

CZU: 347.971:347.471

ROLUL SOCIETĂȚII CIVILE ÎN VALORIFICAREA REFORMEI JUSTIȚIEI*Cristina JOSANU**Universitatea de Stat din Moldova*

Reforma justiției reprezintă una dintre prioritățile politice promovate de Republica Moldova. Realizarea cu succes a acesteia depinde de o serie de factori, în primul rând, de implicarea deplină a reprezentanților instituțiilor din sectorul justiției, de voința fermă a factorilor de decizie, precum și de implicarea reprezentanților societății civile. Cooperarea dintre societatea civilă și instituțiile de drept duce la edificarea unui sector al justiției accesibil, eficient, independent, transparent, profesionist și responsabil față de societate, care corespunde standardelor europene, asigură supremația legii și respectarea drepturilor omului. Ținând cont de contextul social, politic și juridic actual, în prezentul articol evidențiem rolul societății civile în procesul de valorificare a reformei justiției.

Cuvinte-cheie: societate civilă, reforma justiției, angajament civic, independența justiției.

THE ROLE OF CIVIL SOCIETY IN THE REFORM PROCESS

The process of justice reform represents one of the priorities among politics and projects that are promoted in Republic of Moldova as a state of law. It consists of a complex of actions and common efforts made by political and juridical implicated actors, with specific prerogatives. Near the state power, the civil society is another very important actor that manifests itself more and more active in the process of justice reform. The role of the civil society in promoting the process of justice reform is unchallenged: it appropriates justice to the people's necessities, accustoms the society with the most problematic difficulties that justice actually confronts with and at the same time proposes real, theoretical and practical inspired solutions to guarantee progress to justice reform. The main idea of this paper is that the civil society is a compulsory condition for guaranteeing justice a steady and predictable progress and for being sure of the quality and efficiency of the final act of justice.

Keywords: civil society, justice reform, civic engagement, the independence of justice.

Introducere

În societățile democratice moderne, societatea civilă se presupune că are un rol important și foarte activ, contribuind din plin la păstrarea și promovarea unui stat de drept. Valoarea societății civile în domeniul menționat constă în implicarea conștientă și profesionistă, orientată spre o colaborare constructivă cu statul, ceea ce duce, în cele din urmă, la fortificarea unei societăți democratice. Activitatea reprezentanților societății civile în domeniul justiției vizează reformele efectuate în domeniu, precum: organizarea și funcționarea justiției în ansamblu, a procuraturii, răspunderea disciplinară a judecătorilor și procurorilor, inițierea și promovarea în carieră a magistraților, integritatea și lupta cu fenomenul corupției. În cele ce urmează, dorim să evidențiem rolul-cheie pe care îl are societatea civilă în valorificarea reformei justiției.

Cadrul normativ. Reformarea sectorului justiției în Republica Moldova a început odată cu aprobarea Strategiei de Reformă a Sectorului Justiției pe anii 2011-2016, prin Hotărârea Parlamentului nr.259 din 08.12.2016 cu privire la asigurarea continuității reformelor în sectorul justiției, fiind prelungită până la 31.12.2017 [1]. Continuitatea reformei sectorului justiției reprezintă un proces firesc. Astfel, prin Ordinul ministrului Justiției nr.383 din 12.05.2017 [2] a fost creat grupul de lucru pentru elaborarea unui nou document de politici pentru asigurarea continuității reformei în sectorul justiției. Componența grupului de lucru, care se regăsește în Anexa la Ordin, cuprinde reprezentanți ai Parlamentului Republicii Moldova, ai Președinției Republicii Moldova, ai Procuraturii Generale, ai Curții Supreme de Justiție, ai Consiliului Superior al Magistraturii, ai Centrului Național Anticorupție, ai altor autorități și instituții publice, precum și reprezentanți ai partenerilor de dezvoltare și ai organizațiilor societății civile. Atât pentru prezenta lucrare, cât și în vederea dezvoltării societății civile în procesul de reformă a justiției, o importanță incontestabilă are Legea nr.205 din 28.09.2012 pentru aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012 – 2015 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei.

