2008 privind implementarea Planului de acțiuni Moldova-UE susține că repartizarea aleatorie a dosarelor judecătorilor este asigurată numai în 12,2% din cazuri.⁵⁵

2.6.3 Apelul și recursul

Apelul și recursul reprezintă mijloace ordinare de atac. Curțile de Apel pot desfășura ședințe de apel și recurs, iar Curtea Supremă de Justiție poate desfășura ședințe de recurs. Apelul permite reexaminarea atât a chestiunilor de fapt, cât și a celor de drept, în timp ce recursul permite doar judecarea chestiunilor de drept. Orice participant la proces, precum și orice persoană ale cărei interese legale au fost lezate printr-o hotărâre sau printr-un act judecătoresc poate face recurs împotriva deciziei instanței. Prevederile generale cu privire la judecata în primă instanță se aplică apelului și recursului, cu unele particularități.

Instanța de apel poate reexamina cauza, inclusiv noile dovezi aduse de părți, și nu este limitată la interpretarea probelor aduse în primă instanță. Instanța de apel poate confirma decizia primei instanțe sau o poate revoca în întregime sau în parte și poate adopta o hotărâre nouă.

Dreptul procurorului de a modifica învinuirea (de un număr nelimitat de ori) în etapa de apel, prevăzut în Codul de procedură penală,⁵⁶ a fost contestat la Curtea Constituțională, pe motiv că încalcă o altă prevedere, care nu permite modificarea învinuirii dacă aceasta aduce prejudicii apărării sau afectează dreptul la apărare.⁵⁷ Cu toate acestea, Curtea Constituțională a considerat dispozițiile contestate ca fiind constituționale, argumentând că, pentru ca modificările aduse de un procuror să fie admise, acestea trebuie examinate în fiecare caz de către judecător.

2.6.4 Punerea în executare a sentinței

Asigurarea executării pedepsei cu închisoarea și a detenției pe viață revine Departamentului Instituțiilor Penitenciare al Ministerului Justiției, prin intermediul penitenciarelor. Supravegherea sancțiunilor nonprivative de libertate stă în sarcina Departamentului de executare al Ministerului Justiției.⁵⁸ Asigurarea executării arestării preventive ține, de asemenea, de obligațiile instituțiilor penitenciare.⁵⁹

⁵² În cazul în care apare o schimbare în completul de judecată, legea (art. 31 alin. 1 și 2) cere completului să reia cercetarea judecătorească. Cu toate acestea, alin. 3 al art. 31 prevede o excepție de la această regulă, care permite examinarea cazului în continuare, fără a relua de la început cercetarea judecătorească, în cazurile în care unul dintre cei trei judecători din complet s-a schimbat, în următoarele situații: motiv de boală îndelungată, deces sau din motivul eliberării din funcție a judecătorului. Într-un astfel de caz, judecătorului care intervine în proces i se oferă timp pentru a lua cunoștință de materialele cauzei, însă legislația nu prevede reluarea de la început a cercetării judecătorești. Această prevedere poate duce la cazuri în care judecătorul nu este pe deplin conștient de toate detaliile cazului și este doar un observator pasiv, care și-a format opinia cu privire la caz fără a se baza pe dovezile aduse cu privire la caz, ci mai curând pe baza opiniei colegilor săi din complet.

⁵³ Art. 344 al CPP.

⁵⁴ Art. 344 al CPP.

⁵⁵ Cu începere din 1 octombrie 2009, repartizarea aleatorie a cauzelor ar fi trebuit să fie instituită în toate instanțele de judecată, fiind realizată prin intermediul sistemului integrat de management al dosarelor, elaborat și implementat cu suportul Programului Preliminar de Țară al „Fondului Provocările Mileniului” pentru Buna Guvernare.

⁵⁶ Art. 326, alin. 1 al CPP.

⁵⁷ Paragraph 1, Article 325 CPC.

⁵⁸ Amenziile aplicate deținuților sunt puse în aplicare de către instituțiile penitenciare, iar munca în folosul comunității aplicată personalului militar este pusă în aplicare de către comandantul unității militare respective (art. 170 al Codului de executare, Legea nr. 443-XV din 24.12.2004); executarea pedepsei penale de dizolvare a persoanelor juridice este executată de către instanță (art. 306 al Codului de executare).

⁵⁹ Art. 172 alin. (9) al Codului de executare.

3. Instituțiile de justiție penală din Republica Moldova

3.1 Poliția în Republica Moldova

Asigurarea siguranței cetățenilor și a comunităților este o funcție esențială a statului modern. Poliția trebuie să presteze servicii de prevenire și administrative, inclusiv să întreprindă acțiuni de urmărire penală și să aducă făptuitorii în fața justiției. „Dezmembrarea „poliției de regim”, precum și stabilirea unei activități polițienești democratice – activitate care este eficientă din punct de vedere profesional, responsabilă și legitimă – este un indicator al consolidării democrației.”⁶⁰ Prezentul raport încearcă să evalueze măsura în care organele de poliție din Republica Moldova ar putea fi considerate eficiente, responsabile și legitime.

3.1.1 Istoricul recent al organelor de poliție din Republica Moldova

În perioada sovietică, activitatea polițienească era subordonată Ministerului Afacerilor Interne. Ministerele Afacerilor Interne din republicile sovietice erau responsabile nu în fața legii, ci în fața Partidului Comunist.⁶¹ Prin urmare, aplicarea legii era axată pe misiunea statului de a menține ordinea ideologică.⁶² Astfel, poliția din perioada sovietică s-a concentrat asupra pedepsirii abaterilor economice și a infracțiunilor politice.⁶³ Intervențiile organelor de poliție în viața de zi cu zi erau frecvente și erau reflectate în responsabilitățile atribuite poliției, inclusiv monitorizarea deplasărilor individuale.⁶⁴

Cu toate acestea, regimul sovietic a avut ca rezultat o societate autoritară cu puține tulburări și cu o rată foarte scăzută a infracționalității; organele de poliție puternice au fost parte integrantă a valorilor culturale sovietice.⁶⁵ Organele poliției din perioada sovietică erau percepute ca reacționând eficient la infracțiuni și tulburări, dar, de asemenea, erau caracterizate prin acte represive violente împotriva populației.⁶⁶ Pe lângă aceasta, acțiunile poliției erau marcate de confidențialitate și acces limitat la registrele publice.⁶⁷ Astfel, fiind în același timp eficiente, organele de poliție din perioada sovietică nu erau nici responsabile în fața societății și nici legitime.

3.1.2 Reforma poliției în Republica Moldova

Legea cu privire la poliție din 18 decembrie 1990 a creat organele de poliție din R. Moldova și reglementează funcționarea acestora. În sensul prezentei legi, poliția face parte din Ministerul Afacerilor Interne și reprezintă un organ armat al autorităților publice responsabil pentru apărarea vieții cetățenilor, a sănătății și libertăților acestora, precum și pentru apărarea societății și a intereselor statului împotriva atentatelor criminale și altor atacuri nelegitime.⁶⁸

⁶⁰ Caparini, M. și Otwin, M. „Infracțiunea, insecuritatea și reforma polițienească în Europa Centrală și de Est post-socialistă” (‘Crime, Insecurity and Police Reform in Post-Socialist CEE’), *The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies* ediția 2, 2005: Reflecții cu privire la activitatea polițienească în Europa postcomunistă sunt disponibile la <http://www.pipss.org/index330.html>.

⁶¹ Pino, N. și Wiatrowski, M.D. „Activitatea polițienească democratică în țările în curs de tranziție și dezvoltare” (*Democratic Policing in Transitional and Developing Countries*), p. 181.

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Art. 1, Legea cu privire la poliție nr. 416-XII din 18.12.1990.

Poliția din Republica Moldova este organizată în poliție de stat și poliție municipală.

Poliția de stat are jurisdicție asupra întregului teritoriu al țării, în timp ce poliția municipală are jurisdicție doar asupra zonei municipale corespunzătoare. Poliția de stat se subordonează Ministerului Afacerilor Interne, în timp ce poliția municipală se subordonează atât Ministerului Afacerilor Interne, cât și autorităților locale corespunzătoare.⁶⁹

Reforma polițienească în Republica Moldova a fost, în mare măsură, determinată de activitățile Consiliului Europei. Programul de cooperare pentru consolidarea statului de drept în Republica Moldova a dus la elaborarea unui Cod de etică și deontologie a polițistului (2006).⁷⁰ Unele dintre prevederile-cheie se referă la dreptul la viață, la rele tratamente, tortură, folosirea forței, corupție și discriminare.⁷¹

În timp ce importanța existenței unui astfel de cod nu poate fi subestimată, există o necesitate de mijloace prin care să se pună în aplicare aceste norme, care ar putea include mecanisme de supraveghere și responsabilitate, precum și o instruire corespunzătoare a ofițerilor de poliție pentru a se asigura faptul că aceștia posedă o înțelegere profundă a necesității de aplicare a codului în activitatea lor polițienească. Evaluările independente notează faptul că, în pofida eforturilor depuse de comunitatea internațională, există în continuare probleme legate de reformă. Relele tratamente aplicate suspecților și detenția arbitrară rămân a fi aspecte de îngrijorare.⁷² Continuă raportarea aplicării torturii și a relelor tratamente generale pentru a obține declarații de recunoaștere a vinovăției, iar victimele depun plângeri rareori, din cauza fricii de represalii.⁷³

3.1.3 Rezultatele sondajului cu privire la poliție

Având în vedere deficiențele reformei polițienești descrise mai sus, probabil, nu este surprinzător faptul că o mare parte din respondenți nu erau dispuși să-și exprime opinia cu privire la poliție. În acest sondaj, ratele lipsei de răspuns cu privire la aspectele legate de poliție au variat de la 15% la 27%. Dintre cei care au vrut să răspundă, majoritatea a preferat răspunsul „sigur” sau răspunsul „nici bine, nici rău”, iar aproximativ 30% au evaluat poliția pentru menținerea ordinii publice și poliția criminală „rău sau foarte rău”, în comparație cu aproximativ 35% care au acordat mai multe răspunsuri favorabile.

Cât de bine execută obligațiile sale poliția pentru menținerea ordinii publice?

Când au fost chestionați cu privire la faptul cât de bine își execută poliția pentru menținerea ordinii publice obligațiile sale, aproape o cincime (19%) din respondenți nu au acceptat să dea un răspuns. Dintre cei care au vrut să răspundă, 35% au acordat calificativul „nici bine, nici rău”, în timp ce 30% au răspuns „rău sau foarte rău”. Cu toate acestea, aproximativ 35% au acordat un calificativ favorabil.

⁶⁹ Art. 7, Legea cu privire la poliție nr. 416-XII din 18.12.1990.

⁷⁰ Mobek, E. „Reforma poliției în Europa de Sud-Est: O analiză a studiilor de autoevaluare ale pactului de stabilitate” (*Police Reform in South East Europe: An Analysis of the Stability Pact Self-Assessment Studies*).

⁷¹ Include în articolul IX ‘Principiile directe privind activitatea poliției’, în alineatele 32, 33, 34, 35 și 36.

⁷² „Relele tratamente în perioada de arest preventiv sunt foarte răspândite” ... „Metodele de tortură, cum ar fi bătăile severe, cu pumnii, bastoane de cauciuc, băte de baseball, inclusiv pe tălpi, electroșocurile, asfixierile cu măști de gaze, introducerea acelor sub unghii și suspendările sunt folosite în scopul obținerii declarațiilor de la suspecți. În general, aceste acțiuni sunt executate atunci când suspecții refuză „să coopereze”. A se vedea Raportul Raportorului special privind tortura și alte tratamente crude, inumane sau degradante, Manfred Nowak, Misiunea în Republica Moldova (4-11 iulie 2008), A/HRC/10/44/Add3, 12 februarie 2009, pag. 11.

⁷³ *Ibid.*

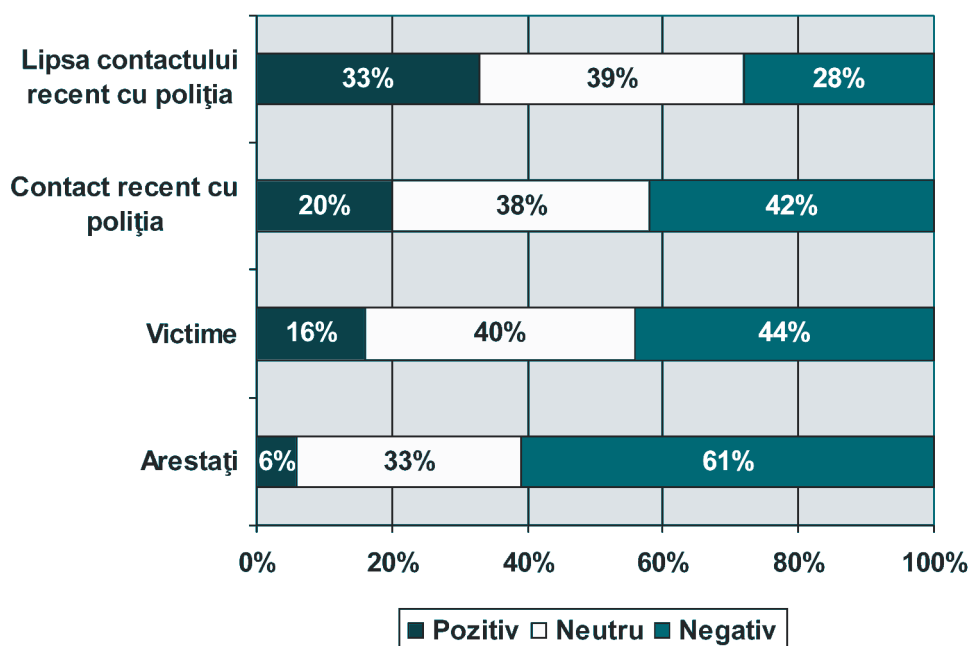
Cât de bine își execută obligațiile poliția criminală?

Mai mult de un sfert din respondenți (27%) nu au acceptat să ofere un răspuns cu privire la modul în care poliția criminală își execută obligațiile. Printre cei care au vrut să-și expună părerea, majoritatea (39%) au acordat calificativul „nici bine, nici rău”. Aproximativ 29% au spus că aceasta își execută obligațiile „rău sau foarte rău”. Cu toate acestea, aproximativ 32% au acordat un calificativ favorabil. Ratingul poliției criminale a fost de 3,04, din totalul de 5 puncte.

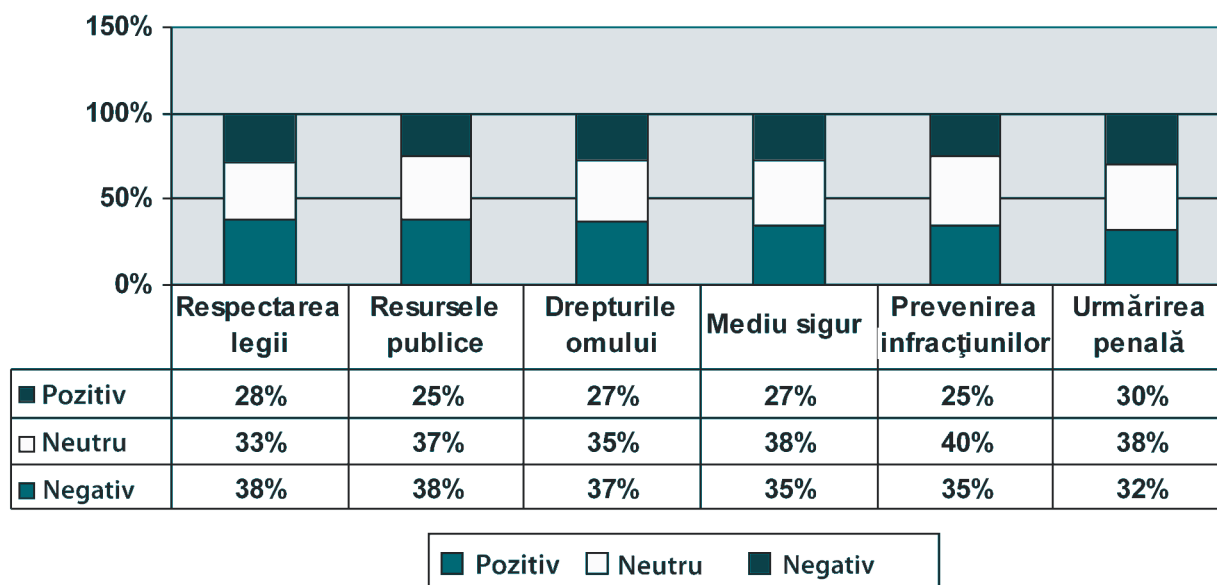
Ce afectează ratingul poliției criminale?

Analiza de regresie arată că următoarele elemente de profil ale respondenților: persoană de gen masculin, cu studii, tină, victimă a infracțiunii în ultimii trei ani, sau care a fost în instanța judecătorească în ultimii trei ani, produc, fiecare în parte, un impact *negativ* semnificativ asupra ratingului poliției criminale. Veniturile nu au avut un impact semnificativ statistic asupra aprecierii poliției pentru combaterea criminalității. În situația în care se iau în considerare toți acești factori semnificativi împreună, impactul fiecăruia dintre aceștia în raport cu alți factori semnificativi rămâne negativ. Acest lucru sugerează, printre altele, că în cazul victimelor infracțiunilor care au avut experiența contactului cu instanța de judecată, poliția criminală va obține mai lesne un calificativ rău decât în cazul victimelor fără o astfel de experiență. Mai mult de atât, 42% din cei care au declarat că au avut interacțiuni personale recente cu poliția au dat o notă negativă, 44% din cei care au fost victime ale infracțiunilor au dat, de asemenea, o notă negativă, în timp ce dintre persoanele care au fost vreodată arestate, o notă negativă au dat 61%. Acest fapt presupune că orice nivel de interacțiune cu poliția poate avea un impact negativ asupra aprecierii poliției criminale.

Tabelul 8: Impactul contactului cu poliția asupra ratingului poliției criminale



Dintre respondenții care au răspuns la întrebările specifice referitoare la activitatea poliției, între 32% și 38% au dat o apreciere negativă la întrebările referitoare la respectarea legii și a drepturilor omului de către poliție. În acest sens a fost analizată regresia pentru identificarea impactului ratingului acestor funcții specifice asupra ratingului general al poliției.

Tabelul 9: Opinia publică cu privire la eficiența poliției sub diferite aspecte⁷⁴

Cele mai negative aprecieri, probabil așteptate, au fost date întrebărilor referitoare la activitatea poliției legate de respectarea legii, utilizarea resurselor publice într-un mod eficient și corect și protejarea drepturilor omului. Rezultatele răspunsurilor referitoare la șase întrebări specifice legate de activitatea poliției sunt expuse mai jos.

Cât de bine este respectată legea de către poliție?

Dintre toate întrebările adresate, această întrebare referitoare la respectarea legii a primit cel mai înalt procentaj de răspunsuri negative. 16% nu au vrut să răspundă. Dintre cei care au vrut să răspundă, 33% au ales răspunsul „nici bine, nici rău”. Un procent destul de înalt, și anume **38%, au răspuns că poliția își îndeplinește funcția de protejare a legii „rău sau foarte rău”**. Alți 28% au dat un răspuns pozitiv. Analiza regresiei arată că 24% din variația ratingului general al poliției pot fi determinate de răspunsurile la întrebarea „cât de bine este respectată legea de către poliție?”.

Cât de eficient și adecvat utilizează poliția resursele publice?

Aproximativ 24% nu au acceptat să răspundă. Dintre cei care au dorit să se pronunțe, aproximativ 37% au acordat calificativul „nici bine, nici rău”. Până la **38% au acordat poliției calificativul „rău sau foarte rău”**. Doar 25% au avut opinie pozitivă. Analiza regresiei arată că 26% din variația ratingului general al poliției pot fi determinate de răspunsul la această întrebare.

Cât de eficientă este poliția în protecția drepturilor omului?

Aproximativ 16% nu au acceptat să expună o părere. Dintre cei care au dorit să se pronunțe, aproximativ 35% au dat calificativul „nici bine, nici rău”. Până la **37% au acordat poliției calificativul „rău sau foarte rău” pentru protecția drepturilor omului**. Aproximativ 27% au dat un calificativ favorabil. Printre cei care au fost vreodată arestați, aproximativ 52% au afirmat că poliția este la nivelul „rău sau foarte rău” în protecția drepturilor omului. Analiza regresiei arată că 29% din variația ratingului general al poliției pot fi determinate de răspunsul la această întrebare.

⁷⁴ Cu excluderea întrebărilor la care nu s-a răspuns. Reveniți la text pentru rata întrebărilor la care nu s-a răspuns.

Cât de eficientă este poliția în crearea unui mediu sigur?

Aproape 16% nu au acceptat să expună o părere. Dintre cei care au dorit să se pronunțe, majoritatea (38%) au dat calificativul „nici bine, nici rău”. Până la 35% au dat calificativul „rău sau foarte rău”. Aproximativ 27% au oferit un calificativ favorabil privind crearea unui mediu sigur. Analiza regresiei arată că 29% din variația ratingului general al poliției pot fi determinate de răspunsul la această întrebare.

Cât de eficientă este poliția în prevenirea infracțiunilor?

Aproximativ 16% nu au acceptat să se pronunțe cu privire la eficiența poliției în prevenirea infracțiunilor. Dintre cei care au dorit să se pronunțe, majoritatea (40%) au dat calificativul „nici bine, nici rău”. Cam 35% au spus că acordă calificativul „rău sau foarte rău”. Doar 26% au dat un calificativ favorabil prevenirii infracțiunilor. Analiza regresiei arată că 27% din variația ratingului general al poliției pot fi determinate de răspunsul la această întrebare.

Cât de eficientă este poliția în investigarea infracțiunilor?

Aproximativ 17% nu au acceptat să se pronunțe cu privire la eficiența poliției în investigarea infracțiunilor. Dintre cei care au dorit să se pronunțe, majoritatea (38%) au dat calificativul „nici bine, nici rău”. Până la 32% au dat calificativul „rău sau foarte rău”. Aproximativ 30% au dat un calificativ favorabil cu privire la investigarea infracțiunilor. Analiza regresiei arată că 27% din variația ratingului general al poliției poate fi determinată de răspunsul la această întrebare.

3.1.4 Rezultatele interviurilor cu ofițerii de urmărire penală

Interviurile s-au axat, în principal, pe activitatea ofițerilor de urmărire penală ai Ministerului Afacerilor Interne, care investighează 94-95% din toate cauzele penale.⁷⁵

Direcția generală urmărire penală din cadrul Ministerului Afacerilor Interne este responsabilă pentru organizarea și supravegherea generală a cauzelor penale. Aceasta are subdiviziuni teritoriale (ale Ministerului) și subdiviziuni specializate (pentru infracțiuni împotriva proprietății, crimă organizată, pentru infracțiuni de rezonanță socială sporită).

Direcția generală urmărire penală are 40 de membri ai personalului la sediul central, în timp ce numărul total de ofițeri de urmărire penală este de aproximativ 650. În medie, fiecare ofițer de urmărire penală are permanent 60 de cazuri în lucru.

Ofițerii de urmărire penală intervieuați pentru prezentul raport au fost întrebați despre rolul lor în sistemul de justiție penală, despre modul în care înțeleg ceea ce se așteaptă de la ei, modul în care este evaluat randamentul lor, precum și despre percepțiile lor asupra unor probleme de bază din sistemul de justiție penală.

Solicitări din partea procurorilor și a șefilor de direcții

Comisarii de poliție fac presiuni asupra ofițerilor de urmărire penală ca aceștia să descopere un procent înalt de infracțiuni – într-adevăr, adaosurile la salariu depind de rata infracțiunilor descoperite, având descoperirea infracțiunilor ca indicator de performanță de bază. În consecință, rata globală de descoperire în Republica Moldova este de 80%. În unele sectoare, aceasta este raportată până la 96%, un procent inacceptabil de înalt chiar și pentru țările cu cele mai mari resurse disponibile.

⁷⁵ Urmărirea penală este, de asemenea, desfășurată de alte trei organe: Procuratura Generală (care exercită controlul asupra activității de urmărire penală, dar care, de asemenea, are responsabilitatea de a urmări penal unele categorii de infracțiuni), Serviciul Vamal și Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (a se vedea Secțiunea 2.6.1).

De exemplu, rata de descoperire pentru toate infracțiunile înregistrate în Anglia variază în jur de 25%.⁷⁶ În R. Moldova, ofițerii de urmărire penală spun că solicitările concurente ale procurorilor și al comisarilor afectează negativ capacitatea de a finaliza lucrul lor.⁷⁷ Ei susțin că rata reală de descoperire este de aproximativ 40%.

