

Dr. Aušra RAULIČKYTĖ

Lietuvos teisės instituto
mokslo darbuotoja
Ankštoji g. 1A, LT-01109 Vilnius
El. p. ausra.raulickyte@teise.org

Dr. Inga VINOGRADNAITĖ

Vilniaus universiteto
Tarptautinių santykių ir politikos mokslų
instituto docentė
Vokiečių g. 11, LT-01130 Vilnius
El. p. inga.vinogradnaite@tspmi.vu.lt

TEISINIO SEKTORIAUS REFORMOS IŠŠŪKIAI MOLDOVOJE

Straipsnyje analizuojami teisinio sektoriaus reformos Moldovoje iššūkiai ir nesėkmių priežastys. Darbo pradžioje aptariama, kodėl pagrįsta tvirtinti, kad teisinio sektoriaus reforma Moldovoje nėra sėkminga. Remiantis europeizacijos ir teisinio sektoriaus reformų teorinėmis įžvalgomis bei Moldovos atvejo analize formuluojama išvada, kad reformos nesėkmes galintis paaiškinti mechanizmas yra šių vidinių ir išorinių veiksnių sąveika: politinio nestabilumo, visuomenės nepasitenkinimo trumpojo laikotarpio reformos rezultatais, administracinių pajėgumų stokos ir tarptautinių donorų reikalavimų pobūdžio.

Teisinio sektoriaus reforma Moldovoje laikoma vienu iš svarbiausių uždavinių bendrame šalies reformų procese. Būtinumas ją vykdyti yra įtvirtintas Moldovos Asociacijos Sutartyje su ES¹, Vyriausybės programose² ir strateginiuose šio sektoriaus planavimo

¹ Europos Sąjungos ir Europos atominės energijos bendrijos bei jos valstybių narių ir Moldovos Respublikos Asociacijos Susitarimas // Europos Sąjungos oficialusis leidinys, L260/4, 2014-08-30. Prieiga per internetą: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(01\)&from=LT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(01)&from=LT) [žiūrėta 2016-10-01].

² Moldovos Respublikos Vyriausybės programa „Europos integracija: laisvė, demokratija, gerovė 2013–2014“. Moldovos Respublikos Parlamento nutarimas dėl pasitikėjimo Vyriausybės programa ir

dokumentuose³. Europos Sąjunga ir kiti plėtros partneriai tiek šalies pažangos vertinimuose⁴, tiek susitarimuose dėl paramos teikimo⁵ numato šią reformą kaip esminę. Sukurti teisinę sistemą, paremtą įstatymo viršenybės principu, užtikrintu teismų, prokuratūros ir teisėsaugos institucijų nepriklausomumu, pagarba žmogaus teisėms ir netolerancija korupcijai, yra neatsiejama arba net svarbiausia užduotis bendro šalies demokratijos ir europinių vertybių įtvirtinimo kelyje. Tačiau, nepaisant skiriamo didžiulio dėmesio šiai sričiai, pasireiškiančio tiek donorų ekspertine ir finansine pagalba, tiek valstybės valdžios institucijų atstovų deklaruojamais įsipareigojimais, esminių pokyčių neįvyko. Nors kurį laiką (2012–2014) Moldova buvo laikoma regiono eurointegracinių procesų ir reformų lydere⁶, tačiau vėlesni įvykiai šalyje parodė, kad reformų pasiekimai nebuvo tvarūs ir kokybės požiūriu esminių pokyčių neįvyko.

sudėtimi, Nr. 125, 2013-05-30 // Monitorul Oficial, Nr. 122-124, 2013-06-07. Prieiga per internetą: http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/program_guvern-ro.pdf [žiūrėta 2016-10-01]. Moldovos Respublikos Vyriausybės programa 2015–2018. Moldovos Respublikos Parlamento nutarimas dėl Vyriausybės programos patvirtinimo ir pasitikėjimo Vyriausybei suteikimo, Nr. 161, 2015-07-30 // Monitorul Oficial, Nr. 206-210, 2015-08-07. Prieiga per internetą: <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=uskJCCIZKzg%3D&tabid=128&mid=506&language=ro-RO> [žiūrėta 2016-10-01]; Moldovos Respublikos Vyriausybės veiksmų programa 2016–2018. Moldovos Respublikos Parlamento nutarimas dėl Vyriausybės programos patvirtinimo ir pasitikėjimo Vyriausybei suteikimo, Nr. 1, 2016-01-20 // Monitorul Oficial, Nr. 20-24, 2016-01-29. Prieiga per internetą: <http://www.gov.md/en/advanced-page-type/government-activity-program> [žiūrėta 2016-10-01].