Aspecte teoretice și praxiologice. De la declararea independenței Republicii Moldova până în prezent au fost depuse eforturi considerabile în vederea realizării reformelor democratice, în general, și a reformelor în domeniul justiției, în special [3]. Primul pas l-a constituit adoptarea, la 29 iulie 1994, a Constituției Republicii

Moldova [4], care a stabilit principiile de bază ale funcționării justiției. Reforma judiciară și de drept a fost lansată nemijlocit în urma adoptării Concepției reformei judiciare și de drept în Republica Moldova [5], care avea drept scop crearea cadrului legislativ și instituțional necesar pentru constituirea statului bazat pe drept și consolidarea economiei independente. Concepția evoca necesitatea existenței unei autorități judecătorești independente și a unui mecanism eficient de protejare a drepturilor omului.

Necesitatea stringentă a reformelor democratice a catalizat și procesul de creație legislativă pe segmentul „funcționarea sistemului judecătoresc”. În consecință, Parlamentul a adoptat, la sfârșitul anului 1996, cele mai importante legi cu privire la organizarea judecătorească și statutul judecătorului, având loc, totodată, reformarea instanțelor judecătorești ce au trecut de la sistemul cu două jurisdicții la sistemul cu patru jurisdicții, constituit din Curtea Supremă de Justiție, Curtea de Apel, tribunalele și judecătoriile la care se alătură instanțele judecătorești specializate: judecătoriile economice și judecătoria militară.

Obținerea calității de stat membru al Consiliului Europei în 1995 și tendința de integrare europeană au constituit noi imbalduri pentru continuarea reformei justiției. Unul dintre angajamentele asumate de Republica Moldova față de structurile europene a fost dezvoltarea și implementarea unor standarde noi în domeniul justiției, asigurarea independenței și eficienței acesteia, iar acțiunile ulterioare întreprinse de autorități au fost orientate spre atingerea acestor obiective. Astfel, reforma de drept a continuat cu adoptarea și punerea în aplicare, în 2002 – 2003, a Codului civil, a Codului de procedură civilă, a Codului penal și a Codului de procedură penală.

Deși au fost înregistrate tendințe pozitive în reformarea sistemului judiciar din Republica Moldova, un număr important de angajamente, în special în ceea ce privește independența și eficiența sistemului judiciar, nu au fost realizate într-o manieră satisfăcătoare, fiind necesare în continuare intervenții și reforme. Astfel, în vederea edificării unui sector al justiției accesibil, eficient, independent, transparent, profesionist și responsabil față de societate, care să corespundă standardelor europene, să asigure supremația legii și respectarea drepturilor omului, Guvernul Republicii Moldova a adoptat la sfârșitul anului 2011 Strategia de Reformare a Sectorului Justiției [6]. Acest document ambițios stabilea 7 direcții de bază – sistemul judecătoresc, justiția penală, accesul la justiție și executarea justiției, consolidarea integrității actorilor din sectorul justiției și promovarea măsurilor anticorupție și a standardelor etice profesionale, contribuirea justiției la creșterea economică, respectarea drepturilor omului în sectorul justiției și asigurarea unui sector al justiției bine coordonat, bine administrat și responsabil.

Potrivit Strategiei, „sectorul justiției” include în primul rând sistemul judecătoresc, precum și întregul ansamblu al autorităților și relațiilor dintre acestea care contribuie la înfăptuirea justiției, și anume: organele de urmărire penală, profesiile juridice și conexe sectorului justiției (avocați, notari, mediatori, executori judecătorești, experți judiciari, administratorii procedurii de insolvență, traducători/interpreți), sistemul de probațiune, sistemul de executare a hotărârilor judecătorești, sistemul penitenciar, Ministerul Justiției, instituția avocatului parlamentar, Curtea Constituțională. Totodată, sunt vizate autorități publice, precum Parlamentul, Guvernul, Consiliul Superior al Magistraturii, în măsura în care activitatea acestora este legată de adoptarea și implementarea actelor normative relevante sectorului justiției.