Notă referitoare la rata de „descoperire a infracțiunilor”:

Termenul „descoperirea infracțiunilor” este utilizat în practica organelor de urmărire penală ale Republicii Moldova, deși nu este prevăzut și explicat în nici un act normativ. Majoritatea respondenților interviurilor efectuate în vederea pregătirii raportului au menționat rata de descoperire a infracțiunilor ca unul din indicatorii principali ai activității organelor de urmărire penală, care de fapt afectează negativ activitatea acestora deoarece sunt presați să atingă anumite cifre indiferent de necesitățile și posibilitățile reale. De asemenea s-a menționat interpretarea diferită a noțiunii de „dosar finisat” de către diverși actori ai justiției penale. În special, se pare că organele de urmărire penală definesc în practică dosarele finisate ca fiind acele dosare depuse la procuror pentru înaintarea învinuirii, indiferent de soluția finală a acestora. Respectiv, ratele de descoperire a infracțiunilor se calculează în funcție de numărul și soluțiile dosarelor trimise de ofițerii de urmărire penală procurorilor.

Această interpretare este apriori greșită. Descoperirea infracțiunilor în alte state înseamnă identificarea persoanei care a comis infracțiunea, care, în cauzele trimise în judecată, este stabilită doar după finisarea cauzei penale în instanța de judecată.

În R. Moldova, organele MAI și ale Procuraturii nu întocmesc aceste rapoarte statistice după intrarea în vigoare a sentințelor pronunțate, deoarece în cele mai dese cazuri sunt în detrimentul intereselor departamentale. Rata descoperii infracțiunilor ar diminua esențial dacă ar fi calculată conform rezultatelor sentințelor pronunțate.

Am încercat să clarificăm noțiunea și datele oficiale referitoare la indicele de descoperire a infracțiunilor și noțiunea „dosar finisat” și „infracțiune descoperită” de la MAI și Procuratura Generală și am primit următoarele răspunsuri.

Ministerul Afacerilor Interne a răspuns că „Codul de procedură penală din 14.03.2003 nu reglementează noțiunea de „infracțiune descoperită”. Dosarul se consideră finisat când urmărirea penală a fost terminată prin adoptarea de către procuror a uneia din deciziile prevăzute de art. 291 CPP”.⁷⁸

Procuratura Generală a răspuns următoarele. „Sintagma „dosar finisat” nu este un termen procesual și, respectiv, definiția acestuia diferă în funcție de etapa procesului penal. În faza prejudiciară a procesului penal, este utilizată sintagma „urmărire penală terminată”. În acest sens, urmărirea penală este considerată terminată când procurorul, constatând că sunt respectate dispozițiile Codului de procedură penală, că urmărirea penală este completă și că există suficiente probe legal administrate, dispune una din soluții:

⁷⁶ <http://news.bbc.co.uk/1/hi/england/5404402.stm>; <http://www.guardian.co.uk/uk/2001/jul/19/ukcrime.alantravis>

⁷⁷ Ofițerii de urmărire penală s-au plâns de presiunile verbale de a prezenta date operative în cadrul ședințelor zilnice cu comisarul. Pe de altă parte, procurorii presează ofițerii de urmărire penală să prezinte materialele cauzelor la procuror în data de 25 a fiecărei luni, întrucât aceasta este data la care se închide baza de date. Această logică de a alege ziua a 25-a ca dată de închidere nu este clară și este frustrantă pentru ofițerii care nu reușesc să prezinte toate materialele pentru înregistrare. Procurorii sunt, de asemenea, reticenți în a se conforma limitelor de timp privind urmărirea penală și susțin că suspecții se „ascund de justiție” și, astfel, continuă să prezinte acuzații după expirarea termenului de înaintare a învinuirii.

⁷⁸ Datele statistice (pe țară) prezentate de Ministerul Afacerilor Interne: Scrisoarea din 28.05.2008 din partea președintelui Comisiei juridice, pentru numiri și imunități a Parlamentului RM cu rapoartele statistice anexate și răspunsurile la întrebările specifice.

1. Pune sub învinuire făptuitorul, dacă acesta nu a fost pus sub învinuire în cursul urmăririi penale, întocmește rechizitoriul prin care dispune trimiterea cauzei în judecată. În acest caz, momentul final al acțiunii este confirmarea de către procurorul-șef a rechizitoriului întocmit;

2. Prin ordonanță motivată dispune încetarea urmăririi penale sau clasarea cauzei penale.

Sintagma „infracțiune descoperită”, ca volum, este mai vastă, definiția acesteia urmând a fi făcută ținându-se cont de principiul prezumției de nevinovăție.

Astfel, luând în considerație că orice persoană acuzată de o infracțiune este prezumată nevinovată până ce vinovăția sa va fi legal stabilită, infracțiunea nu va întruni calificativul de „descoperită” până când printr-o hotărâre judecătorească rămasă definitivă cineva nu va fi declarat vinovat de comiterea acestei infracțiuni. Această poziție este susținută și de faptul că în cazul pronunțării sentinței de achitare pe motiv că fapta nu a fost săvârșită de inculpat, organul de urmărire penală este obligat să continue urmărirea penală pentru identificarea făptuitorului (art. 390 al. (2) din Codul de procedură penală).⁷⁹

Coroborând răspunsurile de mai sus cu răspunsurile respondenților la interviurile efectuate cu ofițeri de urmărire penală, procurori, judecători, avocați și reprezentanți ai factorilor de decizie relevanți, concluzia noastră este că termenii de „infracțiune descoperită”, „dosar finisat” și „rata de descoperire a infracțiunilor” sunt interpretați diferit de diferiți actori, inclusiv de conducerea organelor relevante și angajații acestora. Respectiv recomandarea este de a clarifica noțiunile respective, a modalității de colectare și interpretare a datelor referitoare la infracțiunile înregistrate, dosare trimise la procuror, la instanță și infracțiuni descoperite.

Modificări în competențele și sarcinile ofițerilor de urmărire penală

Codul de procedură penală din 2003 a redus competențele ofițerilor de urmărire penal în mod considerabil. Procurorii, și nu ofițerii de urmărire penală, au acum autoritatea de a solicita arestări preventive și alte măsuri preventive dispuse de către instanța judecătorească. Verificarea înregistrărilor infracțiunilor a fost repartizată ofițerilor de urmărire penală, ceea ce contribuie la creșterea poverii administrative de pe umerii acestora.

Procesul penal ineficient

Persoanele intervievate se plâng că procesul penal este ineficient. De exemplu, mandatele de arest sau de percheziție pot fi solicitate doar de la judecătorul de instrucție de către procuror, care, inițial, trebuie să primească solicitarea de la ofițerul de urmărire penală, iar apoi merge la judecătorul de instrucție. Ofițerii de urmărire penală nu pot efectua percheziții sau arestări dacă procurorul sau judecătorul de instrucție nu sunt disponibili. Mai mult, lanțul de comandă de la procuror la ofițerul de urmărire penală și apoi la organele de constatare sau la inspectorul de sector, de asemenea, este un domeniu birocratic. Spre exemplu, reaudierea martorilor după pornirea urmăririi penale chiar și atunci când aceștia mai fuseseră audiați până la pornirea procesului penal.

Legitimitatea poliției în ochii publicului

Unii intervievați au fost de părerea că comisarii raionali ar trebui mai curând aleși de către populația raionului decât numiți de către Ministerul Afacerilor Interne. Acest lucru ar motiva comisarii să servească mai curând poporul decât Ministerul. Alții au subliniat caracterul militar continuu

⁷⁹ Datele statistice (pe țară) prezentate de Procuratura Generală: Scrisoarea din 27.05.2008 din partea președintelui Comisiei juridice, pentru numiri și imunități a Parlamentului RM cu rapoartele statistice anexate și răspunsurile la întrebările specifice.

al poliției, ai cărei membri sunt, în principal, absolvenții Academiei de Poliție, ca fiind un factor care menține axarea poliției pe urmărirea penală a infracțiunilor, și nu pe prevenirea infracțiunilor, servirea intereselor victimelor sau asigurarea drepturilor inculpaților. Această structură ierarhică a gradelor militare, de asemenea, a menținut axarea polițiștilor pe promovarea în grad.

Lipsa resurselor umane

Aproximativ 50-60% din ofițerii de urmărire penală au mai puțin de trei ani de experiență, ceea ce afectează capacitatea acestora de a investiga infracțiunile grave. Direcția generală urmărire penală are un program foarte bun de formare profesională; totuși, impactul acestuia este redus din cauza fluctuației sporite a cadrelor în rândul ofițerilor de urmărire penală.

Lipsa resurselor tehnice

Republica Moldova nu are un laborator pentru expertiză genetică. Astfel, trebuie utilizate laboratoarele din Ucraina sau din România, care sunt foarte scumpe. Chiar și locurile de recoltare a ADN-ului reprezintă o problemă. Deseori sunt utilizate vehiculele poliției de la alte secții. Nu există acces la internet sau la bazele de date juridice.⁸⁰ Polițiștii sunt deseori nevoiți să-și procure singuri computere și hârtie. Unicul laborator de expertiză a amprentelor se află la Chișinău.

Performanța slabă a organelor de constatare

Organele de constatare sunt primele care ajung la locul faptei și care colectează probele. Cu toate acestea, de multe ori, acest lucru este efectuat în mod incorect, iar rezultatul nu poate fi folosit ca probă. Procurori și judecători, de asemenea, au abordat această problemă. Autoritatea acestor organe a fost extinsă⁸¹ (*a se vedea mai sus competența extinsă până la pornirea procesului penal*). Inspectorii de sector, precum și poliția pentru menținerea ordinii publice (Serviciul patrulă și santinelă) sunt foarte prost remunerați, rezultatul fiind standarde profesionale scăzute și lipsa motivației.

Evidența inexactă

A fost abordat un motiv major de îngrijorare: cel cu privire la *metodele de înregistrare a infracțiunilor de către poliție*. Există două registre: registrul de evidență a sesizărilor cu privire la infracțiuni și registrul de evidență a altor informații cu privire la infracțiuni.

Principala diferență dintre aceste două registre este că primul include infracțiunile raportate, iar informațiile din al doilea registru nu sunt luate în considerare la elaborarea statisticilor privind infracționalitatea. Ofițerul de serviciu decide ce să se înregistreze și în care registru. Comisarul verifică registrele și poate decide când să transfere informațiile dintr-un registru în altul. Factorii luați în considerație pentru transferul informațiilor dintr-un registru în altul sunt foarte subiectivi, în funcție de voința ofițerului de serviciu și de decizia comisarului.

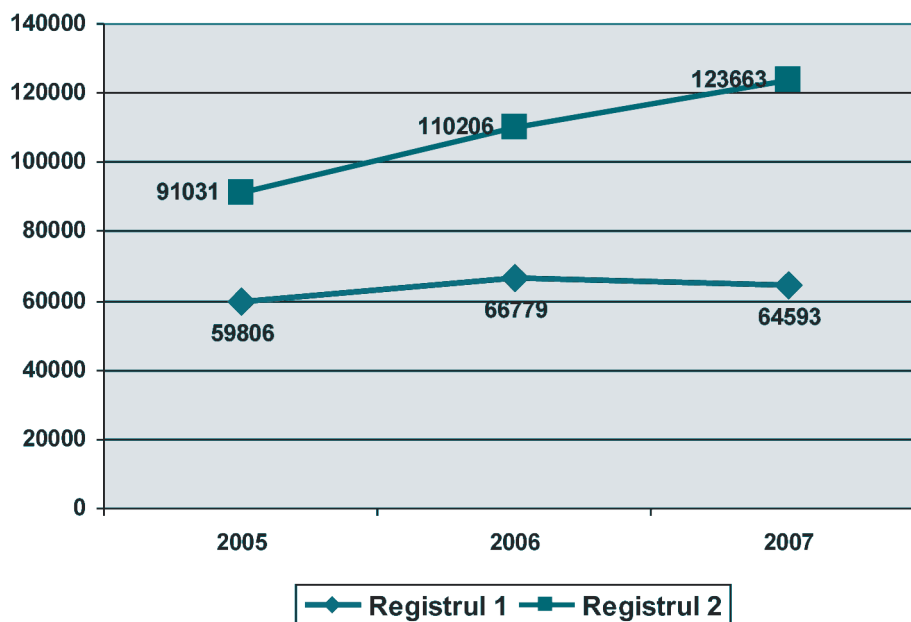
Experiența arată că infracțiunile cu anumită rezonanță socială, de obicei, sunt înregistrate, în timp ce infracțiunile ușoare sau mai puțin grave, de multe ori, nu sunt înregistrate ca informații despre infracțiuni, ci mai curând ca „alte informații” și rareori sunt transferate în registrul corespunzător, pentru a evita influența negativă asupra statisticilor generalizate. Acest lucru poate fi cauza unor discrepanțe dintre indicatorii victimizării și cifrele oficiale privind infracționalitatea (a se vedea mai sus *Nivelurile de victimizare*).

⁸⁰ Un interviu a menționat că în comisariatul respectiv edițiile Monitorului Oficial sunt primite doar de către contabilitate!

⁸¹ Legea nr. 256-XVI din 29.11.07 (modificarea art. 273 al CPP).

Tabelul de mai jos arată cifrele din diferite registre pentru anii 2005-2007. Registrul 2 (care nu este luat în considerație la elaborarea statisticilor privind infracționalitatea) a arătat o creștere marcată coerență, în timp ce registrul 1 pare a fi fluctuant. Presupunând că ratele de raportare sunt aceleași pentru ambele tipuri de registre, aceste cifre ar trebui să se modifice în tandem.

Tabelul 10: Numărul de sesizări și alte informații despre infracțiuni⁸²



Existența în continuare a torturii

Tehnicile de interogare care ajung până la tortură sau tratament inuman și degradant sunt utilizate în continuare, însă poliția criminală neagă faptul că acestea ar fi larg răspândite. Acuzațiile de tortură sunt examinate de către Procuratură. Ministerul Afacerilor Interne, de asemenea, are o unitate specială (securitatea internă), care este responsabilă pentru investigarea acuzațiilor de tortură (printre alte sarcini). Întrucât procurorii depind de ofițerii de poliție în activitățile lor de urmărire penală și, de asemenea, desfășoară urmăriri penale, ei au un interes scăzut de a dezvălui cazurile de tortură. Ca răspuns la această critică, Procurorul General a emis un ordin, în 2007, prin care procurorii militari (care, de obicei, investighează doar infracțiunile săvârșite de către membrii armatei) sunt responsabili pentru urmărirea penală a tuturor acuzațiilor de tortură.⁸³ Cu toate acestea, având în vedere caracterul ierarhic (prevăzut legislativ) al organelor de urmărire penală, rămâne problematic faptul că, deși procurorii investighează actele de tortură, dependența profesională de ofițerii de urmărire penală există în continuare.⁸⁴

Din cauza lipsei facilităților tehnice și a experienței adecvate a ofițerilor de urmărire penală, urmărirea penală sunt încă axate pe recunoașterea vinovăției, iar recunoașterea vinovăției este, deseori, obținută sub presiune, în pofida faptului că probele obținute prin mijloace ilegale trebuie excluse de

⁸² Datele statistice (pe țară) prezentate de Ministerul Afacerilor Interne: Scrisoarea din 28.05.2008, din partea președintelui Comisiei juridice, pentru numiri și imunități a Parlamentului RM și rapoartele statistice anexate cu răspunsurile la întrebările specifice.

⁸³ Procuratura Generală a Republicii Moldova, Ordinul nr. 261/11 din 19 noiembrie 2007, „Cu privire la organizarea urmăririi penale a cazurilor de tortură, tratament inuman sau degradant”.

⁸⁴ Alin. 5 al Ordinului prevede: „5. Ori de câte ori din afirmațiile de tortură va rezulta o suspiciune rezonabilă, procurorul va porni imediat urmărirea penală pentru a colecta operativ probele în legătură cu infracțiunea, circumstanțele în care a fost săvârșită, identificarea autorului etc.”

către judecător în instanță (art. 94 al CPP). Rapoartele independente ale Comisarului European pentru Drepturile Omului și Amnesty International condamnă deopotrivă existența în continuare a torturii în Republica Moldova.⁸⁵

Corupția continuă

Persoanele intervievate au fost de acord că corupția rămâne a fi o problemă, dar toate au considerat că proporțiile acesteia sunt exagerate. Cauzele corupției se consideră salariile mici în organele de poliție și toleranța la cazurile de corupție, atât în rândul ofițerilor superiori de poliție, cât și în societate în general. Persoanele intervievate au remarcat faptul că salariul lor este compus din salariul de bază și primele plătite în funcție de diferite criterii (ani de serviciu, performanța lunară). Salariul de bază este mic, prin urmare, primele sunt cruciale. Pentru intervievați pare a fi neclar modul în care sunt calculate primele. Acest lucru implică un grad înalt de discreție din partea comisarului și face colaboratorii dependenți de superiorii lor.

O persoană interviuată, anterior angajată în poliție, a susținut că, în perioada 2000-2002, a existat o practică răspândită ca fiecare post de comisar să aibă un anumit preț (aproximativ 5000 USD), la fel ca orice post de șef de direcție în cadrul comisiariatelor raionale (aproximativ 3000 USD). În mod similar, orice promovare ierarhică costă o anumită sumă de bani.

Academia de Poliție, care are scopul de a instrui viitorii ofițeri de poliție, nu oferă instruire gratuită, iar studentul trebuie să achite o taxă de înscriere, care, apoi, „trebuie recuperată” când acesta se angajează la Minister. Anumite posturi în cadrul comisiariatelor și în Ministerul Afacerilor Interne sunt considerate „profitabile”, iar ofițerii care lucrează în astfel de posturi urmează să achite o anumită sumă de bani superiorilor lor, care apoi îi transferă superiorilor lor și așa mai departe.⁸⁶

O atenție insuficientă acordată victimelor

Nici aspectele ce țin de protecția victimelor, nici cele ce țin de prevenirea infracțiunilor nu au fost abordate de către ofițeri din proprie inițiativă, ei sugerând că acestea nu reprezintă priorități. Un ofițer de urmărire penală a susținut că prevenirea infracțiunilor nu este o parte a rolului lor, deoarece există un departament special pentru acest scop. Cu toate acestea, un alt ofițer a remarcat faptul că protecția victimelor a obținut recent o mai mare importanță. Astfel, ofițerii de urmărire penală ar trebui, în mod curent, să întreprindă măsuri de asigurare a compensațiilor pentru victimă, prin se-

⁸⁵ „Amplarea problemei de rele tratamente față de persoanele private de libertate de către poliția din Republica Moldova, precum și problema legată de lipsa responsabilității pentru relele tratamente, nu sunt nici noi, nici necunoscute. Până în prezent, începând cu anul 2005, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat încălcări ale articolului 3 al Convenției europene a drepturilor omului de către Republica Moldova în 22 de hotărâri pronunțate. Într-o hotărâre recentă, Gurgurov c. Moldovei (nr. 7045/08), Curtea a hotărât în unanimitate că a existat o încălcare a articolului 3, din cauza durerii și suferinței severe provocate domnului Gurgurov de către poliție și a obstacolelor – create de procuratură în timpul urmăririi – de a identifica persoanele responsabile. Mai mult decât atât, ca urmare a vizitei sale în R. Moldova din septembrie 2007, Comitetul European pentru Prevenirea Torturii (CPT) a concluzionat că „fenomenul de rele tratamente ale poliției rămâne a fi de proporții grave”, Raportul lui Thomas Hammarberg, Comisarul Consiliului Europei pentru Drepturile Omului, ca urmare a vizitei sale în Republica Moldova din 25-28 aprilie 2009, Strasbourg, 17 iulie 2009, CommDH (2009) 27, alin. 40. A se vedea, de asemenea, Tortura și relele tratamente ale poliției din R. Moldova: „E ceva normal”, *Amnesty International*, octombrie 2007, AI Index: EUR 59/002/2007, p. 30 – care ajunge la concluzia că „tortură și relele tratamente aflate la dispoziția poliției sunt larg răspândite și sistematice în Republica Moldova. Organele de aplicare a legii sunt cunoscute ca obținând declarații și mărturii de la inculpați prin forță, uneori prin recurgerea la tortură” ... ceea ce este cauzat de diferite motive, inclusiv lipsa resurselor financiare pentru urmărire penală, bazarea prea mare pe declarații, lipsa instruirii și echipamentului de colectare a probelor și de stabilire a faptelor din speță, precum și atitudinile ofițerilor de poliție, sistemul de evaluare a activității ofițerilor de poliție și sistemului de recompense și motivare în cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

⁸⁶ Aceste fapte au fost mărturisite de către un fost angajat al Ministerului Afacerilor Interne, pe care autorii nu le pot verifica, nu subscriu și nu susțin autenticitatea lor.

chestrul pus pe proprietatea învinutului. Nu există un mecanism funcțional de protecție a victimelor și martorilor, cu excepția Direcției protecția martorilor din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, iar ofițerii au spus că, de multe ori, ei nu sunt în măsură să asigure protecția acestora. În special în cazurile de violență în familie, lor le lipsesc mecanismele eficiente de protecție a familiei și, adesea, ei utilizează arestul preventiv ca mijloc de menținere a bănuțului, învinutului sau inculpatului departe de familia presupusă a fi victima abuzului.

3.1.5 Măsurarea performanței poliției

Legislația prevede măsurarea rezultatelor urmăririi penale. Această legislație pune accentul pe „finalizarea” urmăririi penale și numărul de urmăririi penale.⁸⁷ În 2005, misiunea EUBAM în Republica Moldova a publicat un raport detaliat privind evaluarea performanței activității de urmărire penală și a procuraturii din Republica Moldova, împreună cu proiectele de modificare a criteriilor de măsurare a performanței și de trecere a funcției de elaborare a rapoartelor statistice de la Ministerul Afacerilor Interne la Procuratura Generală, iar a funcției de analiză – la Biroul Național de Statistică. Modificarea nu a urmat toate recomandările. Ministerul Afacerilor Interne publică în continuare date statistice privind infracționalitatea, dar acestea sunt aprobate de Procuratura Generală, fiind apoi transmise Biroului Național de Statistică în scopuri științifice și analitice.

Impresia de ansamblu din interviuri este că ofițerii de urmărire penală percep în continuare drept principal indicator al activității lor „numărul de infracțiuni descoperite” pe care trebuie să le raporteze lunar superiorilor. Acesta este un termen depășit, care se referă la materialele cazurilor transmise procurorului, indiferent de rezultatul examinării de către procuror a materialelor cazului. Aproape toți ofițerii de urmărire penală au spus că această măsurare a performanței a fost ineficientă, unii considerând-o chiar contraproductivă.

Mai mult de atât, unii ofițeri de urmărire penală susțin că au planuri informale cu privire la numărul de cazuri pe care trebuie să le „descopere” lunar și să le expedieze procurorului. Pentru unii, realizarea planului a avut consecințe financiare, întrucât comisarul poate reduce sau tăia din prime, pentru alții, acest plan nu a însemnat nimic mai mult decât o simplă cerință care putea fi „negociată” cu superiorii dacă existau suficiente argumente de ce acesta nu poate fi realizat.

⁸⁷ Legea nr. 216 din 29.05.2003 cu privire la Sistemul informațional integral automatizat de evidență a infracțiunilor, a cauzelor penale și a persoanelor care au săvârșit infracțiuni prevede următoarele criterii de apreciere a rezultatelor activității de urmărire penală – art. 17 al Legii:

(1) Criteriul unic de bază la aprecierea rezultatelor activității de urmărire penală la nivel național sau la nivel de unitate administrativ-teritorială este numărul de infracțiuni înregistrate centralizat după criteriul teritorial, a căror urmărire penală a fost terminată prin adoptarea de către procuror a uneia din următoarele decizii:

- a) trimiterea cauzei penale cu rechizitoriul instanței de judecată pentru examinare în fond;
- b) trimiterea cauzei penale instanței de judecată pentru aplicarea măsurilor de constrângere cu caracter medical;
- c) încetarea urmăririi penale sau clasarea cauzei penale;
- d) încetarea procesului penal în condițiile art.495 alin.(1) pct.1) din Codul de procedură penală;
- e) suspendarea condiționată a urmăririi penale;
- f) încetarea procesului penal cu liberarea de răspundere penală a minorului;
- g) transferul urmăririi penale altui stat.