³ Moldovos Respublikos įstatymas dėl teisinio sektoriaus reformos strategijos 2011–2016 patvirtinimo, Nr. 231, 2011-11-25 // Monitorul Oficial, Nr. 1–6, 2012-01-06. Prieiga per internetą: http://www.justice.gov.md/public/files/file/reforma_sectorul_justitie/srsj_pa_srsj/SRSJen.pdf [žiūrėta 2016-10-05].

⁴ Moldovos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl patvirtinimo Finansiniam susitarimui tarp Moldovos Respublikos Vyriausybės ir Europos Sąjungos dėl paramos teisei reformai programos, pasirašytam Briuselyje 2013-06-14, Nr. 669, 2013-09-02 // Monitorul Oficial, Nr. 198-204, Nr. 776, 2013-09-13. Prieiga per internetą: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=349537&lang=1> [žiūrėta 2016-10-01].

⁵ Europos Komisijos Europos kaimynystės politikos įgyvendinimo ataskaitos (Moldova, 2013, 2014): European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Staff Working Document. Implementation of the European Neighbourhood Policy in Moldova Progress in 2014 and recommendations for actions, Brussels, 25.3.2015 SWD(2015) 69 final. Prieiga per internetą: https://eeas.europa.eu/enp/pdf/2015/republic-of-moldova-enp-report-2015_en.pdf [žiūrėta 2016-10-05]; European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Staff Working Document. Implementation of the European Neighbourhood Policy in Moldova Progress in 2013 and recommendations for actions, Brussels, 27.3.2014, SWD(2014) 93 final. Prieiga per internetą: https://eeas.europa.eu/enp/pdf/2014/country-reports/moldova_en.pdf [žiūrėta 2016-10-05].

⁶ Žr.: http://pasos.org/wp-content/uploads/2015/04/EXPO_STU2015536438_EN.pdf; <http://eap-index.eu/> [žiūrėta 2017-03-01].

Kodėl taip sunkiai vyksta teisinio sektoriaus reformos mūsų Rytų kaimynystės šalyse ir kokios yra teisinio sektoriaus reformos nesėkmės Moldovoje nulėmusios priežastys? Ieškant atsakymo į šį klausimą straipsnyje remiamasi europeizacijos literatūroje plėtojamomis teorinėmis prielaidomis ir aiškinimais, derinant juos su teisinio sektoriaus reformų aiškinimais. Europeizacijai skirtuose tyrimuose keliami klausimai tiek apie priemones, kuriomis Europos Sąjunga siekia paveikti pokyčius atskirose valstybėse, tiek apie sąlygas, nuo kurių priklauso jos taikomų priemonių sėkmė⁷. Apibendrinant šią literatūrą, galima skirti kelis europeizacijos (ne)sėkmės sąlygų tipus: išorines sąlygas, vidines struktūrines sąlygas ir vidines su veikėjų strateginiais pasirinkimais susijusias sąlygas⁸. Daugelyje aiškinimų minima, kad europeizacija nėra sėkminga (t. y. ES poveikis yra menkas, netvarus ar ne toks, kokio tikėtasi) taip pat ir dėl politinių veikėjų išskaičiavimų: jei reformų kaštai viršija reformų naudą, pokytis neįvyks. Toks aiškinimas turi vieną rimtą trūkumą – jis nefalsifikabilus, nes beveik bet kokią rezultatą galima paaiškinti teigiant, kad veikėjai manė, jog tam tikri veiksmai (ne)apsimoka. Kad toks aiškinamasis modelis būtų informatyvus, reikia jį sukonkretinti, parodant, kokios formalios ir neformalios politinio žaidimo taisyklės bei aplinkybės veikė svarbiausių politinių veikėjų pasirinkimus, t. y. išryškinti reformų nesėkmę paaiškinantį mechanizmą.

Straipsnyje pristatomos atliktos Moldovos atvejo studijos išvados papildo europeizacijos literatūroje implikuojamus, bet plačiau paprastai nedetalizuojamus politinių veikėjų sprendimus paaiškinančius mechanizmus bei teisinio sektoriaus reformų aiškinimus. Pasirinkta atvejo studijos ir proceso sekimo (angl. *process tracing*) metodologinė prieiga nulemia tyrimo logiką ir išvadų galiojimo pobūdį. Nuodugnus Moldovos atvejo pažinimas leidžia kelti konkrečias jos teisinio sektoriaus reformų rezultatus paaiškinančias hipotezes, tačiau vienas atvejis neleidžia jų tikrinti. Kitaip sakant, tai, kad vienu metu buvo stebėti du veiksniai, nėra įrodymas, kad jie susiję priežastiniu ryšiu. Todėl tvirtinimui, kad priežastinis ryšys egzistuoja, yra pasitelkiami teoriniai įrodymai, parodant, kad postuluojamas ryšys gali būti pagrindžiamas teoriškai arba kad toks ryšys buvo stebėtas ir kitų autorių atliktose atvejų studijose. Vis dėlto būtina paminėti, kad šiame straipsnyje atliekama analizė yra hipotezę generuojanti, o ne tikrinanti atvejo studija – jai patikrinti reikėtų atlikti lyginamąjį tyrimą arba labiau teoriškai orientuotą proceso sekimą.