Reforma sectorului justiției nu poate fi abordată într-o manieră fragmentară, întrucât înfăptuirea actului de justiție presupune activitatea conjugată și eficientă a tuturor instituțiilor de drept. Anume cu acest scop au fost create grupuri de lucru permanente, în care activează reprezentanți ai instituțiilor-cheie din sectorul justiției, precum și reprezentanți ai societății civile.

Pentru majoritatea cetățenilor Republicii Moldova, reforma justiției a început, aparent, anume cu această Strategie, dar din cele relatate mai sus observăm că au fost foarte multe încercări de reformare a justiției și până în 2011. Cea din urmă este mai cunoscută grație eforturilor de asistență din partea Uniunii Europene, în contextul Acordului de Asociere, pentru că a fost prezentată pe larg publicului și a avut un plan de acțiuni foarte concret.

Societatea civilă a dat frecvent o apreciere critică eforturilor depuse de către autoritățile din Republica Moldova privind reforma justiției, acestea fiind considerate sporadice, lipsite de finalitate și neavând la bază o concepție sau o strategie bine conturată.

La moment, Republica Moldova se află la etapa în care cursul de dezvoltare a acesteia depinde foarte mult de capacitatea și disponibilitatea societății civile. Încercările modeste de întâlniri publice, dezbateri și alte forme de consultare, efectuate fără tehnici riguroase și eficiente, au generat nemulțumiri, neîncredere și

frustrări din ambele părți. O astfel de abordare a dus la formarea unui sistem de comunicare între stat și societate civilă defectuos, instabil, costisitor, precum și greu de aplicat și însușit [7].

Problemele cu care se confruntă sistemul judiciar nu au beneficiat de o abordare strategică. Se atestă stagnări, mai ales în ceea ce privește independența puterii judecătorești față de celelalte ramuri ale puterii de stat. În același timp, încrederea justițiabililor în sistemul judiciar este redusă. Menționăm că judecătorul nu este unicul actor implicat în realizarea actului de justiție. Personalul auxiliar, procurorii, executorii judecătorești și alții au rolul lor specific în acest proces. Ca și în cazul sistemului judecătoresc, reformele care i-au vizat pe ceilalți actori ai actului de justiție au cunoscut evoluții sinuoase.

Deși au fost realizate schimbări instituționale esențiale și a fost modificat cadrul legislativ, aceste schimbări nu au conferit activității actorilor din acest sector un nivel calitativ nou și nu au condus la consolidarea unui sistem de justiție echitabil, corect și orientat spre necesitățile justițiabililor, precum și la prestarea unor servicii calitative și accesibile subiecților interesați.

Analiza implementării documentelor strategice din domeniu relevă principalele probleme cu care continuă să se confrunte sectorul justiției, și anume: instanțele de judecată nu sunt administrate eficient; promovarea judecătorilor și a procurorilor este insuficient transparentă; nu toate componentele Consiliului Superior al Magistraturii funcționează operant; calitatea serviciilor prestate de profesiile conexe sistemului justiției nu este pe măsura așteptărilor societății civile; lipsesc mecanisme sigure de responsabilizare a actorilor din sectorul justiției; faza prejudiciară este nejustificat de complexă; percepția răspândirii corupției în întregul sector al justiției este alarmant de înaltă [8].

De la bun început, era cunoscut faptul că, în funcție de rezultatele obținute de Republica Moldova, vor evolua sau vor stagna în dezvoltare relațiile de cooperare cu Uniunea Europeană. Din această perspectivă, putem afirma că Republica Moldova ar fi avut doar beneficii în cazul realizării efective și depline a acțiunilor prevăzute de Strategia de Reformă a Sectorului Justiției, ceea ce ar fi demonstrat angajamentul statului de a avansa în relațiile cu Uniunea Europeană și ireversibilitatea reformelor democratice.