(2) Ponderea infracțiunilor înregistrate în perioada de gestiune a căror urmărire penală a fost terminată prin adoptarea uneia din deciziile specificate la alin.(1) se calculează raportând numărul lor, stabilit conform rezultatelor primite de la organele de urmărire penală, la numărul total de infracțiuni înregistrate prima dată în perioada de gestiune în teritoriul respectiv, adică de la 1 ianuarie până la data necesară perioadei de gestiune, indiferent de data comiterii infracțiunii.

(3) Alte criterii se stabilesc de către fiecare participant la Sistem de sine stătător, conform criteriilor teritorial și departamental de evidență unică a infracțiunilor și a cauzelor penale, ținând cont de funcțiile executate, prevăzute de legislația în vigoare. Criteriile stabilite de sine stătător sunt de uz intern departamental, iar rezultatele estimative obținute sunt folosite de organele respective pentru necesități de serviciu.

O persoană interviuată a dezvăluit că, la sfârșit de lună, există o concurență informală între comisariate. Astfel, multe dintre infracțiunile „descoperite” ar putea să nu fie raportate decât la sfârșitul lunii, după ce se văd datele de la alte comisariate. Acest lucru poate contribui la rate de descoperire extrem de înalte.

Întrebate dacă opinia publică cu privire la ofițerii de urmărire penală și experiența populației în etapa de urmărire penală este importantă pentru evaluarea activității acestora, persoanele interviuate au declarat că acesta este un factor nou, recent auzit în declarațiile sau discuțiile din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Opinia publică nu pare a fi relevantă în activitatea zilnică, întrucât nu sunt desfășurate sondaje în mod curent și nu este colectat feedback-uri (opinii) de la oamenii care au legătură cu ofițerii de urmărire penală (în orice calitate).

Timpul sau durata urmăririi penale nu este un indicator oficial de performanță, dar este luat în considerație de unii ofițeri de urmărire penală și de către Direcția generală urmărire penală. Din momentul introducerii unor limite de timp pentru urmărirea penală a cazurilor în care inculpatul este arestat, problemele legate de durata urmăririi nu mai există.⁸⁸

Ministerul Afacerilor Interne a menționat următoarele date considerate importante la aprecierea activității și a succesului Ministerului și a subdiviziunilor sale, și anume lipsa în procesul de lucru a următoarelor neajunsuri și lacune:

- Numărul cauzelor penale restituite de procuri pentru completarea urmăririi penale;
- Numărul cauzelor penale încetate sau clasate pe motiv de reabilitare;
- Restituirea cauzelor penale pentru completarea urmăririi penale din cele propuse pentru suspendarea urmăririi penale;
- Numărul materialelor propuse pentru neînceperea urmăririi penale și restituite de către procuror cu indicație de începere a urmăririi penale;
- Numărul de plângeri, sesizări și încheieri interlocutorii care s-au confirmat;
- Repararea prejudiciului material cauzat prin comiterea infracțiunii;
- Numărul de sesizări înaintate cu privire la înlăturarea cauzelor și condițiilor care au admis comiterea infracțiunii;
- Numărul abaterilor disciplinare comise de ofițerii de urmărire penală.

Sugestii alternative pentru măsurarea performanței poliției/ofițerilor de urmărire penală au fost furnizate de persoanele interviuate:

- Indicatorii cantitativi sunt importanți, în special pentru menținerea disciplinei. În același timp, acești indicatori cantitativi trebuie corelați cu calitatea. De exemplu, în cazul în care ofițerului îi este repartizată o cauză privind o infracțiune deosebit de gravă sau excepțional de gravă, acest lucru ar trebui luat în considerație într-un mod diferit față de alte categorii de infracțiuni.
- Sondaje de opinie sau formulare de feedback de la populație ar trebui colectate și analizate în mod curent. În acest fel, ofițerii de urmărire penală ar acorda mai multă atenție modului în care ei se comportă cu populația / oamenii care se adresează pentru ajutor.

⁸⁸ A existat o problemă, după adoptarea noului CPP, și anume că acesta nu a prevăzut de la început procedura de suspendare a urmăririi penale, ceea ce a însemnat, practic, multe cazuri de prelungire inutilă a urmăririlor penale, în special în cazurile în care inculpații nu puteau fi găsiți. La inițiativa Ministerului Afacerilor Interne, această instituție a fost inclusă în CPP (instituția a fost introdusă în CPP prin Legea nr. 264-XVI din 28.07.06, articolele 287/1-278/3).

- Numărul de infracțiuni înregistrate ar trebui considerat drept un indicator. În cazul în care sunt luate în considerație doar infracțiunile „descoperite”, aceasta duce la faptul ca poliția să nu fie dispusă să înregistreze toate infracțiunile.
- Numărul de cauze penale restituite de către procuror pentru investigații suplimentare ar trebui luat în considerație ca un indicator negativ care ar motiva ofițerii să facă o muncă mai calitativă.
- Numărul de încălcări ale drepturilor omului confirmate în instanța judecătorească este, de asemenea, un indicator negativ care va motiva ofițerii de urmărire penală să respecte prevederile legii în activitatea lor, în special la colectarea probelor.
- Măsura în care sunt întreprinse acțiuni necesare pentru repararea prejudiciului cauzat prin infracțiune, care va motiva ofițerii de urmărire penală să acorde mai multă atenție părților vătămate.
- Activitatea de prevenire a infracțiunilor efectuată de către ofițerii de urmărire penală, de exemplu, numărul și calitatea analizei cauzelor unor anumite infracțiuni, precum și alte activități pe care le întreprind ofițerii în acest sens.
- Numărul de rețineri ilegale.
- Numărul de plângeri confirmate / satisfăcute cu privire la calitatea urmăririi penale.
- Nivelul de apreciere de către populație.

S-a propus a se exclude o serie de indicatori de performanță, care doar denaturează imaginea reală și invită la superficialitate în activitatea ofițerilor de urmărire penală:

- Numărul de cazuri expediate procurorului.
- Numărul de cazuri expediate instanței judecătorești.
- Numărul de infracțiuni nedescoperite.

Toate persoanele intervievate au fost întrebate dacă ar avea încredere în sistemul de justiție penală, în cazul în care ele înseși ar fi inculpate sau victime. În mod curios, niciuna dintre acestea nu a spus că ar avea încredere în sistem sută la sută!

3.2 Procuratura în Republica Moldova

3.2.1 Istoric recent al procuraturii din Republica Moldova

Pentru a înțelege poziția procuraturii din R. Moldova actuală, este necesară înțelegerea scopului *Procuraturii* din URSS, a cărei parte a fost și Republica Moldova, până în 1991. Acest istoric este important, deoarece majoritatea procurorilor care lucrează actualmente în Republica Moldova au funcționat sau au fost instruiți în perioada sovietică și, astfel, aduc cu ei percepții vechi ale rolului lor, care pot persista în atitudinile lor contrar reformelor juridice descrise în acest raport.

Procuratura era investită cu cea mai mare autoritate în cadrul sistemului de justiție sovietică. Sovietul Suprem numea în funcție Procurorul General al Uniunii Sovietice pentru o perioadă de cinci ani. Ca și în cazul altor funcții importante de conducere din cadrul guvernului sovietic, funcția de Procuror General făcea parte din *nomenclatura* aparatului central al partidului.

La rândul său, Procurorul General numea în funcție procurorii republicilor, adjuncții acestora, precum și procurorii capitalelor. Procurorul republicii numea ceilalți procurori. Procurorii de la toate nivelurile, în ceea ce privește acțiunile lor, în mod teoretic, se subordonau Sovietului Suprem. Totuși, autoritatea era delegată de către Procurorul General și, astfel, aceasta era exercitată independent de orice organ guvernamental regional sau local.⁸⁹ Angajații Procuraturii nu se supuneau autorității sovietelor locale, ci autorității partidului.

⁸⁹ <http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-12634.html>

Constituția Sovietică din 1977⁹⁰ prevedea un mandat complet pentru Procuratură, indicând că „Procuratura este împuternicită cu „puterea supremă de supraveghere a urmăririi stricte și uniforme a legislației de către toți miniștrii, toate comitetele și departamentele, întreprinderile, instituțiile și organizațiile, organele executiv-administrative ale Sovietelor Locale ale Aleșilor Poporului, colhozurile, cooperativele și alte organizații publice [și] funcționarii și cetățenii” URSS.⁹¹ Procurorii, astfel, supravegheau activitatea tuturor organelor guvernamentale, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor sociale în vederea asigurării faptului că acestea respectă legislația.

Astfel, Procuratura a fost împuternicită să verifice amănunțit aproape toate aspectele justiției din URSS. Niciun pas din cadrul procesului de justiție penală – arestul, perchezițiile, urmărirea penală, apelurile – nu putea fi realizat fără autorizația Procuraturii, și aceasta a supravegheat penitenciarele, reclamațiile deținuților și toate acțiunile poliției.⁹²

Deși Procuratura deținea autoritatea oficială de supraveghere a Ministerului Afacerilor Interne în cazul arestărilor și urmărilor penale în dosare politice, au existat puține probe cum că Procuratura, de fapt, a exercitat această funcție.⁹³ La finele perioadei sovietice, 15 000 de juriști, sau 12% din toți juriștii, erau angajați în procuratură.⁹⁴

După cum remarcă unii specialiști, în condițiile scopului și autorității vaste a Procuraturii, potențialul de abuz era înalt.⁹⁵ De exemplu, procurorii de nivel local erau frecvent implicați în intimidările deschise ale adversarilor politici sau încercau să redeschidă dosarele în care aceștia fuseseră achitați.⁹⁶

3.2.2 Reforma procuraturii

Procuratura a fost unul dintre primii candidați pentru reformă printre instituțiile din cadrul sistemului de justiție penală din Republica Moldova. După cum s-a menționat mai sus, principiul depolitizării procuraturii a fost introdus la începutul anului 1992. Legea cu privire la procuratură a fost consolidată în 2003 cu propuneri de modificări ulterioare în 2007. Cu părere de rău, legea din 2003 a păstrat multe din aspectele procuraturii sovietice, iar proiectele de modificări din 2007 au contribuit puțin la schimbarea situației. Astfel, în ceea ce privește legea din 2003, procurorul menține:

„puterea extensivă de supraveghere a organelor publice și private, precum și a cetățenilor, inclusiv puteri aferente percheziției și confiscării documentelor și altor lucruri, și solicitării explicațiilor, care pot fi aparent exercitate fără cerința de obținere a ordinului instanței judecătorești. Procurorul la fel poate emite în mod legal ordine obligatorii fără necesitatea de a recurge la instanțele judecătorești. Procurorul poate interveni în procedurile de urmărire civilă și administrativă, precum și în cele penale. În acest sens, limitele dintre puterile judiciare și de urmărire penală sunt confuze”⁹⁷.

⁹⁰ Art. 164.

⁹¹ Conform versiunii în limba engleză a lucrării scrise de Clark, W.A. *Crimă și pedeapsă în birocrăția sovietică: Combaterea corupției în elita politică: 1965-1990 (Crime and punishment in Soviet officialdom: Combating Corruption in the Political Elite 1965-1990)*, Sharpe M.E., pag.112.

⁹² Clark, W.A. *Crimă și pedeapsă în birocrăția sovietică: Combaterea corupției în elita politică: 1965-1990*, Sharpe M.E., pag. 112.

⁹³ <http://www.globalsecurity.org/intell/world/russia/mvd-su0531.htm>

⁹⁴ Clark, W.A. *Crimă și pedeapsă în birocrăția sovietică: Combaterea corupției în elita politică: 1965-1990*, Sharpe M.E., pag. 112.

⁹⁵ Clark, W.A. *Crimă și pedeapsă în birocrăția sovietică: Combaterea corupției în elita politică: 1965-1990*, Sharpe M.E., pag. 112.

⁹⁶ Clark, W.A. *Crimă și pedeapsă în birocrăția sovietică: Combaterea corupției în elita politică: 1965-1990*, Sharpe M.E., pag. 113.

⁹⁷ Hamilton, J. & Range, H. Comentarii cu privire la proiectul legii modificărilor la Legea cu privire la procuratură (nr. 118-XV din 14 martie 2003), Direcția Generală Afaceri Juridice, Consiliul European, 11 ianuarie 2007.

Mai mult ca atât, experții independenți ai Consiliului Europei au menționat următoarele:

„...procuratura nu este în niciun caz limitată la funcția de urmărire a faptelor penale. În acest sens, are rost de menționat Recomandarea Adunării Parlamentare a Consiliului Europei 1604 (2003) cu privire la rolul procuraturii într-o societate democratică guvernată de un stat de drept, care, deși nu este obligatorie pentru Statele Membre, prevede (în alineatul 6) că responsabilitățile legislative non-penale variate ale principiilor publice de bază ale Europei” au continuat să declare opinia sa (în alineatul 7) că „este esențial ... ca puterile și responsabilitățile procurorilor să fie limitate la urmărirea penală a faptelor penale și un rol general în apărarea interesului public prin intermediul sistemului de justiție penală, cu organe separate, adecvat localizate și efective, create să ia povara aferentă oricăror altor funcții”. După cum a fost deja menționat, chiar dacă aceasta reprezintă opinia Adunării Parlamentare, ea nu reflectă practica din cadrul tuturor Statelor Membre ale Consiliului Europei. Este evident faptul că Procuratura Generală a Republicii Moldova se află printre acele procuraturi care nu se conformează modelului, considerat a fi esențial de către Adunarea Parlamentară. Printr-un comentariu general, am observat, în primul rând, că proiectul Legii nu abordează nicio problemă menționată mai sus. Majoritatea prevederilor acestuia, după cum a fost deja menționat, par a fi relativ tehnice. Deși majoritatea prevederilor nu par a fi de sine stătător inacceptabile, ele nu au nici un efect asupra unei reforme majore a sistemului care necesită schimbare”⁹⁸.

Modificările proiectului de mai sus nu au fost adoptate, în schimb în 2008 a fost elaborată o nouă lege⁹⁹, care clarifică structura organizatorică a Procuraturii Generale și creează un nou organ autonom, numit Consiliul Superior al Procurorilor. Legea încorporează prevederile cu privire la procedurile de admitere, promovare și de disciplină ale procurorilor, care urmează să fie tratate de către Colegiul disciplinar și Colegiul de calificare. Din martie 2009, Procurorul General numește în funcție procurorii propuși de către Consiliul Superior al Procurorilor¹⁰⁰. *Cu toate acestea însă, multe modificări sunt superficiale și în general păstrează în bună parte competențele procuraturii în afara sistemului de justiție penală, ignorând recomandările naționale și ale Consiliului Europei în această privință.*

Rezultatele interviului de mai jos ne spun că sfera largă de acțiune a procuraturii prezintă semne de îngrijorare nu doar din punctul de vedere al principiului separației puterilor, ci și din punct de vedere administrativ, reprezentând o povară covârșitoare pentru procurorii de rând, limitând capacitatea acestora de a-și realiza funcțiile principale ce țin de urmărirea penală și prezentarea acuzației în instanța de judecată. În schimb, procurorii superiori au recunoscut faptul că orice reducere a sferei de acțiune va limita în continuare puterea și prestigiul procuraturii.

3.2.3 Rezultatele sondajului cu privire la procuratură

Ca și în cazurile anterioare, foarte mulți respondenți nu au dorit sau nu au putut (23-30%) să dea un răspuns referitor la diferite întrebări cu privire la urmărirea penală. Ținând cont de influența deosebită a procuraturii din ultimii ani, nu este surprinzător faptul că rata întrebărilor la care nu s-a răspuns a depășit rata obținută pentru întrebările similare cu privire la poliție.

În ce măsură sunteți de acord cu faptul că procuratura ca instituție aduce învinuiri întemeiate și corecte din punct de vedere legal?

Mai puțin de jumătate (49%) din locuitorii Republicii Moldova au fost de acord cu faptul că procuratura, ca instituție, aduce învinuiri întemeiate și corecte din punct de vedere legal. Cu toate acestea,

⁹⁸ Hamilton, J. & Range, H. Comentarii cu privire la proiectul legii modificărilor la Legea cu privire la procuratură (nr. 118-XV din 14 martie 2003), Direcția Generală Afaceri Juridice, Consiliul Europei, 11 ianuarie 2007.

⁹⁹ Care a dus la Legea cu privire la procuratură, Legea nr. 294 din 25.12.2008, care a intrat în vigoare la 17.03.2009.

¹⁰⁰ În vigoare din 17.03.09.

aproximativ 23% nu au vrut să răspundă. Printre cei care au răspuns, 64% au fost de acord sau complet de acord, în timp ce 36% nu au fost de acord sau nu au fost complet de acord cu faptul în cauză.

În ce măsură sunteți de acord cu faptul că procurorii aduc învinuiri întemeiate și corecte din punct de vedere legal?

Doar 45% dintre respondenți au fost de acord cu declarația că procurorii înaintează învinuiri corecte. Aproximativ 24% dintre respondenți nu au vrut să-și exprime opinia. Dintre cei care s-au pronunțat, 59% au fost de acord sau complet de acord, în timp ce 41% nu au fost de acord sau nu au fost complet de acord. Acest rezultat, împreună cu rezultatul precedent, sugerează faptul că există mai multă încredere în instituție decât în persoanele instituției.

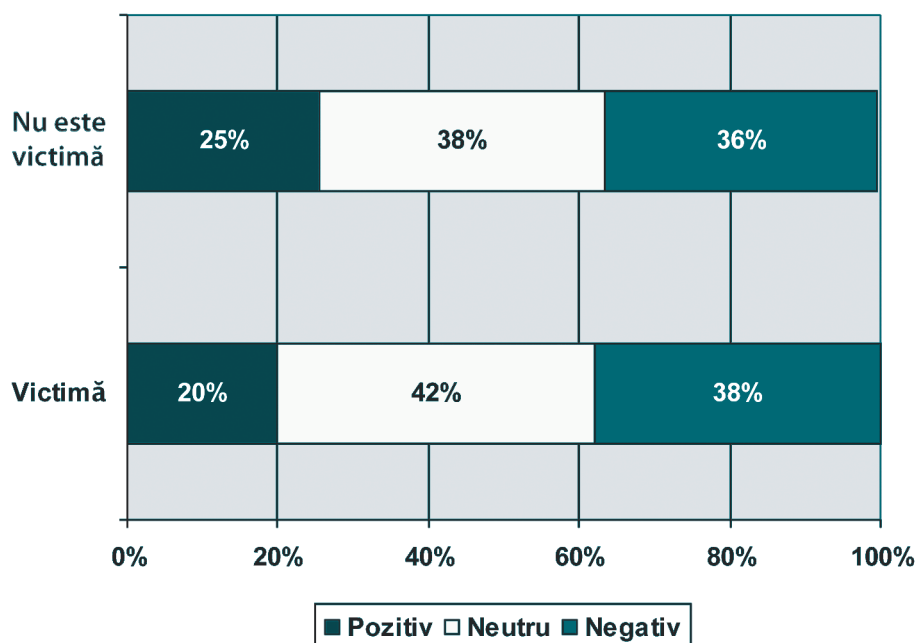
Cât de bine își îndeplinesc procurorii obligațiile de serviciu?

Aproximativ 30% dintre respondenți nu au vrut să-și exprime opinia cu privire la faptul cât de bine își execută activitatea procurorii. Aceasta a reprezentat o rată mai înaltă de întrebări fără răspuns decât s-a înregistrat pentru poliție. Dintre cei care au dorit să-și exprime opinia, majoritatea (39%) au acordat calificativul „nici bine, nici rău”. Aproximativ 27% au spus „rău sau foarte rău”. Aproximativ 34% au acordat totuși un calificativ favorabil. Acesta a fost puțin mai înalt decât calificativul favorabil de 32% la aceeași întrebare despre poliția de urmărire penală. Calificativul mediu pentru procuratură, din maximum 5 puncte, a fost de 3,10, fiind puțin mai înalt decât cel pentru ofițerii de urmărire penală din cadrul MAI.

Ce afectează ratingul procurorilor?

Analiza de regresie arată că următoarele elemente de profil ale respondenților: persoană de gen masculin, cu studii, tânără, victimă a infracțiunii în ultimii trei ani, produc, fiecare în parte, un impact negativ semnificativ asupra ratingului procurorilor („cât de bine își îndeplinesc procurorii obligațiile de serviciu?”). Nu a existat nicio relație semnificativă între clasamentul procurorilor și venituri, nici între clasamente și sesizările instanței judecătorești în ultimii trei ani. Acest lucru sugerează că persoanele care au fost în instanța judecătorească sau a căror bunăstare diferă par a avea viziuni negative sau pozitive privind urmărirea penală și că așteptările cetățenilor cu privire la urmărirea penală sunt satisfăcute în instanțele judecătorești. La examinarea tuturor acestor factori semnificativi, impactul lor rămâne negativ.

Tabelul 11: Ratingul procurorilor conform statutului de victimă a respondenților



3.2.4 Rezultatele interviurilor cu procurorii

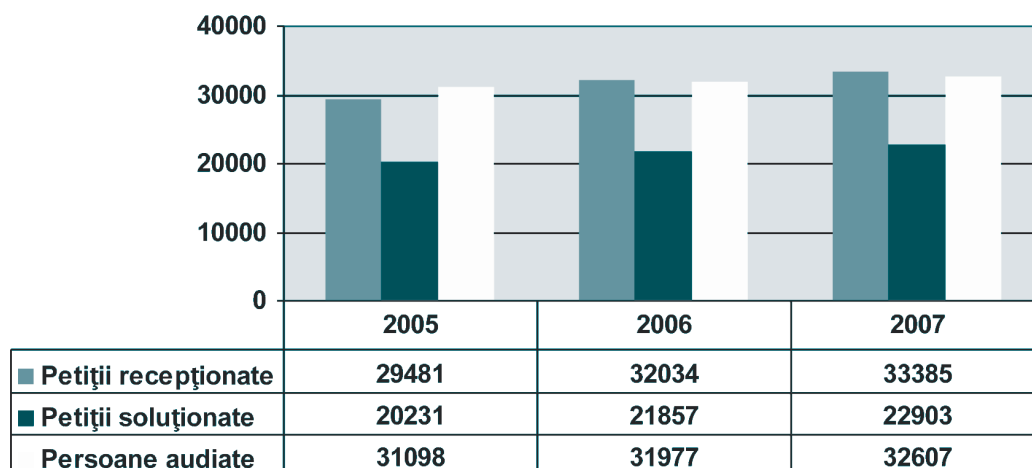
Preocupările față de sfera largă de acțiune a mandatului Procuraturii Generale

Majoritatea procurorilor nu au fost mulțumiți de faptul că, pe lângă sarcinile lor de urmărire penală, trebuie să examineze reclamațiile și petițiile de la cetățeni și să monitorizeze legalitatea activităților persoanelor juridice și fizice.

Reforma din 2008 a modificat superficial atribuțiile procurorilor, însă a păstrat esența competențelor adiționale celor din domeniul justiției penale. Conducerea procuraturii pare să susțină mult aceste competențe vaste. În schimb, procurorii de un grad inferior percep competențele adiționale justiției penale ca pe o povară facultativă.

Conducerea pretinde că există o „încredere și respect înalt față de persoanele din procuratură, fapt dovedit prin ratele înalte de reclamații, petiții și altă informație și solicitări adresate procuraturii” și „lipsa altor organe care să realizeze aceste funcții”. Frecvența solicitărilor adresate procuraturii de către populație poate să derive atât din încredere, cât și din obiceiul respectiv rămas din perioada sovietică. Evident, datele de mai jos (a se vedea tabelul 12) indică o majorare ușoară a numărului de petiții audiate în perioada 2005-2007.

Tabelul 12: Datele statistice comparative privind numărul de petiții parvenite, soluționate și cel al persoanelor audiate în organele de urmărire penală în anii 2005 – 2007¹⁰¹



Procurorii de nivel inferior afirmă că munca adițională justiției penale le ia din timpul necesar pentru activități de urmărire penală. Mai mult ca atât, deseori problemele sunt foarte complicate, cum ar fi cele din domeniul comercial, fiscal sau vamal, care nici nu sunt principalele domenii ale specializării acestora. Unii sunt de părere că activitatea care nu se referă la justiția penală le consumă până la 50% din timpul lor de muncă, deși în alte procuraturi există procurori specializați, care se ocupă doar de asemenea probleme.

Unele funcții aparțin în mod clar altor organe de stat, care pot prelua acest lucru. De exemplu, acordarea asistenței juridice gratuite de către procuratură persoanelor cu dizabilități, minorilor și al-

¹⁰¹ Datele statistice (pe țară) prezentate de Procuratura Generală: Scrisoarea din 27.05.2008, din partea președintelui Comisiei juridice, pentru numiri și imunități a Parlamentului RM și rapoartele statistice anexate cu răspunsurile la întrebările specifice.

tor persoane vulnerabile este inadecvată pentru procuratură, ținând cont de faptul că există avocați care oferă asistență juridică garantată de stat prin sistemul administrat de către Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat și oficiile sale teritoriale.

În mod similar, în vederea asigurării conformării legale de către persoanele juridice, există o serie de organe, cum ar fi autoritățile fiscale, instanțele de contencios administrativ, Ministerul Mediului, inspecția muncii. Pentru distribuirea rolurilor, totuși, bugetul și personalul va trebui să fie realocat, și acesta este probabil principalul motiv de rezistență la nivelul conducerii de a limita rolul procurorilor.

Prezentul raport susține că procuratura trebuie doar să fie notificată despre o posibilă activitate criminală de către organele de constatare, împuternicite cu autoritatea de inspectare a conformității activității persoanelor juridice și fizice cu cerințele legale. Acestea includ inspecția muncii, autoritățile fiscale și de mediu. Procurorii nu trebuie să fie implicați în realizarea verificărilor ei înșiși. Starea actuală de lucruri, deseori, creează cu adevărat impresia de manipulare politică.

Urmărirea penală, prezentarea acuzației în instanțele judecătorești, protecția victimei și martorilor, analiza tendințelor infracționalității și strategiile pentru prevenirea infracțiunilor reprezintă un mandat suficient de vast pentru procurori. Supravegherea executării sancțiunilor penale nu este total adecvată pentru procurori, ținând cont de controlul judiciar și alte mecanisme existente, cum ar fi Comitetul pentru Plângeri, Mecanismul Național de Prevenire și Instituția Avocaților Parlamentari.

Presiunea venită din partea conducătorilor de resort

Procurorii suferă din cauza presiunii mari legate de dorința de a avea succes în instanța judecătorească și pentru pedeapsa pe care o cer în instanța judecătorească. Ei trebuie să prezinte explicații detaliate în cazurile când instanța pronunță sentințe mai blânde. Astfel, există tendința de a contesta fiecă sentință mai blândă decât cea propusă de procuror în discursul său ținut în etapa dezbaterilor judiciare.

Relațiile proaste cu ofițerii de urmărire penală

Procurorii pretind că principalul lor impediment (în conducerea și/sau realizarea urmăririlor penale și prezentarea acuzației în instanța judecătorească) este relația proastă cu ofițerii de urmărire penală și colaboratorii organelor operative de investigație de pe lângă Ministerul Afacerilor Interne, care din 2001 s-au concentrat asupra atingerii unor ținte cantitative stabilite de către mecanismele interne.

Unii procurori percep pozitiv modificarea din 2003 a rolurilor procurorului și ofițerilor de urmărire penală, deoarece gradul sporit de control al procuraturii asupra ofițerilor de urmărire penală reprezintă o garanție în plus a probității ofițerilor de urmărire penală. Aceștia întocmesc toate documentele de urmărire penală și le prezintă procurorilor spre aprobare.

Cu părere de rău, deși procurorii și ofițerii de urmărire penală colaborează foarte strâns în fiecare caz, ei au motivații diferite. Ofițerul de urmărire penală, fiind urmărit de ideea obținerii unor realizări rapide, este tentat să trimită cazul cât mai curând posibil procuraturii, chiar dacă acest lucru implică o calitate compromisă.

Procurorii, pe de altă parte, cu toate că sunt interesați de rapiditatea soluționării cazului, sunt totuși mult mai atenți la calitatea dosarului de caz, deoarece riscă să fie respins cazul de către instanță. Achitățile sau reducerile semnificative ale acuzațiilor sunt considerate ca indicatori negativi pentru procurori (a se vedea mai jos).

Reforma din 2003 a lăsat ofițerilor de urmărire penală competența de colectare a probelor, însă le-a exclus orice putere de luare a deciziei, astfel lipsindu-i de responsabilitatea finală pentru munca lor. Împreună cu îndemnul de mai sus privind indicatorii de realizări cantitative, acest fapt a dus, conform spuselor unor procurori, la o reducere a calității activității de urmărire penală.

Unii intervievați au sugerat că trecerea ofițerilor de urmărire penală sub jurisdicția procuraturii sau constituirea lor ca un departament separat reprezintă unica soluție viabilă a acestei probleme.

Cercetarea la fața locului și măsurile operative de investigație defectuoase

Procurorii au subliniat problemele privind *rezultatele slabe ale organelor de constatare și organelor operative de investigație*. Acești ofițeri sunt responsabili de descoperirea infracțiunilor și colectarea probelor la fața locului înainte de implicarea ofițerilor de urmărire penală. De exemplu, într-un raion, doar 30 de infracțiuni din 237 (110 la plângerea victimei, 97 din oficiu) au fost înregistrate ca urmare a activității organelor de constatare.

Procurorii se plâng, de asemenea, de greșelile procedurale comise la cercetarea la fața locului, la luarea amprentelor digitale, care sunt de multe ori efectuate cu erori, ulterior fiind excluse ca mijloc de probă. Procurorii sau ofițerii de urmărire penală de multe ori au nevoie de a dubla unele acțiuni procesuale. Acest lucru complică procesul și descurajează victimele sau martorii de a colabora până la sfârșit, întrucât martorii și victimele sunt audiați, în primul rând, la fața locului de către organele de constatare, apoi în cadrul urmăririi penale de către ofițerii de urmărire penală (și, de multe ori, nu doar o singură dată), și apoi de către procurori. După care aceeași declarație trebuie să fie dată în instanța judecătorească. Victimele sunt adesea afectate de această procedură complicată și, în cele din urmă, renunță la cazul lor.

Cele patru organe (procurorii, ofițerii de urmărire penală, organele de constatare și organele operative de investigație), de asemenea, conlucrează foarte prost la analiza cauzelor infracțiunilor și la luarea de măsuri pentru prevenirea unor noi infracțiuni.

Chiar în cursul urmăririi penale, lanțul de comandă între aceste patru organe este împovărat și ineficient. Ofițerii de urmărire penală nu sunt întotdeauna în măsură să efectueze toate acțiunile de urmărire penală și primesc foarte puțin sprijin de la organele de constatare și organele operative de investigație. Deci diferitele interese urmărite de fiecare organ, echipamentul tehnic sărac și facilitățile de investigație reduse, salariile lor mici și volumul imens de lucru creează aceste disfuncții în activitatea lor.

Evidența defectuoasă a înregistrării infracțiunilor și a cauzelor penale

Persoanele intervievate la fel au menționat că datele privind infracțiunile și cauzele penale din Republica Moldova nu reflectă într-o măsură adevărată infracționalitatea din țară. Acest lucru este cauzat parțial de procedurile inadecvate de înregistrare, dar și de impactul indicatorilor de performanță. Ratele infracțiunilor descoperite sunt pur și simplu exagerate pentru atingerea scopurilor. Ratele de peste 80% ale infracțiunilor descoperite (cazuri în care autorul a fost identificat) nu corespund realității. Deși Procuratura este responsabilă de verificarea registrelor relevante ale poliției, în realitate, comisarul de poliție este cel care le păstrează sub un control total. Aceasta le îngreunează munca și erorile, în mod intenționat sau nu, apar în momentul înregistrării infracțiunilor, care duc la date statistice denaturate. Infracțiunile în care autorul este dificil de identificat, precum și infracțiunile economice și de corupție tind să nu fie înregistrate.

O altă denaturare apare atunci când plângerile cu privire la infracțiuni sunt înregistrate, însă ofițerii de urmărire penală întârzie pornirea procesului penal, în caz că astfel de infracțiuni sunt dificil de a fi descoperite. Legislația nu prevede limite de timp dintre înregistrarea plângerii și pornirea procesului penal. Cazurile simple sunt, din contra, înregistrate rapid și pornite, și deseori un incident este înregistrat ca un șir de diferite infracțiuni, care majorează artificial cifrele privind infracțiunile și

adaugă valoare inutilă la volumul de lucru al fiecărui ofițer implicat. Acest fapt a fost la fel remarcat de către judecătorii de instrucție¹⁰².

Lipsa de încredere a populației

Majoritatea procurorilor spun că cea mai mare problemă a sistemului de justiție penală este lipsa *încrederii populației în sistemul de justiție* în general. Această neîncredere continuă să fie alimentată de greșelile sau erorile procesuale comise de către toți actorii urmăririi penale, dar și de instanțele de judecată.

În opinia procurorilor, lipsa de solemnitate și de ordine în instanțele judecătorești descurajează populația. Întârzierile și amânările extenuază martorii și victimele, a căror prezență în instanța judecătorească este foarte dificil de asigurat. Desfășurarea ședințelor de judecată în birourile judecătorilor, deseori fără respectarea procedurii, creează o impresie negativă printre participanți, care, în consecință, nu percep instanța ca o autoritate serioasă, ci mai curând ca o instituție de stat ordinară, ale cărei hotărâri pot fi modificate.

La fel ca și în cazul ofițerilor de urmărire penală, atunci când au fost întrebați dacă aceștia, în cazul în care ar fi fost o victimă a unei infracțiuni sau a unui inculpat, ar avea ei o încredere sută la sută în sistemul de justiție penală din Republica Moldova, majoritatea răspunsurilor din partea procurorilor au fost „nu”. Motivele pentru aceasta se bazează pe lipsa promptitudinii cu privire la pornirea procesului penal ca urmare a multor instituții implicate; lipsa interesului de colectare promptă și corectă a probelor; și pe eșecul de a explica drepturile victimelor și inculpaților în toate etapele procesului, chiar și în instanțele de judecată.

Lipsa măsurilor de reabilitare

O altă problemă constatată de către cei intervievați a fost *sistemul de executare a pedepselor*. Deși condițiile de detenție s-au îmbunătățit, nu există nicio abordare coordonată în rândul instituțiilor de stat: în timp ce Departamentul Instituțiilor Penitenciare a început să se concentreze asupra reabilitării, poliția, în special inspectorii de sector, continuă să folosească tactici vechi de identificare a persoanelor condamnate anterior, ca țapi ispășitori pentru infracțiuni noi.

Procurorii consideră că ar trebui să existe mai multe investiții în munca cu deținuții eliberați, precum și în educarea populației, care îi tratează cu dispreț pe foștii deținuți. Mecanismul de implementare a sancțiunilor nonprivative de libertate necesită îmbunătățiri. Spre exemplu, referitor la munca în folosul comunității – autoritățile publice locale și inspectorii de sector locali nu reușesc să urmărească orele lucrate, prin urmare, aplicarea acestor sancțiuni este haotică și nu realizează scopurile propuse.

Dublarea funcțiilor cu judecătorii de instrucție

În timp ce persoanele intervievate în general au susținut introducerea instituției judecătorilor de instrucție care să ofere o protecție suplimentară bănuțiilor și învinuțiilor, procurorii spun că rămân

¹⁰² Legea nr. 216 din 29.05.2003 cu privire la Sistemul informațional integral automatizat de evidență a infracțiunilor, a cauzelor penale și a persoanelor care au săvârșit infracțiuni prevede următoarele criterii de apreciere a rezultatelor activității de urmărire penală, desemnează Ministerului Afacerilor Interne administrarea băncii centrale de date cu privire la infracțiuni, înregistrarea și păstrarea centralizată a informației cu caracter criminal, precum și eliberarea rapoartelor statistice generalizate privind starea infracționalității în țară (art. 7). Proiectul de lege din 2005 privind modificarea Legii nr. 216 din 29.05.2003 a propus excluderea funcției de „eliberare a rapoartelor statistice generalizate privind infracționalitatea în țară” din competența Ministerului Afacerilor Interne, sugerând „emiterea de rapoarte statistice generalizate despre criminalitatea în țară de către Biroul Național de Statistică, în baza informațiilor prezentate de către Procuratura Generală, Curtea Supremă de Justiție și Ministerul Justiției”. Această propunere nu a fost acceptată, prin urmare, Ministerul Afacerilor Interne se ocupă în continuare de înregistrarea infracțiunilor, de asemenea, fiind responsabil de emiterea rapoartelor statistice generalizate. Noua Lege cu privire la procuratură, cu toate acestea, prevede în art.141, litera a) faptul că Procuratura Generală, cu toate departamentele sale specializate, asigură „culegerea, prelucrarea, sistematizarea, analizarea, difuzarea și publicarea informației statistice privind starea criminalității și activitatea organelor Procuraturii”. Această prevedere este binevenită, în viziunea noastră, cu toate acestea, se pune întrebarea: cine va fi, în cele din urmă, responsabil de eliberarea informației statistice generalizate privind criminalitatea în țară – Ministerul Afacerilor Interne sau Procuratura?

multe probleme în ceea ce privește modul de funcționare a acestei instituții. Una dintre ele este volumul mare de lucru al judecătorilor de instrucție, în special din unele instanțe judecătorești, care nu le permite să examineze detaliat toate cererile și materialele cazurilor. De aceea, multe hotărâri sunt motivate destul de superficial sau chiar nu sunt motivate deloc.

Persistența torturii

Procurorii intervievați susțin că numărul de incidente de tortură în Republica Moldova s-a redus în mod semnificativ, ca urmare a trei motive majore: procese penale și condamnări pentru acte de tortură; utilizarea redusă a arestului preventiv; și transferul locurilor de detenție preventivă către Departamentul Instituțiilor Penitenciare. În general, ei califică drept „izolate” cazurile de tortură sau alte tratamente inumane sau degradante, care au loc de obicei în timpul perioadei de 72 de ore de reținere în izolatoarele de detenție provizorie, care se află în subordinea Ministerului Afacerilor Interne. Deși la o scară redusă în mod semnificativ, arestările administrative sunt încă aplicate de către poliție pentru „a pedepsi” persoane sau pentru a deschide dosare penale într-o etapă ulterioară. Arestările administrative includ, de asemenea, arestul în izolatoarele de detenție provizorie. Unele persoane intervievate susțin că lipsa echipamentului tehnic și a abilităților bune de investigare sunt principalele motive pentru tortură și alte metode care sunt aplicate pentru obținerea recunoașterii vinovăției sau a altor declarații. Astfel, persistă o lipsă de cunoștințe și abilități pentru a investiga cazurile fără a se baza pe recunoașterea vinovăției. În plus, ofițerii de poliție nu poartă nicio responsabilitate dacă în instanță persoana este achitată ca urmare a colectării ilegale a probelor. Astfel, ei au un interes scăzut de a opera în mod legal.

Lipsa resurselor

Unele persoane intervievate au menționat lipsa laboratoarelor de expertiză medico-legală și a unor experți medico-legali buni. În raioanele din afara Chișinăului situația este dezastruoasă. De obicei, există doar un singur expert medico-legal pentru fiecare raion. Unii au sugerat crearea unor echipe mobile de experți pentru 2-3 raioane, ca o soluție pentru problemă. Procurorii, de asemenea, duc lipsă de computere (unii își cumpără pe banii proprii) și de conexiune la Internet sau de orice alt acces la o bază de date legislativă. Salariile proaste ale procurorului au fost, de asemenea, frecvent menționate.

Lipsa autonomiei

În ceea ce privește independența procurorilor¹⁰³, punctele de vedere sunt diferite. Unii procurori spun că se simt absolut independenți. Alții însă au subliniat faptul că orice caz în care procurorul recomandă condamnarea cu suspendarea condiționată a executării pedepsei sau aplicarea unei pedepse mai blânde decât cea prevăzută de sancțiunea articolului din Codul penal trebuie să fie confirmat la Procuratura Generală. Toate cazurile în care a avut loc împăcarea părților sau în care dosarul penal a fost încheiat cu tragerea la răspundere administrativă sau în care este solicitată o sentință cu suspendarea condiționată trebuie de asemenea verificate de către persoanele sus-puse. Aceste exemple par să se refere mai curând la o lipsă a autonomiei decât la o lipsă a independenței politice. În ceea ce privește lipsa independenței politice, persoanele intervievate au fost mai puțin deschise la discuții; cu toate acestea, concluzia ar putea fi că procurorii nu sunt imuni la presiunile politice. Această deducție a fost confirmată în urma interviurilor cu judecătorii (a se vedea mai jos în secțiunea 3.3.4).

3.2.5 Măsurarea performanței procuraturii

Principala problemă cu privire la colectarea datelor statistice pare a fi lipsa analizei. Persoanele intervievate au identificat problema obiectivelor care trebuie să fie realizate de către ofițerii de urmă-

¹⁰³ Un principiu prevăzut în alin. 4 din art. 2 al Legii cu privire la procuratură.

rire penală. Procuratura nu pare să aibă indicatori comparabili de performanță, însă, cu toate acestea, suferă de mari presiuni pentru a finaliza cazurile rapid cu scopul de a satisface cerința celerității urmăririi penale. Prin urmare, la sfârșitul fiecărei luni ei trebuie să ofere explicații de ce anumite cazuri necesită perioade mai lungi de urmărire.

În conformitate cu Legea curentă cu privire la procuratură (2008), procurorii au 9 tipuri de grade de clasificare, pentru toți procurorii, și șase grade militare pentru procurorii de la procuratura militară și departamentul militar din cadrul Procuraturii Generale. Clasificarea și gradele speciale militare sunt acordate procurorilor la sfârșitul termenului obligatoriu precedent, în conformitate cu funcția și anii în serviciu, luând în considerare nivelul de profesionalism, dacă legea nu prevede altfel.

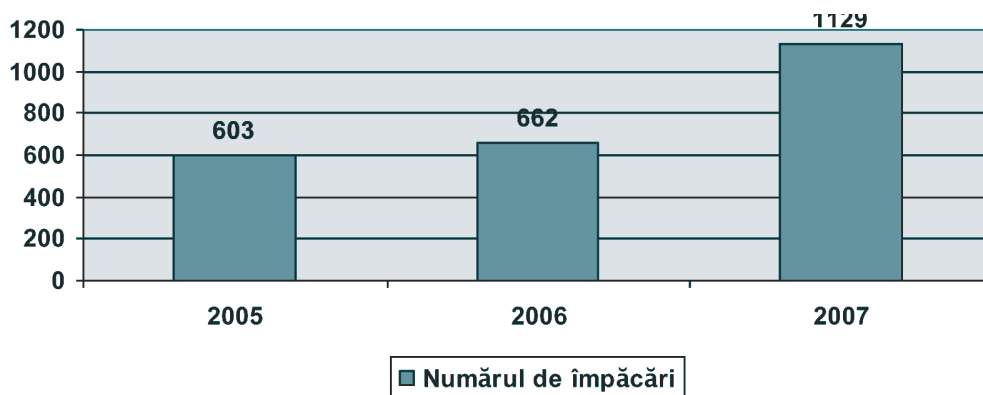
Procurorul, de asemenea, poate fi promovat în serviciu pentru a ocupa un post vacant. Propunerea de promovare în serviciu poate fi făcută de către procurorul ierarhic superior, Procurorul General, de adjuncții săi sau de Consiliul Superior al Procurorilor. Candiții la postul de prim adjunct și adjunct al Procurorului General sunt propuși Consiliului Superior al Procurorilor de către Procurorul General. Regulamentul cu privire la metoda de promovare în serviciu a procurorilor trebuie aprobat de Consiliul Superior al Procurorilor.

Până în prezent, un astfel de regulament nu a fost încă aprobat. Se speră ca regulamentul care trebuie să fie adoptat va include o listă completă de indicatori de performanță și modul de evaluare a performanțelor individuale și de birou ale procurorilor.

În urma interviurilor cu procurorii, impresia generală este că aceștia sunt în mare parte evaluați după cantitatea muncii efectuate, plus lipsa de achitări sau de schimbări semnificative în calificarea învinuirii și a pedepsei aplicate în beneficiul inculpatului. Astfel, de exemplu, procurorii care lucrează la un dosar complex în mod obișnuit nu ar fi eliberați de munca la alte cazuri.

Noul Cod penal și noul Cod de procedură penală prevăd împăcarea părților, ca rezultat al căreia urmărirea penală poate fi finisată în momentul în care părțile sunt de acord să se împace. În urma interviurilor cu avocații se pare că ofițerii de urmărire penală și procurorii nu doreau să încheie astfel de acorduri, insistând pe trimiterea cazului la instanța judecătorească, întrucât astfel de împăcări nu erau reflectate ca o realizare pozitivă. Această situație a fost schimbată în 2007 și este reflectată în datele statistice oficiale de mai jos. Cu toate că atitudinea conducerii s-a schimbat, între timp, unii intervieuați s-au plâns de faptul că ghidul elaborat privind aplicarea instituției împăcării părților este prea complicat, în acest sens impunându-se ceva mai multă motivare sau încurajare din partea superiorilor.

Tabelul 13: Numărul de împăcări ale părților: numărul de cazuri penale încetate în conformitate cu art. 285 alin. 4 p. 1 din CPP (plângerea victimei a fost retrasă, iar părțile s-au împăcat)¹⁰⁴



¹⁰⁴ Datele statistice (pe țară) prezentate de Procuratura Generală: Scrisoarea din 27.05.2008, din partea președintelui Comisiei juridice, pentru numiri și imunități a Parlamentului RM și rapoartele statistice anexate cu răspunsurile la întrebările specifice.

3.3 Sistemul judiciar din Republica Moldova

3.3.1 Istoric recent al sistemului judiciar din Republica Moldova

Comparativ cu Procuratura și Ministerul Afacerilor Interne, judecătorii au jucat un rol auxiliar în administrarea justiției în timpurile sovietice¹⁰⁵. Acest fapt contrastează puternic cu democrațiile din Vest, unde judecătorii se bucură de cel mai mare prestigiu în sistemul de justiție penală.

În perioada sovietică, judecătorii erau aleși de popor. Candidații trebuiau să întrunească anumite cerințe și să participe la alegeri. Chiar dacă alegerile erau mai mult formale, acestea oricum ofereau o oportunitate pentru comunitate să participe la alegerea administratorilor justiției¹⁰⁶.

Slăbiciunea sistemului judecătoresc se datora unui număr mare de motive: regimul preferențial pentru remedii administrative în defavoarea celor judecătorești a limitat spectrul de cazuri aduse în instanța judecătorească; tendința statului de a mobiliza instanțele judecătorești în spatele unor campanii oficiale a transformat judecătorii mai mult în executori de politici decât în arbitri ai legii; cerințele de calificare pentru judecători erau mai mici pentru judecători decât pentru alți funcționari din sistemul de drept al țării; judecătorii erau, de asemenea, dependenți de partid și de instituțiile guvernamentale în ceea ce privește posturile lor, evaluarea și remunerarea, condițiile de lucru¹⁰⁷.

Iată de ce Procuratura a fost autorizată să monitorizeze și să atace hotărârile judecătorești „incorecte”, pe când Ministerul Justiției supraveghea instanțele de judecată, inclusiv numirea, revizuirea și disciplinarea judecătorilor.

O trăsătură caracteristică a acestei perioade este aceea că, practic, nu existau sentințe de achitare. Chiar dacă achitarea nu era interzisă prin lege, atunci când existau motive de a achita persoana, judecătorul prefera să trimită cazul spre reanchetare, respectiv, la procuror, iar procurorul la anchetator, decât să pronunțe achitarea. Abia când cazul ajungea la judecător după câteva reanchetări, se putea pronunța și o sentință de achitare.

3.3.2 Reforma sistemului judiciar din Republica Moldova

Începând cu 1992, judecătorii erau numiți de către Președintele țării la propunerea Ministerului Justiției. Judecătorii Judecătoriei Supreme (ulterior Curtea Supremă de Justiție) erau numiți de către Parlament. Președintele țării confirma toți judecătorii.

Cu toate acestea, Concepția reformei judiciare și de drept în Republica Moldova a fost adoptată în 1994. Reformele importante care au urmat au fost realizate prin următoarele legi: Legea cu privire la organizarea judecătorească (1995), Legea cu privire la statutul judecătorului (1995), Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii (1996), Legea cu privire la sistemul instanțelor judecătorești militare (1996), Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție (1996) și Legea privind Institutul Național al Justiției (2006).

În urma reformelor respective, judecătorii au început să fie numiți de către Președinte, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Judecătorii Curții Supreme de Justiție sunt numiți de către Parlament la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii.

Suplimentar, a fost instituită funcția de judecător de instrucție. Judecătorii de instrucție sunt responsabili de autorizarea diferitelor metode preventive și de constrângere, cum ar fi mandatul de

¹⁰⁵ Huskey, E. *Puterea executivă și politicile sovietice: Consolidarea și declinul statului sovietic (Executive power and Soviet politics: The rise and decline of the Soviet state)* ME Sharpe, 1992, pag. 223.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Ibid.

arest și de percheziție. Din păcate, deoarece acești judecători au fost aduși în mare măsură din rândul procurorilor și polițiștilor, rolul lor în protecția drepturilor omului a fost sub nivelul așteptărilor.