Sistemul de realizare a justiției a fost unul defectuos de la bun început, pentru că nu se poate debarasa de un trecut sovietic. Mai nou, acest trecut are forme moderne care se manifestă printr-o influență politică puternică asupra sistemului justiției. În mod tradițional, sunt învinuiți politicienii; totuși, în acest sens responsabili sunt și protagoniștii sistemului de justiție, care sunt prea atenți la tot felul de activități și declarații politice. Astfel, la șase ani de la implementarea acestui document putem constata că reforma nu și-a realizat obiectivele propuse.

Multe lucruri s-au îmbunătățit, dar la nivel macro există o frustrare majoră din partea societății civile în raport cu felul cum funcționează sectorul în general: consultări care uneori au un caracter formal; unele proiecte care apar peste noapte și sunt promovate fără consultări publice, cu încălcarea tuturor normelor de transparență; încadrarea formală a societății civile ș.a. În acest mod, se creează impresia că societatea civilă și reprezentanții instituțiilor statale se află într-o continuă competiție, când, de fapt, ar trebui să existe un parteneriat solid.

Republica Moldova construiește o societate democratică, bazată, pe lângă multe alte principii, pe cel al democrației participative, în care cetățeanul este subiectul progreselor sociale și politice. Este de neconceput o societate civilă fără consultarea și participarea cetățenilor la procesul de definire, elaborare, monitorizare, evaluare și implementare a politicilor publice.

O monitorizare permanentă din partea societății civile, în procesul de reformare a sectorului justiției, este o condiție *sine qua non* pentru realizarea acesteia. Această monitorizare se manifestă prin participarea la procesul de elaborare a politicilor publice, prin formularea pozițiilor comune prin intermediul apelurilor publice atunci când sunt depistate devieri sau abuzuri din partea autorităților. Deseori, se întâmplă că exercițiul de consultare publică este unul formal, nefiind luate în considerare recomandările societății civile, iar atunci când sunt totuși acceptate și promovate, acestea sunt denaturate în procesul de adoptare finală a actelor respective. Pe de altă parte, există și exemple pozitive, când apelurile societății civile sunt multiplicat prin declarații și pozițiile partenerilor de dezvoltare. Cu toate acestea, majoritatea apelurilor publice ale societății civile rămân fără reacții sau cu reacții formale.

Executivul și legislativul de la Chișinău, alături de reforma justiției, au promovat unele măsuri care să sprijine organizațiile societății civile. Relevantă în acest sens este Legea nr.205 din 25.09.2012 privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile [9]. Obiectivele urmărite de această lege au fost:

1. *Consolidarea cadrului de participare a societății civile la elaborarea și monitorizarea implementării politicilor publice.* Implementarea acestui obiectiv presupune dezvoltarea mecanismului instituțional de colaborare între instituțiile statului și societatea civilă în procesul de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice; consolidarea capacităților de participare a autorităților publice și organizațiilor societății civile în procesul de elaborare și monitorizare a implementării politicilor publice; îmbunătățirea cadrului legal în domeniul transparenței decizionale.

2. *Promovarea și consolidarea durabilității financiare a societății civile.* Prin acest obiectiv se urmărește ca instituțiile statului să consolideze accesul și participarea societății civile la implementarea politicilor de stat prin intermediul contractării sociale, ajustării mecanismului de contractare directă a serviciilor și lucrărilor publice de către organizațiile societății civile, consolidării capacităților și promovării bunelor practici în domeniul contractării sociale. Totodată, se urmărește asigurarea accesului organizațiilor nonguvernamentale la fondurile și programele de finanțare publică, modificarea politicii bugetar-fiscale pentru programele de interes public ș.a.

3. *Dezvoltarea spiritului civic activ și de voluntariat.* Acest obiectiv presupune continuarea eforturilor de stimulare a voluntariatului prin intermediul dezvoltării principalelor structuri naționale de voluntariat și creării unor infrastructuri funcționale; promovarea educației civice și a educației non-formale care este esențială pentru dezvoltarea unei societăți active, capabile să se asocieze pentru promovarea interesului public.