Consiliul Superior al Magistraturii este responsabil de organizarea și funcționarea sistemului judecătoresc din Republica Moldova, și este garantul independenței sistemului judecătoresc. Consiliul Superior al Magistraturii este compus din doisprezece membri cu normă de lucru deplină și membri prin cumul. Inițial, Consiliul era format în mare parte din judecători și, după cum a menționat un judecător, acesta „a fost cel mai democratic consiliu ales vreodată de la începutul reformei sistemului judecătoresc”.

Componența Consiliului Superior al Magistraturii a fost totuși schimbată în 2008, pentru a egala numărul de judecători și nejudcători¹⁰⁸. În prezent Consiliul este compus din Președintele Curții Supreme de Justiție, Ministrul Justiției și Procurorul General în calitate de membri din oficiu, cinci judecători aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor și patru membri aleși de către Parlament din cadrul profesorilor titulari. Unii percep schimbarea ca o amenințare față de independența sistemului judecătoresc și față de administrarea independentă.

Consiliul Superior al Magistraturii este responsabil de propunerea judecătorilor pentru numire de către Președintele țării, precum și de etica și disciplina judecătorească, inclusiv revizuirea contestațiilor la colegiul disciplinar și cel de atestare și calificare, audierea plângerilor cetățenilor și aplicarea sancțiunilor disciplinare.

Consiliul Superior al Magistraturii are, de asemenea, funcții importante privind administrarea sistemului judecătoresc, inclusiv reglementarea metodei de repartizare a dosarelor în instanțe, supravegherea organizării și funcționării instanțelor de judecată și propunerea bugetului anual pentru sistemul judecătoresc.

În 2006, a fost creat Institutul Național al Justiției ca o instituție responsabilă pentru instruirea judecătorilor și procurorilor în devenire.

Până la reforma din 2003, sistemul judecătoresc a avut patru verigi: judecătoriile, tribunalele, Curtea de Apel și Curtea Supremă de Justiție, însă acum instanțele sunt organizate pe trei niveluri. La primul nivel se află judecătoriile raionale, care sunt considerate de primă instanță cu o jurisdicție generală, care examinează toate cauzele, cu excepția celor atribuite prin lege altor instanțe judecătorești specializate (de exemplu, curților de apel, judecătoriei militare).

Instanțele judecătorești de primul nivel sunt amplasate în fiecare centru raional, precum și în fiecare sector din municipiul Chișinău. Judecătorii de la judecătorii judecă toate tipurile de cazuri: civile, contravenționale, fără vreo specializare.

La nivelul doi sunt Curțile de Apel, care judecă apelurile și recursurile declarate împotriva hotărârilor adoptate de către judecătoriile din raza lor teritorială, precum și cauzele date pentru judecare în prima instanță în baza Codului de procedură penală¹⁰⁹. Există cinci Curți de Apel în țară. Judecătorii de la Curtea de Apel sunt specializați în Colegii civile și penale.

Al treilea nivel este Curtea Supremă de Justiție, amplasată în Chișinău. Curtea Supremă de Justiție judecă recursurile împotriva hotărârilor pronunțate în primă instanță de către curțile de apel,

¹⁰⁸ Legea nr. 306-XVI din 25.12.08.

¹⁰⁹ A se vedea art. 38 al CPP, conform căruia Curțile de Apel judecă cauzele în prima instanță privind următoarele tipuri de infracțiuni: infracțiuni contra păcii și securității omenirii, infracțiuni de război (art. 135-144 CP); actul terorist și finanțarea terorismului (art. 278 și 279 din CP); banditism și crearea sau conducerea unei organizații criminale (art. 283 și 284 din CP); trădare, spionaj, uzurparea puterii de stat, rebeliuni înarmate, chemare la răsturnări sau schimbări prin violență ale orânduirii constituționale a Republicii Moldova, atentarea la viața Președintelui Republicii Moldova, Președintelui Parlamentului sau Prim-Ministrului, diversiune (art. 337-343 din CP).

căile extraordinare de atac, de asemenea poate să judece cauze în prima instanță în care inculpatul este Președintele țării.

Curtea Supremă de Justiție are și jurisdicția să adopte hotărâri explicative cu privire la problemele de jurisprudență pentru implementarea uniformă a legislației penale și de procedură penală. Aceste hotărâri joacă un rol important în modelarea precedentului judiciar din țară. Judecătorii de la Curtea Supremă de Justiție sunt specializați în Colegiile civil și de contencios administrativ, penal și economic.

3.3.3 Rezultatele sondajului cu privire la sistemul judiciar

Sondajul a obținut rate înalte de non-răspunsuri sau un procent înalt de respondenți (23% - 30%) nu au răspuns sau au răspuns „nu știu” la întrebări legate de judecători și sistemul judiciar, rata întrebărilor rămase fără răspuns fiind în conformitate cu ceea ce s-a constatat pentru procurori.

În ce măsură sunteți de acord cu faptul că sistemul judecătoresc ca instituție adoptă hotărâri corecte și imparțiale?

Mai puțin de jumătate dintre locuitorii Republicii Moldova (47%) sunt de acord cu faptul că sistemul judecătoresc adoptă hotărâri corecte și imparțiale. Aproximativ 23% nu au vrut să răspundă la această întrebare. Dintre cei ce au dorit să răspundă la această întrebare, aproximativ 61% sunt de acord sau complet de acord, pe când 39% nu sunt de acord sau nu sunt complet de acord.

În ce măsură sunteți de acord cu faptul că judecătorii judecă inculpații în mod imparțial și corect?

Doar 44% dintre locuitorii Republicii Moldova sunt pregătiți să spună că sunt de acord cu faptul că judecătorii judecă inculpații în mod corect și imparțial. Aproximativ 24% nu au vrut să răspundă la această întrebare. Dintre cei ce doresc să răspundă la această întrebare, 59% sunt de acord sau complet de acord, pe când 41% nu sunt de acord sau nu sunt complet de acord.

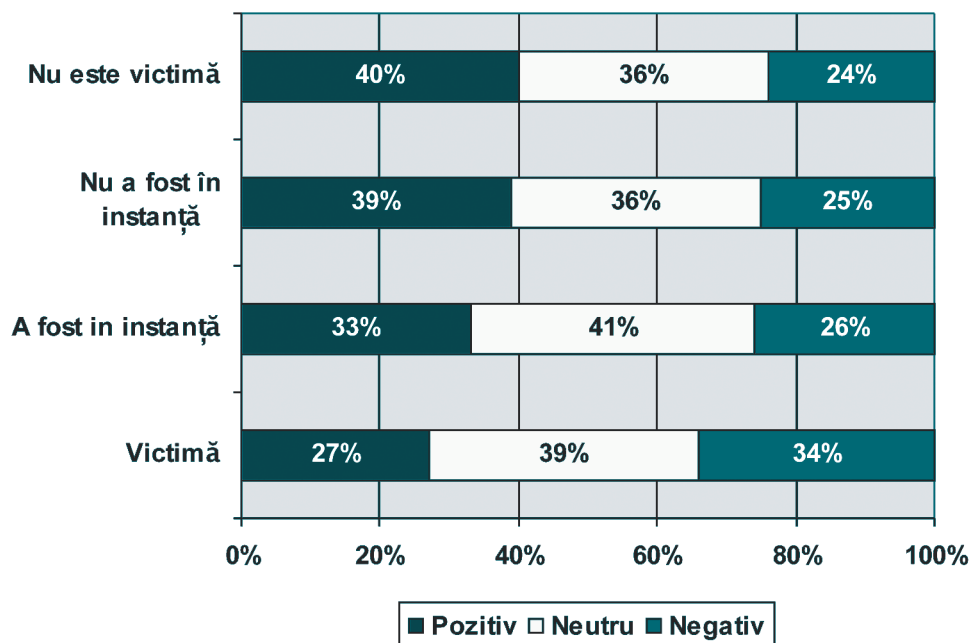
Cât de bine credeți că își îndeplinesc judecătorii obligațiile de serviciu?

Aproximativ 30% nu au dorit să răspundă la această întrebare. Dintre cei care au vrut să răspundă, majoritatea (37%) au acordat calificativul „nici bine, nici rău”, pe când 25% au calificativul „rău sau foarte rău”. Cu toate acestea, aproape 38% au acordat un calificativ favorabil. Aceasta este o proporție mai mare a calificativelor favorabile decât cele 32% înregistrate pentru poliție și 34% înregistrate pentru urmărirea penală. Nota medie pentru judecători este de 3,16 din 5, cea mai mare printre verigile sistemului de justiție penală incluse în sondaj (poliție, procuratură, sistem penitenciar, avocați și autorii legilor și politicilor penale).

Ce afectează ratingul judecătorilor?

Analiza de regresie arată că următoarele elemente de profil ale respondenților: persoană de gen masculin, cu studii, prosperă, tânără, victimă a infracțiunii în ultimii trei ani sau care a fost judecată în ultimii trei ani, produc, fiecare în parte, un impact negativ semnificativ asupra ratingului judecătorilor („cât de bine credeți că își îndeplinesc judecătorii obligațiile de serviciu?”). Cu toate acestea, când se iau în considerație toți acești factori semnificativi, factorul participării la judecată are un impact relativ pozitiv asupra ratingului judecătorilor, dacă este să-l comparăm cu calificativul acordat de persoanele care n-au avut experiența contactului cu instanța de judecată. Aceasta sugerează, printre altele, că victimele care au fost în instanțele judecătorești este puțin probabil să acorde judecătorilor un calificativ pozitiv în comparație cu victimele care nu au fost în instanța judecătorească. Aceasta ar sugera că așteptările reduse moștenite din perioada sovietică sunt depășite atunci când cetățenii ajung în instanțele judecătorești.

Tabelul 14: Ratingul judecătorilor după statutul de victimă și experiență în instanța de judecată al respondenților



3.3.4 Rezultatele interviurilor cu judecătorii

Lipsa independenței judiciare

Unii intervievați au susținut că independența sistemului judecătoresc este totuși compromisă de „legea telefonului” – presiunea este încă exercitată de alte ramuri ale puterii. Judecătorii al căror termen de 5 ani a expirat și au nevoie să fie redeseznați sunt în special în grupul de risc. În majoritatea statelor democratice, judecătorii au securitatea duratei de deținere a mandatului dacă sunt numiți pe viață. Judecătorii numiți pe viață au imunitate împotriva presiunii executive care este legată de redeseznarea lor.

Judecătorilor, de asemenea, le este frică să adopte hotărâri de achitare, chiar și acolo unde calitatea urmăririi penale este slabă, întrucât le este frică să nu fie percepuți ca fiind corupți.

Judecătorii susțin că sunt folosiți ca „țapi ispășitori” pentru problemele curente. Presiunea exercitată asupra judecătorilor drept rezultat al pierderilor de dosare la CEDO este foarte mare, pe când alte instituții ce au contribuit la această situație (cum ar fi Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Finanțelor, Guvernul) nu împărtășesc în măsură egală învinuirile aduse.

Judecătorii sunt de părerea că salariul lor inadecvat de asemenea le compromite independența. Din 2003 judecătorii au salarii stabile, indiferent de vechimea lor în muncă, cu anumite majorări mici pentru cele trei grade de calificare. Judecătorii de prima instanță primesc un salariu brut de 4.200 de lei (~260 de euro), cei de la Curtea de Apel – 5.200 de lei (~325 de euro), iar cei de la Curtea Supremă de Justiție – 6.000 de lei (~375 de euro). Aceste salarii mici contribuie la apariția actelor de corupție.

Securitatea fizică a judecătorilor, de asemenea, nu este asigurată, atât în incinta instanței judecătorești, cât și în afara acesteia, ceea ce-i poate expune la amenințări. Se crede că doar o instanță judecătorească din R. Moldova are detectoare de metal la intrare, în general, existând maximum doi polițiști în fiecare instanță, care sunt responsabili mai mult de aducerea în sală a participanților la judecată decât de asigurarea securității.

Probleme legate de aplicarea sistemului contradictorial

Intervievații din sistemul judecătoresc spun că drepturile inculpaților nu pot fi respectate atunci când avocații lor sunt slabi. Victimele sunt deseori traumatizate mai curând de experiența lor cu procurorul și instanțele judecătorești decât de infracțiune. Calitatea urmăririi penale lasă de dorit, iar prezentarea acuzației de către procurori este și ea necalitativă. Aceasta face ca menținerea neutralității și imparțialității să fie practic imposibilă, întrucât judecătorii trebuie să adopte o abordare de intervenție pentru a asigura înlăptuirea justiției.

Codul de procedură penală din 2003 a introdus, de asemenea, proceduri simplificate pentru cauzele privind infracțiunile flagrante, cum ar fi acordul de recunoaștere a vinovăției și împăcarea părților. Intervievații au simțit că, inițial, nu avea loc o utilizare corespunzătoare a negocierilor acordului de recunoaștere a vinovăției și împăcării părților, acestea începând să fie folosite mai des doar recent.

Întrucât judecătorii rămân a se orienta mai mult spre învinuire, unii dintre respondenți au admis că judecătorii nu exclud în mod repetat probele inadmisibile (de exemplu, în urma greșelilor de procedură la colectarea probelor). Practica spune că întregul dosar este prezentat judecătorului care examinează toate probele, și abia după aceasta el va decide care probe sunt inadmisibile. Prin urmare, judecătorii pot fi influențați în mod inconștient de proba inadmisibilă la care au fost expuși.

Volumul mare de dosare

Reforma din 2003 a constatat în particular în faptul ca toate dosarele să fie examinate în prima instanță de către instanțele judecătorești raionale sau de sector, prin urmare, volumul lor de lucru a crescut semnificativ, pe când numărul judecătorilor de prima instanță a rămas mai mult sau mai puțin același. Judecătorii de la tribunale (care nu mai există deja) au fost în marea lor majoritate transferați la Curțile de Apel, iar mulți judecători de la Curțile de Apel anterioare au fost transferați la Curtea Supremă de Justiție.

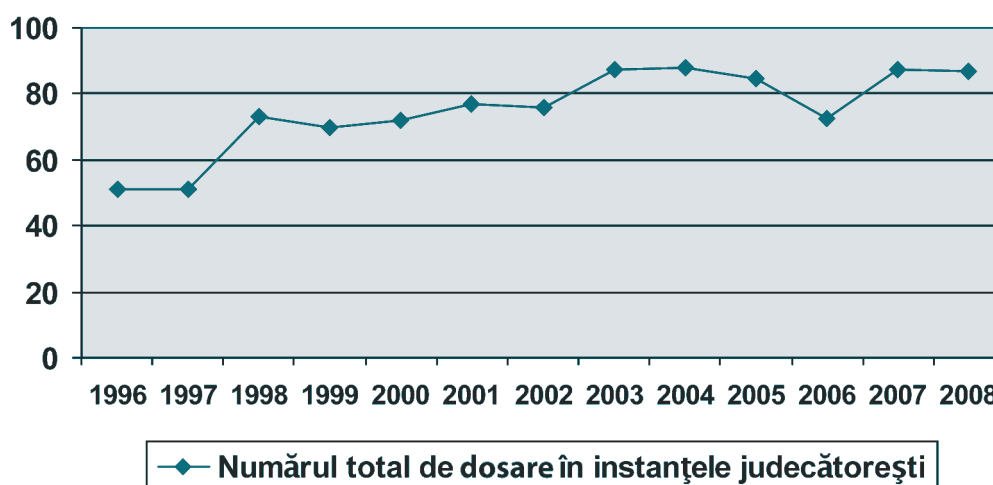
Codurile din 2003 au introdus o procedură penală și civilă mai complexă, care nu a fost luată în considerație la stabilirea numărului de judecători. Creșterea numărului de judecători, în special în situația economică curentă, este evident imposibilă. Dar volumul mare de cazuri va compromite și în continuare sistemul judecătoresc. Judecătorii au sugerat introducerea personalului auxiliar pentru instanțele judecătorești, adică a referenților care vor fi capabili să ajute judecătorii la elaborarea hotărârilor și la munca cu hârtiile. Noul Cod contravențional este foarte complicat și nu s-a făcut nicio estimare a impactului său în practică. Acesta prevede noi contravenții și o procedură mult mai complexă, ceea ce va spori numărul de cazuri, în special pentru judecătorii. Reforma din 2008 a Codului penal doar a modificat sancțiunile și nu a aplicat o decriminalizare vastă, de aceea modificările respective nu au avut niciun impact asupra numărului de cazuri audiate.

Totuși, a apărut un volum de lucru suplimentar pentru Curtea Supremă de Justiție care se va solda iarăși cu valuri de recursuri în anulare pentru schimbarea sentinței (în toate aceste cazuri participă avocații și procurorii, ceea ce implică cheltuieli semnificative a banilor publici).

Judecătorii estimează că numărul de cazuri a crescut enorm în urma reformei din 2003, odată cu creșterea conștiinței juridice a populației. Neîncrederea populației în instanțele judecătorești ierarhic inferioare duce la sporirea numărului de apeluri și recursuri, precum și la utilizarea căilor extraordinare de atac. Pentru a face față volumului mare de dosare, toți respondenții au declarat că ei trebuie să lucreze sâmbăta și duminica și în zilele de odihnă mai curând ca regulă decât ca o excepție.

În 2008 numărul lunar de dosare pentru judecători a fost de 86,9 dosare și materiale¹¹⁰. Când s-a adoptat Legea cu privire la organizarea judecătorească, care a stabilit numărul de judecători, media lunară de dosare era de 51.

¹¹⁰ Pentru unii era și mai mare: instanța judecătorească din Ialoveni = 119,8; Basarabeasca = 114,8; Soroca = 101,8; Ștefan-Vodă = 111,7; sect. Râșcani, Chișinău = 98,1, și sect. Centru, Chișinău = 93,4; Fălești = 97,4 (toate de prima instanță).

Tabelul 15: Numărul de dosare pe lună în anii 1996-2008¹¹¹

O altă problemă cu care se confruntă sistemul judecătoresc este lipsa „substituenților judiciari”, care să fie capabili să înlocuiască judecătorii care lipsesc pe o lungă durată de timp. De exemplu, locurile vacante din instanțele judecătorești acolo unde judecătorii sunt în concediu de maternitate sau în concediu medical pe termen lung (mai mult de 6 luni), sau acolo unde mandatul judecătoresc a fost suspendat din motivul alegerii în Parlament sau în autoritatea locală, nu sunt ocupate, iar sarcinile sunt distribuite altor judecători care și așa au un volum mare de lucru și nu sunt remunerați pentru munca suplimentară.

Lipsa resurselor

Eficacitatea instanței de judecată este de asemenea negativ afectată de constrângerile bugetare. Bugetele alocă 80% pentru salarii, pe când pentru alte necesități, de exemplu, procedurile de citare, traducere, martori și renovare, sunt prevăzute foarte puține fonduri, ceea ce afectează grav eficacitatea instanțelor judecătorești. Judecătorii de asemenea menționează o serie de probleme administrative și tehnice ce compromit calitatea hotărârilor acestora. De exemplu, renovarea Curții Supreme de Justiție durează mai mult de 5 ani, iar pe parcursul acestei perioade accesul la unele instanțe este limitat, iar gălăgia și praful împiedică procesele judecătorești.

Lipsa încrederii publice

Judecătorii consideră că publicul larg nu are încredere în ei. Rezultatele sondajului susțin acest lucru. Judecătorii sunt de părere că această situație își are rădăcinile în tendința părților (procurorilor sau avocaților) de a intra în birourile judecătorilor înaintea procesului, promițând „aranjarea deciziei”, creând impresia că judecătorii sunt corupți. Consiliul Superior al Magistraturii a emis o hotărâre specială cu privire la interzicerea accesului participanților la proces și a reprezentanților acestora în birourile judecătorilor, cu excepția asistării la dezbateri¹¹². Totuși, judecătorii se plâng că părțile continuă să intre în birourile lor înaintea ședințelor.

Mai mult ca atât, în opinia intervievaților, sistemul moldovenesc de justiție penală este un sistem punitiv, care acordă prea puțină atenție drepturilor victimelor și inculpaților.

Procentul mare al contestațiilor (apeluri, recursuri ordinare și extraordinare)

Unii judecători sunt de părere că există un procent înalt de contestații și că acest lucru este un indicator al lipsei încrederii publice. Modul superficial în care Curțile de Apel judecă aceste

¹¹¹ Raportul anual al Consiliului Superior al Magistraturii pentru anul 2008.

¹¹² 15 noiembrie 2007.

contestații, deseori modificând rapid sentințele fără vreo motivare, are tendința de a susține cultura contestației. Numărul mare de contestații prelungește durata cazului, mărește volumul total de cazuri și subminează autoritatea judecătorilor. Numărul total al apelurilor nu este înregistrat,¹¹³ doar sentințele anulate (a se vedea secțiunea 3.3.5. de mai jos privind măsurarea performanțelor sistemului judecătoresc), ceea ce face dificilă determinarea faptului dacă numărul apelurilor corespunde numărului afirmat. Rezultatul interviurilor sugerează ideea că este nevoie de o examinare ulterioară a acestui aspect.

Corupția

Unul dintre motivele coruperii angajaților judecătorilor este accesul limitat la materialele dosarului, în special la Curțile de Apel și Curtea Supremă de Justiție. Persoanele trebuie „să plătească” angajatul pentru a obține informații cu privire la dosar. În vederea atenuării acestei probleme, Curtea Supremă de Justiție a început să plaseze orarul ședințelor pe pagina web a Curții, accesibilă la un computer din hol. Această inițiativă a fost preluată și de Curtea de Apel din Cahul.

Părerile judecătorilor cu privire la problema publicării hotărârilor judecătorești, ca un mijloc de îmbunătățire a calității hotărârilor și de limitare a corupției prin accesul publicului la hotărâri, nu este unanimă. Unii judecători percep această măsură drept una corespunzătoare, alții o văd ca pe un alt mecanism de influență sau de presiune asupra judecătorilor.

Performanța ofițerilor de urmărire penală și a procurorilor

Judecătorii au confirmat că observă impactul „goanei” după realizarea unor planuri cantitative. Exemplele includ câteva dosare separate, deschise pe numele unuia și aceluiași inculpat, care ar trebui să fie conexe, sau întâzieri la înregistrarea infracțiunilor (de exemplu, furtul a avut loc în februarie, iar plângerea victimei i se dă curs abia în aprilie).

Procurorii de asemenea au tendința de a solicita mandate de arest preventiv mai frecvent decât în cazurile excepționale, prevăzute de lege. Acest lucru a fost discutat și judecătorii au notat anumite îmbunătățiri în acest sens.

Judecătorii de instrucție au remarcat în special calitatea proastă a activității ofițerilor de urmărire penală, a organelor de constatare și a procurorilor. Cu toate că rata infracționalității a scăzut, iar numărul personalului a crescut, procurorii continuă să se plângă de numărul mare al cazurilor totale și de presiune pentru expedierea rapidă a dosarelor în judecată.

Moștenirea Procuraturii

Unii judecători au remarcat faptul că organele procuraturii nu au fost reformate cu adevărat și mulți procurori se comportă în continuare de parcă ei sunt cei care ar avea mai multă autoritate decât instanțele judecătorești. Multe dosare sunt pornite în lipsa unei suspiciuni rezonabile. S-a creat impresia că astfel de dosare penale au fost motivate politic sau corupțional.

Unii judecători chiar consideră că procuratura este „o instituție paramilitară”, întrucât procurorii de grad inferior nu pot lua decizii în ceea ce privește sancțiunea pe care o solicită ei fără a se consulta cu superiorii lor.

Judecătorii au remarcat o diferență în calitatea dosarelor penale în funcție de tipul urmăririi penale. Când procurorul efectuează urmărirea penală, calitatea este mai bună decât atunci când dosarul

¹¹³ Informația prezentată de Consiliul Superior al Magistraturii: Scrisoarea din 07.05.2008, din partea președintelui Comisiei juridice, pentru numiri și imunități a Parlamentului RM, precum și rapoartele statistice anexate cu răspunsurile la întrebările specifice.

se transmite procuraturii după urmărirea penală realizată de către ofițerul de urmărire penală. Aceasta reprezintă, probabil, o indicație a ceea ce este important pentru ofițerul de urmărire penală, care nu trebuie să prezinte dosarul în instanță.

Procurorii au tendința de a face apel la orice decizie în cazul în care pedeapsa este mai blândă decât cea solicitată de ei sau în cazuri de achitări.

Relele tratamente și tortura

Judecătorii susțin că această practică continuă deoarece organele de urmărire penală nu știu cum altfel să colecteze probele. Activitatea ofițerilor de urmărire penală este de o calitate proastă și multe cazuri ar fi pur și simplu imposibil de dovedit fără recunoașterea vinovăției.

Rata înaltă a eschivărilor

Asigurarea prezenței participanților la proces este dificilă. Din cauza procedurilor imperfecte de citare, apar multe amânări. Chiar și inculpații pot să evadeze cu ușurință pe la hotarul transnistrean. Unii judecători au menționat că examinează multe dosare în care cel puțin una dintre părți s-a eschivat, iar aceste cazuri se târănesc ani de zile.

Judecătorii au menționat faptul că procurorii nu aplică pe deplin dispozițiile care le permit audierea martorilor în prezența judecătorului de instrucție în etapa dezbaterilor preliminare, astfel asigurând declarațiile lor, chiar dacă martori părăsesc ulterior țara. S-a creat impresia că atât procurorii, cât și ofițerii de urmărire penală se grăbesc să expedieze dosarele către instanță fără să țină cont de perspectivele lor reale în instanță.

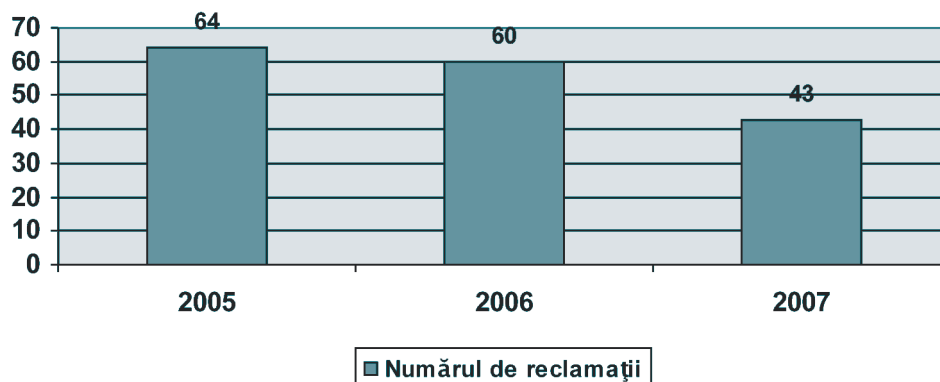
Judecătorii de instrucție

Judecătorii de instrucție sunt priviți pozitiv de către intervievați, dar cu unele rezerve. În primul rând, cerința conform căreia candidații trebuie să aibă experiență în calitate de procurori a dus la faptul că majoritatea judecătorilor de instrucție sunt foști procurori. În consecință, abordarea lor este orientată spre urmărirea penală. În al doilea rând, funcția de judecător de instrucție, care nu este specifică Republicii Moldova, își are originea în sistemele de justiție penală foarte diferite de cel al Republicii Moldova. Prin urmare, punerea în aplicare a acestei funcții a fost distorsionată în mod inevitabil, atunci când a fost transpusă în contextul Republicii Moldova, iar instituția nu pare să funcționeze în conformitate cu obiectivul principal – protecția drepturilor cetățenilor simpli, după cum a fost preconizat inițial.

Judecătorii de instrucție intervievați au remarcat volumul mare de lucru, mai ales în zilele de vineri și sâmbăta, precum și motivațiile superficiale ale procurorilor pentru arestările preventive. Judecătorii înșiși au recunoscut că își motivează cu greu deciziile privind arestările preventive, atât din cauza lipsei de timp, cât și din lipsă de competențe. Unii au menționat distribuția inadecvată a judecătorilor de instrucție, de obicei, un judecător la o instanță, indiferent de rata infracționalității și numărul de organe de urmărire penală din zonă.

Judecătorii de instrucție de asemenea au atras atenția asupra practicii organelor de urmărire penală de a ține persoanele arestate pentru o perioadă de timp ce depășește termenul-limită (72 de ore), astfel că, odată ajunși în fața instanței judecătorești, aceștia trebuie eliberați, chiar dacă circumstanțele cazului și caracteristicile personale ale persoanei reținute sugerează necesitatea emiterii unui mandat pentru arestul preventiv. Aceasta este o practică coruptă sub acoperire, prin care organele de urmărire penală utilizează instanțele judecătorești pentru a elibera anumite persoane.

Tabelul 16: Numărul de reclamații depuse judecătorului de instrucție cu privire la acțiunile ilegale sau inacțiunile ofițerilor de urmărire penală¹¹⁴



3.3.5 Măsurarea performanței sistemului judiciar

Criteriile oficiale de măsurare a performanței sistemului judecătoresc sunt după cum urmează:

- Finalizarea procesului penal într-o perioadă de timp rezonabilă;
- Calitatea procesului penal;
- Reducerea numărului de cazuri nesoluționate la sfârșitul trimestrului și la sfârșitul anului;
- Remiterea promptă către instanțele judecătorești inferioare a sentințelor și hotărârilor judecătorești;
- Punerea în aplicare a prevederilor Instrucțiunii cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat în judecătorii și curți de apel;
- Lipsa reclamațiilor motivate în ceea ce privește comportamentul și activitatea judecătorilor instanței judecătorești;
- Alte date statistice referitoare la instanțele judecătorești¹¹⁵.

Cu toate acestea, este neclar modul în care toți acești factori sunt examinați. Judecătorii înțeleg că calitatea performanței lor este predominant măsurată prin numărul de hotărâri atacate în recurs, contestate sau anulate. Întrucât numărul acestora poate fi influențat de o varietate de factori care nu au nimic în comun cu performanța unui anumit judecător, luat în parte, acest lucru nu este întotdeauna o măsură în totalitate adecvată. Mulți judecători s-au plâns de faptul că și în cazul în care sentința este doar modificată în etapa de contestare, acest fapt influențează negativ performanțele lor, precum că sentința ar fi fost anulată. Ei au propus să schimbe forma de raportare spre a include două criterii de măsurare diferite pentru rezultatele contestărilor: hotărârea modificată și hotărârea anulată.

Cu toate acestea, chiar dacă numărul mare al contestărilor și rezultatele par a trezi preocupări în rândul judecătorilor, datele statistice pentru 2008 arată niveluri relativ scăzute ale hotărârilor judecătorești anulate: în 5,08% din dosarele civile, 13,6% din dosarele penale și în 16,9% din dosarele administrative au fost găsite erori, iar hotărârile au fost înlocuite¹¹⁶.

¹¹⁴ Datele statistice (pe țară) prezentate de Consiliul Superior al Magistraturii: Scrisoarea din 13.05.2008, din partea președintelui Comisiei juridice, pentru numiri și imunități a Parlamentului RM, precum și rapoartele statistice anexate cu răspunsurile la întrebările specifice.

¹¹⁵ Informația prezentată de Consiliul Superior al Magistraturii: Scrisoarea din 13.05.2008, din partea președintelui Comisiei juridice, pentru numiri și imunități a Parlamentului RM, precum și rapoartele statistice anexate cu răspunsurile la întrebările specifice.

¹¹⁶ Consiliul Superior al Magistraturii, Raportul anual pentru 2008.

Aceste măsuri nu iau în considerare factorii subiectivi, cum ar fi modul în care judecătorul a tratat toate părțile în instanță, ceea ce poate fi extrem de important în consolidarea încrederii în judecători. Rezultatele sondajului și judecătorii înșiși în timpul interviurilor exprimă o îngrijorare cu privire la lipsa de încredere a populației. Dezvoltarea încrederii ar trebui să fie un obiectiv-cheie al sistemului judecătoresc. O astfel de percepție a sistemului judecătoresc se îmbunătățește după experiența contactului cu instanța, ceea ce sugerează că așteptările limitate sunt depășite în realitate, ceea ce este un pas în direcția corectă. Un interviuat de rang înalt a sugerat că independența judiciară ar trebui să fie principalul indicator de performanță. Totuși, acesta este un indicator foarte dificil de măsurat.

3.4 Sistemul penitenciar din Republica Moldova

Pentru a fi mai concisi și având în vedere importanța privațiunii de libertate ca sancțiune (și a reținerii ca măsură preventivă) în R. Moldova, măsurile preventive alternative nu sunt analizate în detaliu în prezentul raport. Sistemul de aplicare a măsurilor preventive în faza de urmărire penală, inclusiv alternativele la detenția preventivă și sancțiuni penale altele decât privațiunea de libertate, ar trebui să constituie obiectul unor studii ulterioare, luând în calcul faptul că aplicarea acestor măsuri va reduce detenția preventivă și condamnările la privațiune de libertate. Acest capitol însă se axează pe privațiunea de libertate, ca fiind principala sancțiune aplicată în R. Moldova pentru fapte penale.

3.4.1 Istoricul sistemului penitenciar din Republica Moldova

În perioada sovietică sistemul penitenciar era utilizat mai degrabă ca un instrument politic decât ca o simplă măsură de pedeapsă penală. Tehnici psihiatrice erau utilizate împotriva disidenților politici. Condițiile de încarcerare erau în general proaste. În conformitate cu prevederile art.23 Cod penal adoptat prin Legea din 24 martie 1961, pedeapsa privativă de libertate, aplicată în baza unei sentințe judecătorești, se executa în colonii, așezări de corectare prin muncă, în colonii cu regim comun, înăspriț, riguros și special sau la închisoare, precum și în colonii de educare prin muncă cu regim comun și înăspriț.

3.4.2 Reforma sistemului penitenciar din Republica Moldova

La momentul actual R. Moldova are 19 penitenciare, 5 dintre care sunt de tip închis; 4 de tip semiînchis; 5 sunt izolatoare de detenție preventivă; unul este penitenciar pentru femei; unul – pentru minori; și un spital penitenciar. Actualmente două penitenciare¹¹⁷ se află în reconstrucție, făcând parte din programul de reamenajare¹¹⁸. Multe instituții au trecut printr-un proces de înnoire sau se află într-un asemenea proces, ce include noi sisteme de încălzire, de asigurare cu apă, instalații sanitare și acoperișuri¹¹⁹.

Procuratura supraveghează legalitatea aplicării sancțiunilor penale¹²⁰. Instituțiile respective de asemenea au un mecanism ierarhic intern de control¹²¹. Sistemul judecătoresc exercită controlul superior general asupra aplicării sancțiunilor penale¹²². Orice plângere referitoare la executarea sancțiunilor poate fi depusă judecătorului de instrucție la judecătoria raionului în care se află instituția penitenciară¹²³. Cererile de reabilitare judecătorească sunt examinate de instanța judecătorească din raionul unde locuiește persoana condamnată, atunci când declarațiile referitoare la executarea sancțiunilor penale sunt audiate de instanța judecătorească în care s-a pronunțat verdictul final¹²⁴.

¹¹⁷ Penitenciarul Nr. 14 – Basarabeasca și Penitenciarul Nr. 19 – Goieni.

¹¹⁸ Scrisoare din partea Ministerului Justiției.

¹¹⁹ Nr. 1 – Taraclia, nr. 3 – Leova; nr. 5 – Cahul, nr. 6 – Soroca, nr. 9 – Pruncul, nr. 17 – Rezina, nr. 18 – Brănești; unele dintre aceste proiecte sunt susținute de către donatori internaționali sau bilaterali.

¹²⁰ Art. 174 din Codul de executare.

¹²¹ Art. 175 din Codul de executare.

¹²² Art. 173 din Codul de executare.

¹²³ Art. 471 din Codul de procedură penală.

¹²⁴ Art. 470 din Codul de procedură penală.

Codul de executare prevede că orice persoană deținută poate înainta reclamații Comitetului de plângeri, din care fac parte cinci membri permanenți, numiți pe un termen de 4 ani de guvern pe bază voluntară¹²⁵. Comitetul de plângeri nu pare a fi o structură ce funcționează eficient, parțial din cauza personalului său format pe principii voluntare¹²⁶.

Locurile de detenție, conform legii, sunt obiectul supravegherii din partea societății civile¹²⁷. Comisiile de monitorizare create în fiecare unitate teritorial-administrativă de nivelul doi, unde există locuri de detenție, sunt obligate să monitorizeze condițiile de detenție și tratamentul persoanelor deținute. Deoarece acest mecanism de supraveghere se bazează pe un program de monitorizare aprobat din timp (cu excepția circumstanțelor excepționale), ci nu pe vizite neîngădite și neanunțate de către membrii comisiilor de monitorizare, eficiența lor este limitată¹²⁸. Regulamentul¹²⁹ privind crearea și funcționarea comisiilor de monitorizare a fost aprobat la 13 aprilie 2009, prea recent pentru a fi efectuată o evaluare a eficacității comisiilor.

Suplimentar, avocații parlamentari, membrii consiliului consultativ (numiți în cadrul Mecanismului Național de Prevenire (MNP) conform Protocolului opțional al Convenției ONU cu privire la combaterea torturii și a altor tratamente și pedepse crude, inumane și degradante) și alte persoane ce-i însoțesc au dreptul să viziteze orice loc de detenție fără o permisiune specială¹³⁰. Aceasta are potențialul de a deveni un mecanism eficient; totodată există probleme legate de (lipsa de) finanțare și independența față de avocații parlamentari¹³¹. Membrii MNP au fost eficienți pe parcursul arestărilor în masă din aprilie 2009 în R. Moldova în colectarea de informații în urma vizitelor neanunțate la locurile de detenție. Totodată, membrii MNP nu au avut acces deplin și necondiționat la toate locurile de detenție, ceea ce a constituit o gravă încălcare a legii din partea organelor de justiție penală.

3.4.3 Rezultatele sondajului cu privire la sistemul penitenciar

Cât de bine își îndeplinesc obligațiile de serviciu angajații din închisori?

38% dintre respondenți nu au vrut să ofere un răspuns la această întrebare. Dintre cei care au răspuns, majoritatea (37%) au răspuns „nici bine, nici rău”. Circa 28% au spus „rău sau foarte rău”. Totodată, 35% au acordat un calificativ favorabil. Acest rezultat reprezintă o proporție mai mare a calificativelor favorabile decât în cazul celor 32% înregistrate pentru poliție și cele 34% înregistrate pentru procuratură, însă mai puțin decât cele 38% înregistrate pentru sistemul judecătoresc.

Ce afectează negativ ratingul angajaților din închisori?

Analiza de regresie arată că următoarele elemente de profil ale respondenților: persoană de gen masculin, cu studii; prosperă, victimă a unei infracțiuni în ultimii trei ani sau care a trecut printr-un

¹²⁵ A se vedea art. 177 din Codul de executare și Hotărârea de guvern nr. 77 din 23.01.2006 privind crearea Comitetului pentru reclamații, membrii Comitetului și Regulamentul acestuia.

¹²⁶ A se vedea paragraful 66 din Raportul Raportorului Special privind tortura și alte tratamente și pedepse crude, inumane și degradante, Manfred Nowak, Mission to the Rep. of Moldova (4-11 iulie 2008), A/HRC/10/44/Add3, 12 februarie 2009.

¹²⁷ A se vedea art. 1 -3 din Legea cu privire la supravegherea civilă a respectării drepturilor omului în instituțiile de detenție, Legea nr. 235 din 13.11.2008.

¹²⁸ A se vedea art. 8 din Legea cu privire la supravegherea civilă a respectării drepturilor omului în instituțiile de detenție.

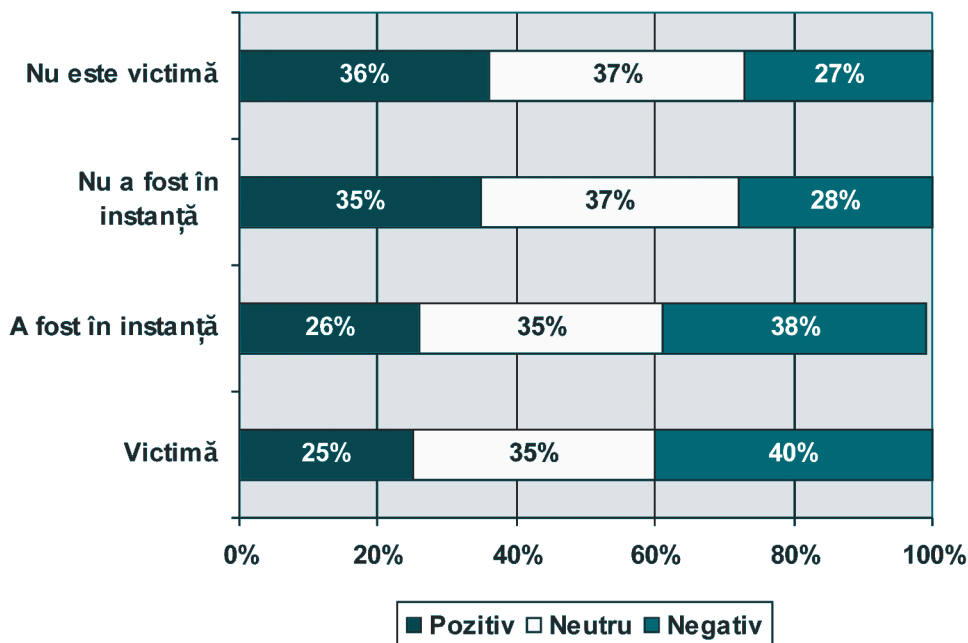
¹²⁹ Regulamentul cu privire la activitatea Comisiei de monitorizare a respectării drepturilor omului în instituțiile care asigură detenția persoanelor, aprobat de Guvern prin Hotărârea nr. 286 din 13.04.2009.

¹³⁰ Art. 178 alin. (1) lit. e) din Codul de executare; a se vedea, de asemenea, art. 23/1 – 25 din Legea cu privire la avocații parlamentari (Ombudsman), Legea nr. 1349 din 17.10.1997; Regulamentul Centrului pentru Drepturile Omului, aprobat prin Hotărârea Parlamentului cu privire la aprobarea Regulamentului Centrului pentru Drepturile Omului, structura, personalul și procedura sa de finanțare, nr. 57-XVI din 20 martie 2008, și Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Consiliului Consultativ de pe lângă Avocații Parlamentari (Mecanismul național de prevenire).

¹³¹ A se vedea Raportul Amnesty International din 2009, compartimentul referitor la R. Moldova poate fi accesat la <http://report2009.amnesty.org/en/regions/europe-central-asia/moldova>, ultima accesare la 22.08.2009.

proces judiciar în ultimii trei ani, produc, fiecare în parte, un impact negativ semnificativ asupra ratingului angajaților din închisori („cum credeți, cât de bine își îndeplinesc obligațiile de serviciu angajații din închisori?”). Vârsta nu s-a dovedit a fi corelată substanțial cu aprecierea angajaților din închisori. Luând în considerație toți acești factori semnificativi, în ansamblu, impactul lor rămâne negativ.

Tabelul 17: Ratingul angajaților instituțiilor penitenciare după statutul de victimă sau experiența în instanțele de judecată ale respondenților



3.4.4 Rezultatele interviurilor cu reprezentanții Departamentului Instituțiilor Penitenciare

Lipsa controlului asupra clasificării deținuților

Judecătorii determină clasificarea regimului în care va fi încarcerată persoana. Întrucât autoritățile penitenciare au o mai bună înțelegere a persoanei, ele au opinat că ar trebui să aibă mai mult control asupra acestei chestiuni.

Rezistența față de eliberarea înainte de termen din partea procuraturii

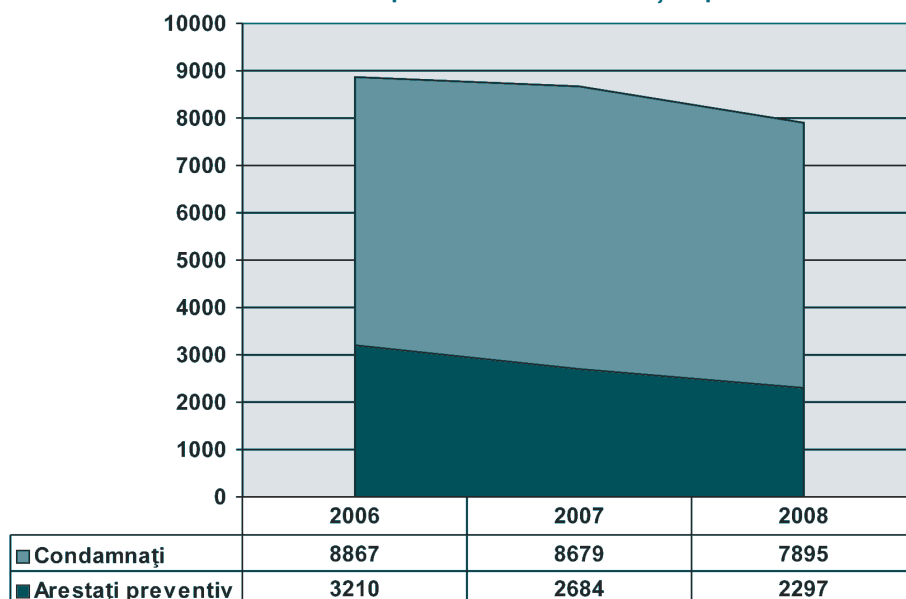
Autoritățile penitenciare pot reduce din timpul detenției în anumite condiții. Totodată, acestor reduceri li se opun deseori procurorii, care participă la examinarea demersului în instanță.

Tortura

Deși tortura nu este o problemă în sistemul penitenciar, închisorile se confruntă cu multe reclamații referitoare la tortură din partea persoanelor care vin din detenția poliției. Autoritățile închisorilor trimit aceste reclamații la procuratură. Intervievații cred că tot penitenciarele trebuie să controleze detenția provizorie, pentru a preveni tortura, însă aici ele se confruntă cu rezistența Ministerului Afacerilor Interne.

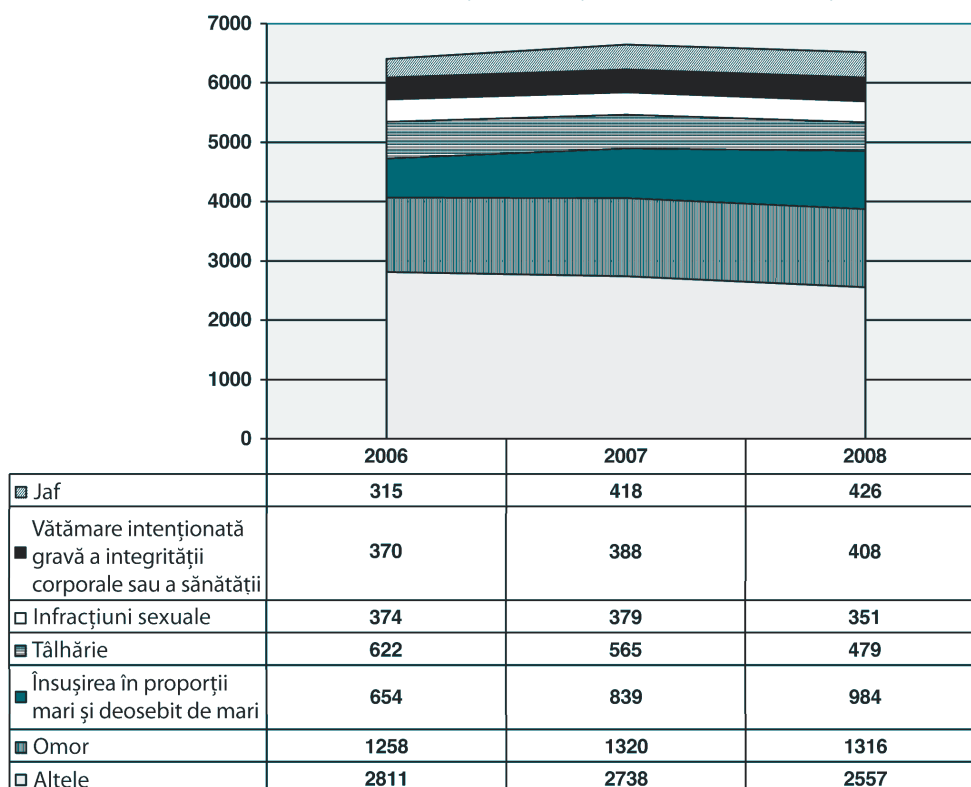
3.4.5 Măsurarea performanței sistemului penitenciar

Închisorile, de obicei, se evaluează conform indicatorilor negativi, cum ar fi numărul de evadări sau numărul de decese în arest sau numărul cazurilor la Curtea Europeană pentru Drepturile Omului cu privire la condițiile de detenție. În același timp, ele nu oferă date despre capacitatea închisorilor de a asigura un mediu reabilitant. Statisticile recente indică o reducere a numărului de deținuți, fapt apreciat pozitiv de către autoritățile închisorilor (deoarece suprapopularea împiedică reabilitarea); având în vedere că închisorile au un control limitat asupra fluxului de intrare și ieșire a deținuților, suprapopularea penitenciarelor nu este atât un indicator al performanței acestora, cât un indicator al unui mediu mai bun de reabilitare.