Aceasta a reprezentat un exercițiu important pentru organizațiile societății civile, contribuind la o mai bună cunoaștere a preocupărilor sectorului neguvernamental în mediul politic, dar și în rândul publicului larg. Obiectivele generale ale societății civile față de sistemul judiciar sunt: procese echitabile; îmbunătățiri privind independența justiției și a integrității sistemului judiciar; celeritatea proceselor; transparența, etica, diminuarea suspiciunilor de corupție în sistemul judiciar; sancționarea celor care se fac vinovați de abateri disciplinare; coerența întregului sistem judiciar. Rolul societății civile în domeniile menționate constă anume în implicarea conștientă și profesionistă, apolitică și deseori altruistă, bazată pe principii de voluntariat, implicare orientată spre fortificarea valorilor unei societăți democratice [10].

Societatea civilă este importantă într-un stat democratic pentru a asigura protejarea interesului public în deciziile politice și economice, care, deseori, sunt influențate de interesele promovate de unii politicieni sau oameni de afaceri. De aceea, se subliniază, pe bună dreptate, că societatea civilă acționează ca un mecanism regulator pentru societățile democratice.

Societatea civilă, fiind compusă din diferite grupuri, organizații și asociații, reprezintă un spectru larg de puncte de vedere și interese, aduce opiniile și experiențele diferitor categorii de persoane la cunoștința instituțiilor publice pentru a îmbunătăți deciziile adoptate de acestea [11].

Reformele continue pentru garantarea independenței, eficienței și încrederii în justiție rămân o provocare pentru guvernarea Republicii Moldova. Schimbările reale spre bine și obținerea unei evaluări pozitive din partea societății civile la acest capitol vor deschide noi oportunități și vor demonstra capacitatea de a aborda cele mai complexe probleme cu care se confruntă statul și societatea.

Statul de drept este fundamentat pe supremația legii și organizat pe baza principiului separației puterilor în stat. Cetățenii trebuie să respecte legea, dar și autoritățile trebuie să o facă, iar funcționarea acestui sistem poate fi asigurată doar de o justiție independentă și echidistantă [12]. Carta Europeană [13] stipulează că nu este suficient ca justiția să fie făcută, acest lucru trebuie și să se vadă. Așadar, nu este suficient să existe garanții legislative pentru independența și imparțialitatea justiției, dar înseși instanțele trebuie să inspire încredere justițiabililor.

Pentru ca sistemul judiciar să funcționeze la aceste standarde, este nevoie de o organizare adecvată. Astfel, din punct de vedere instituțional, este nevoie, la nivel macro, de protecție împotriva imixtiunilor legislativului și executivului, iar la nivel practic – de consacarea independenței în aspect financiar, a independenței în luarea deciziilor și autorității judecătorilor. Independența și imparțialitatea trebuie să fie efective și recunoscute ca atare de justițiabili. În acest sens, ar trebui aplicat principiul accesului la justiție, printr-o deschidere a instanțelor față de cetățean, printr-o manieră mai accesibilă față de oamenii care îi servesc. Cu cât acest acces și înțelegerea publicului cu privire la sistemul judiciar va fi mai mare, cu atât se va obține și apoi se va menține independența justiției. De altfel, independența nu este un privilegiu al judecătorilor, dar un privilegiu al cetățenilor într-un stat de drept, instanțele și judecătorii doar administrează acest privilegiu.

Astfel, trebuie creat un statut adecvat al magistraților, ținându-se seama de rolul esențial pe care aceștia îl au în ceea ce privește protecția drepturilor omului și libertăților fundamentale și de faptul că, promovându-se independența judecătorilor, se consolidează proeminența dreptului în statele democratice.