Tabelul 18: Numărul total al persoanelor din instituțiile penitenciare¹³²

În pofda reducerilor, unele obținute prin amnistii, rata încarcerării în R. Moldova rămâne înaltă, în jurul a 230 per 100 000, ceea ce este relativ mult în comparație cu 139 per 100 000 în Anglia și Țara Galilor, 163 per 10 000 în Australia, dar mai puțin decât 330 per 100 000 în Africa de Sud și 600 per 100 000 în Rusia.

Componenta deținuților după tipul de infracțiuni nu s-a schimbat considerabil în perioada 2006-2008, totodată, statistica spune că deținuții încarcerați pentru infracțiuni grave, cum ar fi omorurile sau înșelăciunile serioase, constituie majoritatea. Aceasta poate fi reflecția unor eforturi îndreptate spre decriminalizare (A se vedea tabelul 19 de mai jos).

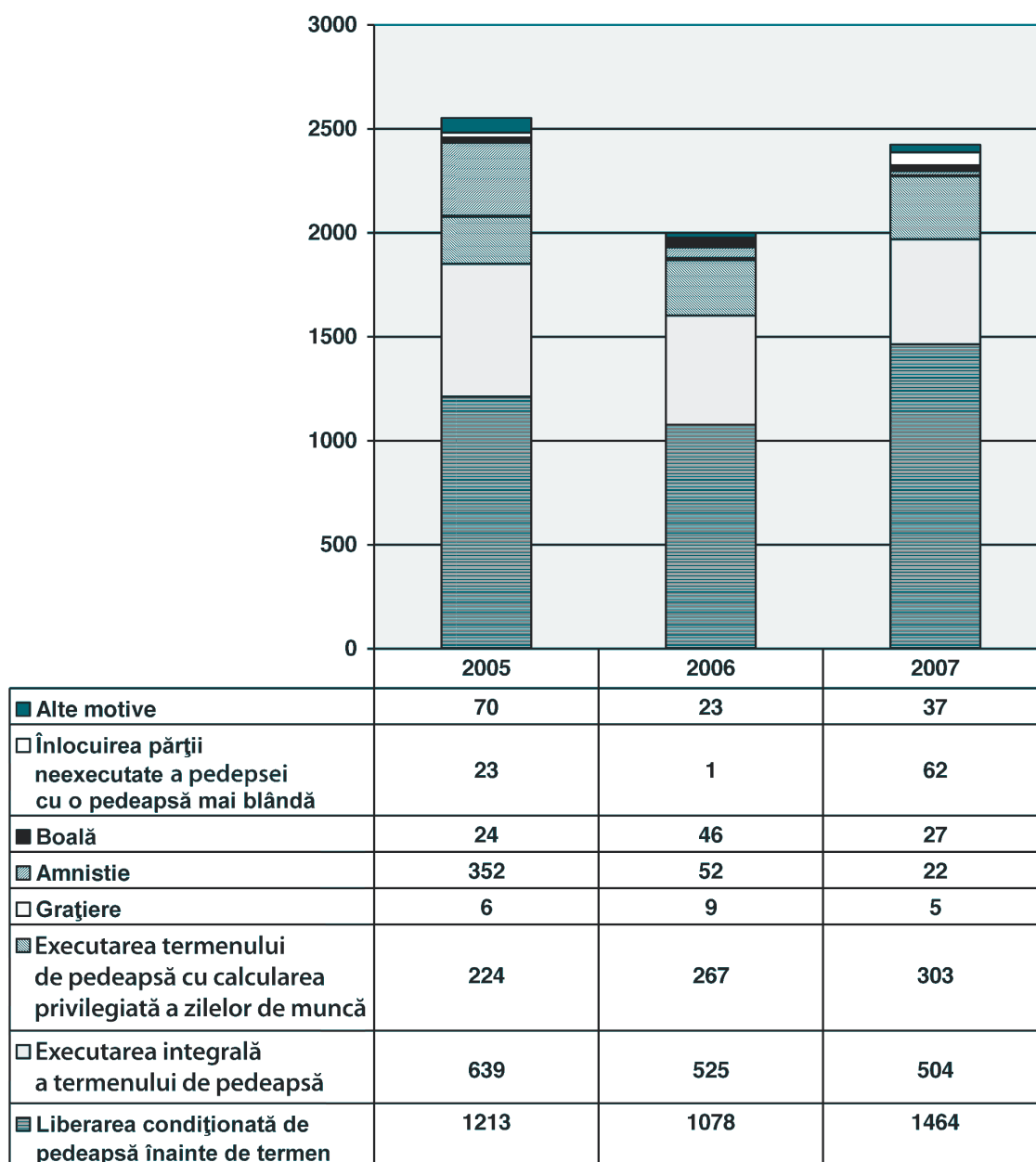
Tabelul 19: Infracții condamnați clasificați după tipul de infracțiune¹³³

¹³² Informație prezentată de Ministerul Justiției: Scrisoarea din 16.05.2008, din partea președintelui Comisiei juridice, pentru numiri și imunități a Parlamentului RM, precum și rapoartele statistice anexate cu răspunsurile la întrebările specifice.

¹³³ Informație prezentată de Ministerul Justiției: Scrisoarea din 16.05.2008, din partea președintelui Comisiei juridice, pentru numiri și imunități a Parlamentului RM, precum și rapoartele statistice anexate cu răspunsurile la întrebările specifice.

Persoanele condamnate sunt angajate în penitenciare și în instituțiile de stat din cadrul sistemului penitenciar, precum și de alți angajatori prin contract, ceea ce, după cum se crede, contribuie la reintegrare. Condamnații nu pot fi obligați să lucreze odată ce sunt încarcerați;¹³⁴ în aceste condiții, Departamentul asigură acțiuni de stimulare, inclusiv îmbunătățirea rației alimentare și reducerea termenului de detenție¹³⁵. Educația profesională și instruirea se asigură pentru circa 700 de deținuți în fiecare an, majoritatea deținuților fiind asigurați cu o educație socială generală¹³⁶. Aceasta din urmă are menirea de a promova reintegrarea infractorilor după eliberare.

Tabelul 20: Eliberările persoanelor condamnate după motivul eliberării ¹³⁷



¹³⁴ Art. 253 din Codul de executare.

¹³⁵ Informație prezentată de Ministerul Justiției: Scrisoarea din 16.05.2008, din partea președintelui Comisiei juridice, pentru numiri și imunități a Parlamentului RM, precum și rapoartele statistice anexate cu răspunsurile la întrebările specifice.

¹³⁶ Informație prezentată de Ministerul Justiției: Scrisoarea din 16.05.2008, din partea președintelui Comisiei juridice, pentru numiri și imunități a Parlamentului RM, precum și rapoartele statistice anexate cu răspunsurile la întrebările specifice.

¹³⁷ Informație prezentată de Ministerul Justiției: Scrisoarea din 16.05.2008, din partea președintelui Comisiei juridice, pentru numiri și imunități a Parlamentului RM, precum și rapoartele statistice anexate cu răspunsurile la întrebările specifice.

Personalul închisorilor este evaluat anual după 4 criterii de bază: performanța profesională; capacitățile și calificarea profesională; responsabilitatea; și trăsăturile caracteristice. Rezultatele sunt folosite în procesul de promovare a personalului.

Evaluările penitenciarelor sunt efectuate și de structuri independente externe. *Amnesty International* a raportat, în 2003, că „condițiile în penitenciare nu s-au îmbunătățit și, deseori, pot fi considerate drept tratament crud, inuman și degradant. De asemenea, s-a raportat despre suprapopulare, insalubritate și asigurarea neadecvată cu hrană, servicii medicale proaste, precum și despre maltratări din partea gărzii penitenciare și violența dintre deținuți. Autoritățile penitenciarelor recurg la exces de forță în reprimarea protestelor deținuților”.¹³⁸

Aproximativ în aceeași perioadă, un raport american academic indica faptul că în majoritatea închisorilor din R. Moldova condițiile rămân severe, cu o suprapopulare serioasă, și că încercările de a îmbunătăți aceste condiții au fost zădărnice de lipsa de finanțe. Abuzarea deținuților de către alți deținuți sau de gardieni, deși redusă în urma eliberării sau pensionării unora dintre cei mai drastici gardieni agresori, persistă, deși la o scară mai mică¹³⁹. Până nu demult, decesele în detenție rămăneau o problemă. Concomitent a început reforma penitenciarelor, prin transformări treptate, având scopul de racordare la standardele Uniunii Europene.

În anul 2007, *Amnesty International* și-a îndreptat atenția asupra detenției în poliție, raportând că „condițiile în secțiile de poliție din Moldova nu sunt adecvate pentru perioadele îndelungate pe care deținuții le petrec în ele și că condițiile supun riscului sănătatea deținuților și pot fi caracterizate ca tratament crud, inuman și degradant. Guvernul Moldovei este obligat să îmbunătățească în mod urgent standardele, dar și să asigure ținerea deținuților în arestul poliției cât mai scurt timp posibil”¹⁴⁰.

În final, în 2009, *Raportorul special pentru tortură și alte tratamente și pedepse crude, inumane și degradante* a raportat că, deși a fost obținut un progres în îmbunătățirea condițiilor de detenție în R. Moldova, suprapopularea rămâne o problemă. De exemplu, Instituția Nr. 13 a deținut 931 de persoane, având capacitatea oficială de 600¹⁴¹.

Raportul mai indică faptul că toate izolatoarele de detenție preventivă și penitenciarele au probleme comune: igiena proastă, accesul restrâns la servicii medicale și lipsa de medicamente, precum și riscul de contaminare cu tuberculoză și alte maladii¹⁴². Deși normele alimentare sunt testate zilnic, au fost recepționate reclamații referitoare la calitatea și cantitatea mâncării. Raportul menționează în continuare că condițiile în centrele de detenție preventivă sunt deseori mai proaste decât în locurile de detenție a persoanelor condamnate, deținuții fiind ținuți în celule suprapopulate 23 de ore pe zi¹⁴³.

Raportul conchide că, deși în mare parte „condițiile în instituțiile penitenciare s-au îmbunătățit în ultimii ani, suprapopularea, maladiile și violența dintre deținuți, precum și practicile discriminatorii alimentate de corupție rămân a fi foarte problematice. Mai mult de atât, Raportorul special este îngrijorat de restricțiile severe privind contactul cu lumea din afară”¹⁴⁴.

¹³⁸ <http://www.unhcr.org/refworld/type,ANNUALREPORT,AMNESTY,MDA,40b5a1fb4,0.html>

¹³⁹ Winslow, Dr R. *Criminology Tour of the World* <http://www-rohan.sdsu.edu/faculty/rwinslow/europe/moldova.html>

¹⁴⁰ *Amnesty International*, October 2007, AI Index: EUR 59/002/2007, p. 21.

¹⁴¹ Paragraful 30 din Raportul Raportorului Special privind tortura și alte tratamente și pedepse crude, inumane și degradante Manfred Nowak, Misiunea în Republica Moldova (4-11 iulie 2008), A/HRC/10/44/Add3, 12 februarie 2009.

¹⁴² Paragraful 31 din Raportul Raportorului Special privind tortura și alte tratamente și pedepse crude, inumane și degradante Manfred Nowak, Misiunea în Republica Moldova (4-11 iulie 2008), A/HRC/10/44/Add3, 12 februarie 2009.

¹⁴³ Paragraful 32 din Raportul Raportorului Special privind tortura și alte tratamente și pedepse crude, inumane și degradante Manfred Nowak, Misiunea în Republica Moldova (4-11 iulie 2008), A/HRC/10/44/Add3, 12 februarie 2009.

¹⁴⁴ Paragraful 84 din Raportul Raportorului Special privind tortura și alte tratamente și pedepse crude, inumane și degradante Manfred Nowak, Misiunea în Republica Moldova (4-11 iulie 2008), A/HRC/10/44/Add3, 12 februarie 2009.

3.5 Baroul Avocaților din Republica Moldova

În Republica Moldova există trei tipuri de profesii juridice de bază. Cuvântul *jurist* se referă la orice persoană care deține o diplomă ce atestă deținerea de studii juridice, în timp ce *jurisconsultii* sunt persoanele cu studii juridice angajate de către stat sau alte persoane juridice, cu scopul de a le oferi servicii juridice curente. *Avocații* obțin licența de la Barou. Licența acordată de Barou este necesară pentru a apăra interesele bănuților, învinuților, inculpaților și condamnaților în sistemul justiției penale¹⁴⁵. Avocații sunt organizați într-o asociație profesională a avocaților, cunoscută ca Baroul Avocaților din Republica Moldova (Barou). Acest capitol se referă doar la avocații care participă la cauze penale în calitate de apărători.

3.5.1 Istoricul recent al Baroului Avocaților din Republica Moldova

În perioada sovietică, lucru poate neobișnuit pentru profesioniști, avocații nu erau angajați de către stat, ci activau ca specialiști licențiați în mod individual în cadrul Colegiului Avocaților, care desemna avocații pentru cauze și achita plățile către avocați, cu rețineri obligatorii pentru taxe și alte cheltuieli ale Colegiului¹⁴⁶. Pe lângă acordarea asistenței juridice cetățenilor și organizațiilor, avocații membri ai Colegiului erau obligați prin lege să promoveze respectarea și aplicarea legilor sovietice, pentru a educa cetățeni care să respecte strict legile sovietice, cât și interesul pentru disciplina de muncă și respectul pentru drepturile, onoarea și demnitatea altor persoane și a regulilor de coexistență socialistă¹⁴⁷. Astfel, deși Colegiul Avocaților a fost destinat să fie independent, în practică, Colegiul a monitorizat activitățile membrilor săi, iar cei ale căror acțiuni erau considerate a fi contrare intereselor statului sovietic erau excluși din Colegiu¹⁴⁸.

3.5.2 Reforma Baroului Avocaților din Republica Moldova

Legea cu privire la avocatură a suferit o serie de modificări. Prima lege cu privire la avocatură din epoca democratică a fost, în cele din urmă, considerată neconstituțională, deoarece solicita licențierea obligatorie a avocaților de către Barou și deținerea statutului de membru al Baroului¹⁴⁹. S-a constatat că acest lucru încalcă dreptul inculpatului de a-și alege un avocat, drepturile juriștilor de a-și alege profesia, și competența constituțională a Ministerului de Justiție de a licenția avocații¹⁵⁰.

În 2002 a fost adoptată o lege nouă, care prevedea formarea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat prin ordinul ministrului Justiției pe un termen de 4 ani¹⁵¹. Acest lucru, la rândul său, a fost privit ca o interferență executivă în independența profesiei de avocat și legea cu privire la avocatură, aceasta fiind modificată în 2006¹⁵².

În prezent, fiecare avocat licențiat, pentru a activa, este în mod automat membru al Baroului Avocaților din R. Moldova. Pentru a fi licențiat, un avocat trebuie să fie cetățean al Republicii Moldova, cu capacitate deplină de exercițiu, licențiat în drept, care se bucură de o reputație ireproșabilă, și-a efectuat stagiul profesional și a susținut examenul de calificare¹⁵³. Baroul este condus de:

¹⁴⁵ În procedurile civile și administrative încă mai este posibil pentru oricine să-și reprezinte clientul.

¹⁴⁶ Wattenburg, V. *Making Way for Justice: Breaking with Tradition in the former Soviet Bloc*. Publicație a Open Society Justice Initiative disponibilă pe www.dev.justiceinitiative.org:8080/osji/silva_01/db/resource2/fs/?file..

¹⁴⁷ Articolul 1 al Regulamentului Avocaturii RSS Moldovenești, 21.11.1980.

¹⁴⁸ Wattenburg, V. *Making Way for Justice: Breaking with Tradition in the former Soviet Bloc*. Publicarea Open Society Justice. Inițiativă disponibilă pe www.dev.justiceinitiative.org:8080/osji/silva_01/db/resource2/fs/?file..

¹⁴⁹ Legea nr. 395-XIV din 13.05.1999.

¹⁵⁰ Hotărârea Curții Constituționale nr. 8 din 15.02.2000.

¹⁵¹ Legea nr. 1260-XV din 19.07.2002.

¹⁵² 13.07.06.

¹⁵³ Articolul 28 al Legii cu privire la avocatură.

- Congresul Avocaților, care este compus din toți membrii săi și se convoacă cel puțin o dată pe an;
- Consiliul Baroului, care se alege de către Congres, prin vot secret, din rândul avocaților cu o vechime în profesie de cel puțin 5 ani;
- Comisia de licențiere a profesiei de avocat (Comisia de licențiere) este compusă din 11 membri, 7 avocați aleși de Congres și 4 reprezentanți ai ministrului Justiției;
- Comisia pentru etică și disciplină este compusă din 11 membri, care sunt aleși de Congres pe un termen de 4 ani;
- Comisia de cenzori, aleasă de către Congres în componența a 5 avocați, este responsabilă de publicarea rapoartelor anuale ale Baroului, care urmează a fi aprobate de către Congres¹⁵⁴.

Legea prevede ca onorariile avocaților să fie convenite între părți, onorariile recomandate de către Consiliul Baroului sunt, de asemenea, publicate. Recent, Republica Moldova a introdus și un sistem de asistență juridică garantată de stat.

În prezent se aplică Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat¹⁵⁵. Conform acestei legi¹⁵⁶, asistența juridică este acordată, *inter alia*, oricărei persoane, indiferent de mijloacele sale în anumite situații obligatorii, precum și oricărei persoane care are nevoie de asistență juridică în cauze penale, însă nu dispune de suficiente mijloace pentru a plăti acest serviciu¹⁵⁷. Serviciile de asistență juridică garantată de stat sunt acordate de *avocați publici*, precum și de avocați privați de la Barou care au încheiat contracte de acordare a asistenței juridice la cerere¹⁵⁸. Avocații publici sunt avocați care se specializează în acordarea asistenței juridice garantate de stat și sunt obligați să se înscrie în graficul avocaților de serviciu care acordă asistență juridică de urgență persoanelor reținute¹⁵⁹. Ei activează sub egida Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de stat și primesc o remunerație lunară fixă, în timp ce avocații privați sunt plătiți de la caz la caz pentru timpul lor, în conformitate cu normele stabilite¹⁶⁰.

Deși Codul de procedură penală descrie drepturile fundamentale ale avocaților, inclusiv cele privind dreptul de a solicita informația necesară pentru apărare, dreptul de a colecta probe este limitat, în plus, nu este obligatoriu ca martorii să fie audiați de apărare¹⁶¹.

3.5.3 Rezultatele sondajului cu privire la Baroul Avocaților din Republica Moldova

În ce măsură sunteți de acord cu afirmația că avocații vă reprezintă drepturile și interesele în cauzele penale în mod corespunzător?

O majoritate relativă a cetățenilor (53%) au căzut de acord asupra faptului că avocații reprezintă în mod corespunzător drepturile și interesele în cauze penale. După cum cel mai mare procent al tuturor părților componente ale sistemului justiției penale este luat în considerație în acest raport, acesta este un rezultat foarte încurajator. Cu toate acestea, 24% dintre respondenți nu au putut sau nu au dorit să răspundă la această întrebare. Dintre cei care au răspuns, 70% au fost de acord sau convinși

¹⁵⁴ Articolul 31 al Legii cu privire la avocatură.

¹⁵⁵ din 26.07.07.

¹⁵⁶ În vigoare din 1 iulie 2008.

¹⁵⁷ Articolul 69 al Legii cu privire la asistența juridică garantată de stat.

¹⁵⁸ Hriptievschi, N. *The Legal Profession in Moldova*, august 2008, disponibil pe http://www.osce.org/documents/odihr/2009/02/36506_en.pdf

¹⁵⁹ Hriptievschi, N. *The Legal Profession in Moldova*, august 2008, disponibil pe http://www.osce.org/documents/odihr/2009/02/36506_en.pdf

¹⁶⁰ Hriptievschi, N. *The Legal Profession in Moldova*, august 2008, disponibil pe http://www.osce.org/documents/odihr/2009/02/36506_en.pdf

¹⁶¹ Articolul 99 al Codului de procedură penală.

în timp ce 30% nu au fost de acord sau au fost total împotriva. La fel, acesta este cel mai mare procent înregistrat al celor ce au fost de acord.

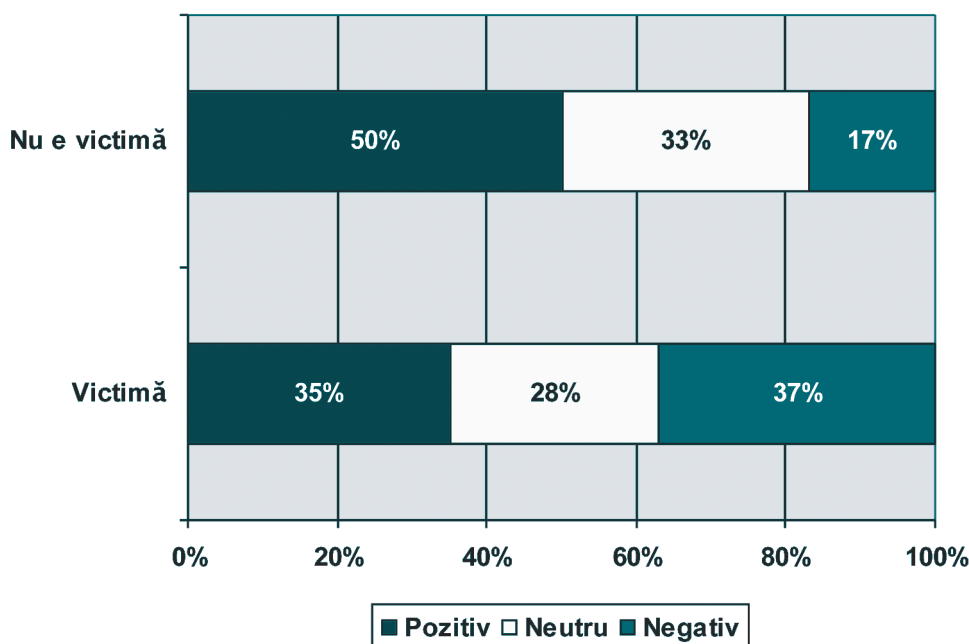
Cât de bine credeți că își îndeplinesc avocații obligațiile de serviciu?

Aproximativ 30% dintre respondenți nu au dorit sau nu au putut să facă o apreciere. Dintre cei care au răspuns, majoritatea (48%) au dat o apreciere pozitivă, 32% au dat o apreciere neutră, în timp ce 24% au dat o apreciere negativă acestei munci. 48% dintre răspunsurile favorabile reprezintă o rată mult mai mare de aprecieri pozitive decât procentul ce se referă la componentele de stat ale sistemului justiției penale (38% – instanțele judiciare, 35% – funcționari din instituțiile de corecție, 34% – urmărire penală, 32% – poliție). 24% reprezintă, de asemenea, cel mai mic procent de răspunsuri negative. Aceasta plasează în perspectivă locurile componentelor SJP și ne spune că calificativele mai mici nu sunt pur și simplu un rezultat al unei atitudini pesimiste extinse a publicului, deoarece avocații au înregistrat o notă semnificativ mai bună decât funcționarii de la agențiile de stat.

Ce afectează ratingul avocaților?

Analiza de regresie din ultimii trei ani nu arată nicio relație semnificativă din punctul de vedere al statisticii dintre ratingul avocaților și cel al oricărui altor factori decât aceea de a fi educați sau de a fi victimă a unei infracțiuni, ambele având un impact negativ asupra ratingului avocaților. Astfel genul, vârsta, venitul și contactul cu instanța judecătorească nu au avut niciun impact asupra notelor.

Tabelul 21: Ratingul avocaților apărării conform statutului de victimă al respondenților



3.5.4 Rezultatele interviurilor cu avocații

Sistemul sovietic inchizițional și-a lăsat amprenta

Potrivit unor intervievați și în urma observării, abordarea și practicile din vechea perioadă inchizițională se mai întâlnesc la mulți avocați. Judecătorii declară că se simt deosebit de jenant în rolul lor de arbitru neutru, în cazul în care este clar că avocații nu prezintă în mod corespunzător cazul clientului lor.

Rolul de subordonat în sistemul justiției penale

Avocații intervievați au afirmat că nu se află în condiții egale cu organele de urmărire penală, ci mai degrabă au poziția de subordonați. Ofițerii de urmărire penală și procurorii deseori contactează avocații în ultimul moment, astfel neoferindu-le suficient timp pentru a se prezenta. Acest lucru este adesea folosit ca o scuză pentru a chema alți avocați mai favorabili la organul de urmărire penală sau la secția de poliție. Avocații sunt făcuți deseori să aștepte pe coridor deoarece procurorii și ofițerii de urmărire penală nu reușesc să elaboreze un plan adecvat pentru acțiunea procedurală. Avocații, de asemenea, observă practica de deschidere a mai multor dosare penale în privința aceluiași inculpat, în loc de a deschide un singur dosar cu mai multe episoade, ce ar reduce numărul de acțiuni procesuale. Judecătorii, în special judecătorii de instrucție, nu trebuie să aibă o poziție neutră: în timpul examinării mandatelor de arest preventiv, avocaților rareori li se oferă copiile cererii procurorului, ceea ce face dificilă pentru avocați reprezentarea clienților lor deoarece ei sunt nevoiți să ghicească ce are de gând să spună procurorul în motivarea cererii. Avocații au remarcat, de asemenea, mandate de arest slab motivate.

Tradiția practicilor de proastă calitate și a motivației financiare

Contrar rezultatelor relativ bune ale sondajului, calitatea asistenței juridice, în general, nu a fost evaluată înalt de către intervievați. A fost menționat fenomenul „avocaților de buzunar”, când avocații preiau cauza ca avocați ce acordă asistență juridică garantată de stat (din oficiu până la modificarea legii), dar cer bani în plus de la clienți. De asemenea, ei nu reprezintă clientul în mod corespunzător, ci se află acolo pur și simplu pentru a îndeplini cerințele formale ale legii. Astfel, s-a înregistrat o incidență mare de cazuri în care avocatul semnase procesul-verbal al audierii fără ca măcar să fie prezent în timpul acțiunii procesuale¹⁶². Acest lucru pare să se întâmple, în special, cu avocații care au primit licența de la Barou în mod automat, fără a urma un stagiul necesar și examenul de calificare¹⁶³. Se mai afirmă că mulți avocați de acest fel au lucrat anterior ca anchetatori penali și, prin urmare, sunt mai determinați să se alinieze mai degrabă cu actorii de justiție penală decât să apere activ drepturile inculpatului.

Percepția din jurul avocaților care acordă asistență juridică garantată de stat

Numeroase probleme din cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat, inclusiv percepția că avocații din oficiu sunt mai pasivi în apărarea drepturilor clienților lor, au determinat adoptarea noii Legi cu privire la asistența juridică garantată de stat în 2007, în vigoare din iulie 2008. Din cauza termenului scurt scurs de când legea este în vigoare, nu poate fi evaluat în acest raport nici impactul legii asupra calității serviciilor acordate persoanelor sărace, nici gradul de adecvare a bugetului destinat asistenței juridice garantate de stat.

Încălcările drepturilor clienților de către poliție și procuratură

Avocații se plâng de încălcarea de rutină a dreptului clienților lor la o întâlnire confidențială cu avocatul, mai ales înainte de prima audiere. Se presupune că ofițerii de urmărire penală deseori res-

¹⁶² A se vedea concluzii similare în studiul Institutului de Reformă Penală 2008 privind situația persoanelor din arestul preventiv, care a constatat că din 363 de inculpați intervievați doar 118 au răspuns că aceștia au fost intervievați după reținere fără ca avocatul să fie prezent. Raport disponibil pe www.irp.md. De asemenea, a se vedea paragraful 66 din Raportul Raportorului Special privind tortura și alte tratamente și pedepse crude, inumane și degradante, Manfred Nowak, Misiunea în Republica Moldova (4-11 iulie 2008), A/HRC/10/44/Add3, 12 februarie 2009 - referindu-se la lipsa de independență a avocaților, care de obicei urmează procurorii, precum și acuzațiile în ceea ce privește încălcarea dreptului la întâlniri confidențiale.

¹⁶³ Legea cu privire la avocatură scutește de efectuarea stagiului profesional și de examenul de calificare candidații cu cel puțin 10 ani de experiență judecătorească sau de procuror dacă, în termen de 6 luni de la eliberarea din funcțiile respective, ei au solicitat eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat. De aceleași drepturi și în aceleași condiții beneficiază și persoanele care, după demisia din funcția de judecător și procuror, au continuat să activeze în domeniul dreptului (art. 8 alin. (3) din lege).

ping locul sau timpul pentru aceste întâlniri. Avocații se plâng că ofițerii de urmărire penală și procurorii de multe ori îi informează foarte târziu înainte de începerea audierii clientului și se folosesc de întârzierea avocatului ca de o scuză pentru începerea audierii înainte de sosirea avocatului¹⁶⁴. Dreptul la traducător este, de asemenea, de multe ori încălcat, în special în etapa prejudiciară.

Reprezentarea de persoane fără licență de avocat în cazuri civile

Legea încă permite persoanelor care nu dispun de licență de avocat reprezentarea în instanțele de judecată. Baroul își dă seama că nu poate controla calitatea acestor reprezentanți în timp ce Ministerul Justiției, de asemenea preocupat de calitatea apărării, dar și de colectarea taxelor necesare de la avocați, își face griji că limitarea dreptului părților de a fi reprezentate de avocați doar va reduce drastic accesul în fața justiției al celor săraci. Avocații penaliști conștientizează că această ambiguitate afectează și sistemul justiției penale, deoarece reprezentanții oferă asistență juridică de o calitate mai joasă și afectează imaginea de ansamblu a avocaților.

3.5.5 Măsurarea performanței Baroului Avocaților

Deși Baroul prezintă un raport anual privind activitățile sale, performanța reală a Baroului ca profesie este dificil de măsurat cantitativ. Baroul nu are un set de standarde pentru acordarea serviciilor juridice, și singura metodă de control al calității este aplicarea procedurilor disciplinare.

Impresia comunității juridice despre eficiența procedurilor disciplinare nu este una bună, având în vedere puținele proceduri și lipsa de transparență în activitatea Comisiei pentru etică și disciplină înainte de 2007. Comisia aleasă la Congresul Baroului din 2007 și-a îmbunătățit activitatea;¹⁶⁵ cu toate acestea, a încetinit-o din nou în 2009.

Procentul înalt de condamnări în R. Moldova la prima vedere indică o apărare juridică nesatisfăcătoare. Dar acest lucru nu reprezintă neapărat o reflecție asupra performanței avocaților ca atare, ci a sistemului de acordare a apărării în general. Deși există mai mulți avocați remarcabili, care apără energic drepturile inculpaților, este evident că mulți nu își văd rolul ca atare și sunt mai preocupați să servească sistemul decât pe clienții săi.

3.6 Sistemul de justiție penală ca un tot întreg

Sondajul, de asemenea, a pus întrebări mai largi pentru a evalua percepția publicului în ceea ce privește factorii de decizie politică și performanța generală a sistemului de justiție penală.

3.6.1 Rezultatele sondajului cu privire la politici și sistem în general

Cât de bine considerați că legislatorii își execută obligațiile de adoptare a legilor și politicilor privind siguranța și securitatea?

Aproximativ 28% dintre respondenți nu au dorit sau nu au putut să răspundă, 35% au dat o apreciere negativă, 35% au dat o apreciere neutră și doar 30% au dat o apreciere pozitivă. Aceasta este cea mai mică rată a răspunsurilor pozitive primite chiar și în comparație cu cele privind poliția și presupun că populația are puțină încredere în capacitatea factorilor de decizie de a elabora un cadru potrivit privind siguranța și securitatea.

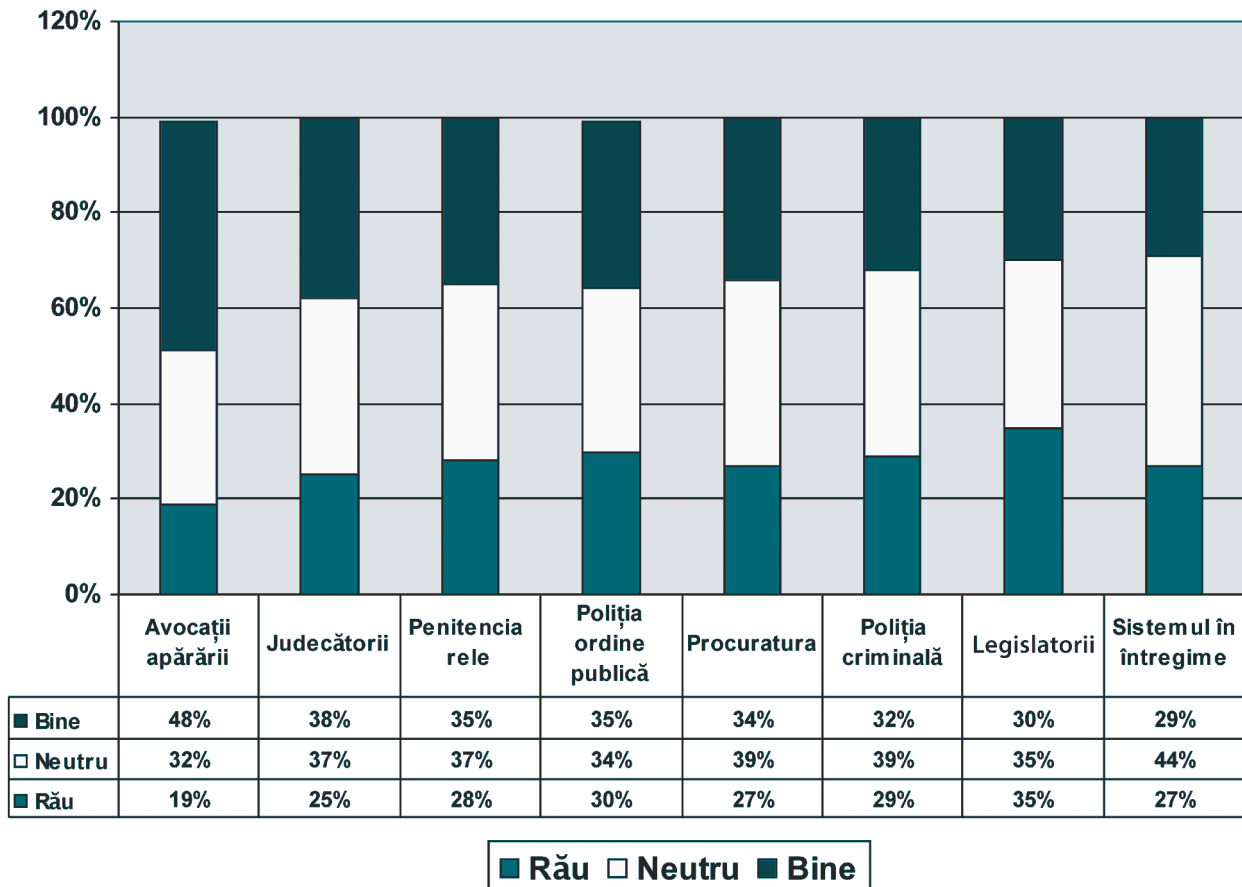
¹⁶⁴ Există speranțe ca Regulamentul Consiliului Național de Asistență Juridică Garantată de Stat cu privire la procedura de solicitare și desemnare a avocatului pentru acordarea asistenței juridice de urgență din 14 iulie 2008 să amelioreze situația în practică.

¹⁶⁵ Hriptievski, N. *The Legal Profession in Moldova*, august 2008, disponibil pe http://www.osce.org/documents/odhr/2009/02/36506_en.pdf

Cât de bine funcționează sistemul de justiție penală?

Doar 16% dintre respondenți nu au dorit sau nu aveau posibilitatea să răspundă la această întrebare largă, ceea ce reprezintă cea mai scăzută rată a întrebărilor fără răspuns. Dintre cei care au dorit să ofere un răspuns, 44% au fost neutre, 27% – negative și 29% – pozitive. Această rată este mai mică decât procentul de acordare a unui răspuns favorabil la orice altă componentă a sistemului de justiție penală.

Tabelul 22: Ratingurile în comparație ale diferitelor instituții din sistemul de justiție penală



4. Concluzii

Lipsa încrederii publice în sistem și nivelurile mari de frică

Atât rezultatele sondajului, cât și ale interviurilor au identificat o lipsă îngrijorătoare de încredere a populației în diferite domenii ale sistemului de justiție penală și un nivel sporit de frică în rândul oamenilor din R. Moldova, egale doar în țările cu o rată a infracționalității mult mai mare. Nivelul mare al fricii, de asemenea, este sugerat de rata mare de întrebări fără răspunsuri din sondaj care relevă frica oamenilor de a-și exprima opinia.

Dezinteresul pentru demnitatea umană și drepturile omului în realizarea justiției penale

Aceste niveluri mari ale fricii presupun faptul că nu se acordă atenția cuvenită proceselor și procedurilor respectuoase, menite să încurajeze încrederea populației în sistem și respectarea drepturilor omului și a legii de către funcționarii din sistemul de justiție penală. O analiză mai detaliată arată, spre exemplu, că poliția nu obține din partea populației o apreciere bună cu privire la respectarea drepturilor omului. Fără o încredere a populației sistemul nu poate funcționa în mod efectiv și eficient.

Tendința funcționarilor care activează în cadrul sistemului de realizare a performanțelor cantitative

Diferitele metode de măsurare a performanței aplicate pentru diferite părți ale sistemului nu par a fi concepute pentru a stimula o mai mare încredere a populației, ci sunt concentrate frecvent asupra procesării rapide a cazurilor și urmăresc obiective numerice. Acest lucru creează imbolduri greșite în sistem și pune sub semnul întrebării corectitudinea datelor obținute. Datele păstrate sunt deseori colectate fără a fi analizate în mod corespunzător, pentru a identifica tendințele și conținutul viitoarelor practici sau politici. În plus, metodele de colectare a datelor nu sunt consecvente în cadrul sistemului unde fiecare instituție are propriul sistem. Astfel, identificarea tendințelor și a tipului de politici în baza datelor este foarte dificilă.

Poliția este aproape în întregime nereformată din punctul de vedere al politicilor și practicii

Puține lucruri au fost întreprinse pentru a reforma poliția. În consecință, poliția a rămas într-o mare măsură nereformată din 1990 și este încă definită în lege drept organ armat al guvernului în baza unei structuri militare. Prin urmare, cum era de așteptat, abuzul poliției în ceea ce privește arestul și deținerea în scopuri politice sau exercitarea presiunilor în vederea obținerii declarațiilor de vinovăție rămâne o problemă-cheie în Republica Moldova. Acest lucru a fost demonstrat de efectul dramatic al evenimentelor din aprilie 2009, când reacția organelor de poliție la revolta politică s-a soldat cu abuzuri în arestul poliției. Este imperios necesară reformarea poliției, astfel ca aceasta să devină o poliție care servește mai întâi oamenii și apoi statul și care ar înfrânge corupția. O parte din această reformă ar include măsurile de îmbunătățire a investigării cazurilor prin mijloace legale, cum ar fi: o mai bună pregătire a organelor de constatare și operative de investigații, servicii medico-legale mai bune, alte servicii. De asemenea, sunt necesare modificări ale indicatorilor de performanță pentru ca accentul să fie pus nu doar pe obiectivele cantitative. O astfel de reformă, de asemenea, ar trebui să abordeze problema corupției în structurile poliției.

Procurorii au un obiect de activitate mult mai amplu decât urmărirea penală și prezentarea acușării în instanța de judecată

Problema-cheie a organelor de procuratură rămâne moștenirea din perioada sovietică: un domeniu de investigație larg, care reduce capacitatea lor de conducere și exercitare a urmăririi penale și estompează rolul lor în ochii oamenilor. Rolul procuraturii trebuie să se limiteze la conducerea și exercitarea urmăririi penale și prezentarea acușării în instanța de judecată. În timp ce, la nivel înalt, această propunere se lovește de rezistență din cauza reducerii sferei sale de împuterniciri și respectiv a bugetului, rezultatele interviurilor sugerează că este foarte probabil ca modificarea respectivă să fie salutată de către procurorii ierarhic inferiori. În plus, investigarea torturii este problematică pentru procuratură. Relațiile cu ofițerii de urmărire penală pot fi îmbunătățite dacă această responsabilitate va fi eliminată. La fel, concentrarea doar asupra unor obiective cantitative nu le permite procurorilor să țină cont în activitatea lor de manierele respectuoase sau de calitatea performanței.

Sistemul judecătoresc este suprasolicitat și se confruntă cu nivelul scăzut al așteptărilor din partea populației

Sistemul judecătoresc se confruntă cu nivelul scăzut al așteptărilor populației și cu lipsa de încredere a publicului în independența sa, împreună cu volumul mare de dosare aflate în procedură și lipsa de resurse, precum și cu procurorii care mai au impresia istorică că ar reprezenta cea mai influentă instituție. Judecătorii nu se simt independenți. Judecătorii se tem că sentințele de achitare vor fi percepute ca fiind corupte, uneori aceștia confruntându-se și cu „legea telefonului” (instrucțiunile venite de la funcționarii superiori). Cerința care spunea că judecătorii de instrucție trebuie să aibă experiență de procuror ori de ofițer de urmărire penală a făcut ca aceștia să funcționeze într-un mod „favorabil procurorilor”. Rolurile procuraturii și judecătorului de instrucție sunt neclare, ceea ce duce la ineficiență în sistem.

Penitenciarele și-au îmbunătățit condițiile, dar sarcina nu este îndeplinită

Lipsa capacităților de implementare a măsurilor de reabilitare și neajunsurile continue din penitenciare, care încă nu ating standardele internaționale, rămân principala problemă a acestora. Este probabil pozitiv faptul că populația stabilește ca prioritate penitenciarele (chiar dacă la un nivel minim), față de poliție, pentru cheltuielile publice. Autoritățile penitenciare dețin un control redus asupra determinării regimului de executare a pedepsei de către condamnați, ceea ce limitează capacitatea acestora de a-i gestiona pe cei aflați în îngrijirea lor în mod corespunzător. Autoritățile penitenciare nu dețin controlul asupra condițiilor din izolatoarele de detenție provizorie aflate în subordinea Ministerului Afacerilor Interne, unde se produc cel mai frecvent cazuri de încălcări ale drepturilor omului.

Baroul de avocați și sistemul de asistență juridică garantată de stat încă nu prestează asistență juridică adecvată

Baroul suferă din cauza poziției de inegalitate în raport cu organele care efectuează urmărirea penală și procurorii, precum și a tratamentului neadecvat din partea funcționarilor din sistem. Avocaților, de asemenea, le lipsește o cultură de apărare activă. Fenomenul avocaților „de buzunar” subminează credibilitatea tuturor avocaților. În plus, noul sistem de asistență juridică se află în faza incipientă și este încă de văzut dacă acesta va avea succes în extinderea accesului avocatului la clientul reținut și dacă va îmbunătăți calitatea de reprezentare juridică în sistemul de justiție penală. Desigur, fără o finanțare adecvată și mecanisme de asigurare a calității corespunzătoare, acest obiectiv nu poate fi realizat.

5. Recomandări

Revizuirea metodelor de colectare a datelor

Metodele de colectare a datelor ar trebui revizuite, pentru a fi consecvente la nivelul sistemului justiției penale sau, cel puțin, pentru a permite diferitelor verigi ale sistemului să facă legăturile și contrapunerile necesare. Un departament din Ministerul Justiției sau Biroul Național de Statistică ar trebui să fie abilitat cu efectuarea legăturilor și analizelor corespunzătoare ale datelor colectate în întregul sistem.

Revizuirea mecanismului de măsurare a performanțelor în sistem

Indicatorii de performanță urmează a fi revizuiți spre a se evita atingerea unor obiective eronate (de exemplu, indicatorii de reducere a infracționalității pentru poliție duc la eșecul poliției în înregistrarea infracțiunilor). Indicatorii de încurajare a calității sunt mult mai necesari decât indicatorii cantitativi. Ar trebui, de asemenea, revizuiți unii indicatori de performanță, cum ar fi cei ce se referă la necesitatea procurorilor de a explica superiorilor fiecare caz de eșec. Ar trebui să existe o diferențiere clară între măsurarea performanțelor individuale ale funcționarilor din sistem și măsurarea performanțelor instituției în ansamblu.

Consolidarea capacității de analiză a politicilor din domeniul justiției penale

Luând în considerație opinia publică negativă privind capacitatea factorilor de decizie de a elabora politici adecvate de siguranță și securitate, pentru a sprijini luarea de hotărâri privind aspectele sensibile, ar trebui să fie consolidată capacitatea de analiză a politicilor din domeniul justiției penale la nivel național.

Desfășurarea unui studiu de victimizare în mod regulat

Tendențele contradictorii între datele statistice oficiale și gradele de victimizare evidențiate în acest studiu sugerează necesitatea elaborării unui studiu detaliat al victimizării, care să fie desfășurat în mod regulat în întreaga țară, pentru a înțelege mai bine tendințele din R. Moldova și pentru a identifica problemele care nu au fost evidențiate de datele statistice oficiale.

Reformarea poliției

Reformei poliției i s-a acordat puțină atenție atât la nivelul politicilor, cât și la nivel practic. Acest lucru ar fi trebuit să fie abordat în mod urgent. O astfel de reformă ar trebui nu doar să schimbe cadrul politicii, ci și să încerce să schimbe cultura în cadrul organelor poliției în direcția unei poliții care să servească necesitățile cetățenilor, și nu doar cele ale statului.

Limitarea rolului procurorului

Rolul procurorului ar trebui să se limiteze la exercitarea urmăririi penale și prezentarea acuzației în instanța de judecată. Acest lucru va ușura sarcina procurorilor și îi va distanța de moștenirea sovietică a unei „procuraturi atotputernice”.

Crearea unui organ independent pentru investigarea abaterilor comise de poliție

Dat fiind faptul că atât procuratura, cât și poliția sunt concentrate asupra condamnărilor penale, pare nepotrivit ca organele procuraturii să fie responsabile de urmărirea penală a acuzațiilor de tortură sau a altor abateri comise de poliție. Pentru a investiga toate acuzațiile de abateri comise de poliție și decese survenite ca rezultat al acțiunilor poliției sau al detenției la poliție, ar trebui creat un organ independent.

Consolidarea independenței sistemului judecătoresc

Judecătorii trebuie asigurați de durata mandatului lor de la bun început. Prezentul sistem de numire pe viață după cinci ani încurajează aplicarea diverselor mijloace de presiune, prin intermediul „legii apelului telefonic”. Componenta judecătorilor de instrucție ar trebui să se distanțeze de foștii procurori și, probabil, să se orienteze spre persoane din cadrul Baroului Avocaților sau spre sistemul judecătoresc sau alți juriști. Ar trebui clarificată practica privind limitele exacte ale rolului organelor de urmărire penală și al judecătorului de instrucție.

Continuarea reformelor în sistemul penitenciar cu scopul de a consolida funcția de reabilitare a acestuia

Reformele în sistemul penitenciar trebuie să continue pentru a se îmbunătăți condițiile de detenție, precum și capacitatea sistemului de a implementa diverse măsuri de reabilitare a condamnaților. În acest scop trebuie inițiată o colaborare eficientă cu agențiile specializate ce au atribuții în domeniul reabilitării și reintegrării infractorilor, inclusiv organele administrației publice locale.

Revizuirea duratei și a condițiilor reținerii de către poliție

Termenul de reținere trebuie redus la 24 sau 48 de ore maximum, după care persoanele care se dețin la poliție trebuie transferate la unul din izolatoarele de detenție preventivă aflate în subordinea Ministerului Justiției. Condițiile din celulele poliției trebuie îmbunătățite în mod considerabil pentru a corespunde cerințelor internaționale. Instituțiile de detenție provizorie ale poliției trebuie în viitor transferate de la Ministerul Afacerilor Interne la Ministerul Justiției.

Măsuri de sprijin în vederea îmbunătățirii calității asistenței acordate de avocați

Statul ar trebui să sprijine dezvoltarea serviciilor de asistență juridică garantată de stat și să aplice măsuri adecvate de control al calității în ceea ce privește avocații care acordă asistență juridică gratuită garantată de stat. Baroul Avocaților ar trebui să fie încurajat să introducă măsuri suplimentare (și să implementeze în mod corespunzător măsurile disciplinare curente), ca să asigure o mai bună calitate a serviciilor prestate de apărare.