Reiterăm faptul că Strategia de Reformă a Sectorului Justiției a fost un document ambițios, care și-a propus să acopere întregul sector al justiției și să contribuie la eficientizarea, profesionalizarea și modernizarea tuturor domeniilor și profesiilor din această branșă. Totuși, la 7 ani de la demararea reformei, se pare că documentul respectiv a avut un spectru și o arie de acoperire prea mare ca să poată fi realizat cu succes. Ceea ce părea din start o realizare, în timp s-a transformat într-o provocare, care urma a fi înfruntată zi de zi. Strategia de Reformă a Sectorului Justiției a inclus acțiuni interconectate, iar tergiversarea unei acțiuni atrăgea nerealizarea în lanț a mai multor acțiuni.

O altă problemă pe care am putea să o identificăm este ca Strategia nu a prevăzut o grilă precisă de indicatori, ceea ce a afectat precizia și corectitudinea evaluării calitative și a impactului acesteia. Evaluarea Strategiei de Reformă a Sectorului Justiției ar trebui să fie efectuată în baza unei metodologii mult mai complexe și temeinice, care ar lua în calcul indicatorii cantitativi și calitativi, ar analiza rezultatele produse și impactul acțiunilor propuse atât din perspectiva actorilor sectorului justiției supuși reformelor (impact instituțional), cât și din perspectiva justițiabililor și a societății în ansamblu (impact societal).

Concluzii

Societatea civilă trebuie să se implice mai insistent și constructiv în procesul de reformă a justiției naționale. Complexitatea și profunzimea acestei reforme impune cerințe calitative față de reprezentanții societății civile încadrați în monitorizarea proceselor de reformă și în autoadministrarea cotidiană a justiției. O prioritate a societății civile nu este reforma justiției ca atare, dar comunicarea constructivă cu autoritățile statului în limitele acestei reforme și depolitizarea la maximum posibil a acesteia. Negarea aspectelor pozitive ale procesului de reformă în domeniul justiției naționale nu valorifică potențialul teoretico-practic al societății civile în domeniu. Numai o colaborare constructivă, în cadrul căreia societatea civilă apare drept intermediar și mediator dintre putere și societate, va genera rezultate pozitive în domeniul reformei justiției. Evident, abordarea constructivă și flexibilă a problematicii din procesul reformei vizate se prezumă a fi reciprocă; or, necesitatea colaborării trebuie conștientizată atât de către puterea de stat, cât și de către societatea civilă.

Referințe:

1. <http://www.justice.gov.md/pview.php?l=ro&id=31>
2. http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitiei/2021/Ordin_nr._383.pdf
3. http://www.mfa.gov.md/img/docs/raport_parmue_ro.pdf
4. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* 1994, nr.1.
5. Hotărârea privind aprobarea Concepției reformei judiciare și de drept în Republica Moldova, nr.152 din 21.06.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr.006.
6. Legea privind aprobarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016, nr.231 din 25.11.2011. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2012, nr.1-6, art.6.
7. <http://www.justice.gov.md/tabview.php?l=ro&id=1872&idc=489>
8. SPINEI, R., GUȚU, M. *Participarea societății civile la procesul decizional de nivel local*. Chișinău, 2015. 89 p.
9. Legea pentru aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012–2015 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei, nr.205 din 28.09.2012. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2013, nr.1-5.
10. NEGRU, A. *Riscurile la care poate fi expusă societatea civilă în condițiile realității informaționale contemporane*. Chișinău, 2018. p.83.
11. RUSU, D. *Societatea civilă ca formă specifică de organizare a relațiilor sociale*. Chișinău, 2018, p.421.
12. <https://www.cristidanilet.ro/continut/carti-monografii/2007-ghid-factori-presiune-conflicte-interesei/132-07-concluzii>
13. <http://www.monitoruljuridic.ro/act/carta-europeana-din-10-iulie-1998-cu-privire-la-statutul-judecatorului-emitent-consiliul-europei-106139.html>

Date despre autor:

Cristina JOSANU, doctorandă, Școala doctorală Științe Juridice, Universitatea de Stat din Moldova.

E-mail: josanu.cristina321@gmail.com

Prezentat la 24.10.2018