⁷ Žr. *Graziano P. R., Vink M. P.* Europeanization: Concept, Theory, and Methods // Simon Bulmer and Christian Lesquene (eds). *The Member States of the European Union*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 31–54.

⁸ *Risse T. et al.* Europeanization and Domestic Change: Introduction // Maria Green Cowles, James Caporaso, Thomas Risse (eds). *Europeanization and Domestic Change*. Cornell University Press, 2001, p. 1–20.

Duomenys, reikalingi įvertinti Moldovos teisinio sektoriaus reformos eigą ir rezultatus, taip pat formuluoti šios reformos rezultatus paaškinančias hipotezes, yra renkami iš įvairių šaltinių: tarptautinių organizacijų ir Moldovos valdžios institucijų ataskaitų, akademinų tyrimų, pranešimų Moldovos žiniasklaidoje, tačiau svarbus vaidmuo tenka ir žinioms, kurios remiasi vienos iš autorių darbo patirtimi Moldovoje (2010–2015), padedant vykdyti teisinio sektoriaus reformą⁹.

Straipsnio pirmojoje dalyje pristatomas ir pagrindžiamas tvirtinimas, kad teisinės valstybės reformos Moldovoje buvo absorbcinio pobūdžio, t. y. nepaisant formalių pokyčių svarbiausių su teisinės valstybės veikimu susijusių veikėjų – politikų, teisinio sektoriaus veikėjų ir nevyriausybinų organizacijų – įprastinio veikimo modeliai nepakito. Antroji straipsnio dalis skirta teisinio sektoriaus reformos Moldovoje nesėkmių analizei, pagrindinį dėmesį skiriant reformos nesėkmę nulėmusių politinių pasirinkimų paaškinimui.

I. TEISINĖS VALSTYBĖS REFORMOS MOLDOVOJE (NE)SĖKMĖS

Tarptautinių organizacijų sudaromi indeksai, kuriais matuojama teisinės valstybės padėtis įvairiose pasaulio šalyse, rodo, kad pastarąjį dešimtmetį Moldovoje esminio pagerėjimo šioje srityje neįvyko, nepaisant tam skirtos didelės tarptautinių donorų paramos¹⁰. Pagal *Bertelsmanno teisinės valstybės indeksą (BTI)*, kuris nustatomas remiantis keturiais kriterijais (valdžių atskyrimo, teismų nepriklausomumo, piktnaudžiavimo tarnybine padėtimi baudžiamumo, pilietinių teisių užtikrinimo)¹¹, situacija Moldovoje 2013–2016 metais vertinta 6,5 balo iš 10 galimų. Pagal 2014 metų ataskaitą (indeksas sudaromas įvertinus dvejų metų situaciją), 2013–2014 metais indeksas šoktelėjo 0,2 balo dėl pagerėjimo valdžių atskyrimo srityje, tačiau tolesnio augimo 2016 metų ataskaita nefiksavo (žr. 1 lentelę).

⁹ Autorė Aušra Rauličkytė dirbo Moldovoje ES Aukšto lygio politikos patarėjų misijoje (EUHLPAM) 2010–2015 metais.

¹⁰ Dvišalė ES parama Moldovai padidėjo nuo 40 milijonų eurų 2007 metais iki 131 milijono eurų 2014 metais. Moldova 2014 metais gavo didžiausią ES paramą vienam gyventojui iš visų Europos kaimynstės šalių. Žr.: <https://eeas.europa.eu/delegations/moldova/1538/republic-moldova-and-eu_en> [žiūrėta 2017-03-01]. Pagal Finansinio susitarimo tarp Moldovos Respublikos Vyriausybės ir Europos Sąjungos dėl paramos teisinei reformai programą, pasirašytą Briuselyje 2013-06-14, Moldovai ES suteikė 60 mln. eurų tiesioginę biudžetinę paramą teisinio sektoriaus reformai vykdyti. Prieiga per internetą: <<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=349537&lang=1>> [žiūrėta 2016-10-01].

¹¹ Bertelsmann Stiftung, Transformation Index of the Bertelsmann Stiftung 2016: Codebook for Country Assessments, 2016. Prieiga per internetą: <http://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Zusaetzliche_Downloads/Codebook_BTI_2016.pdf>.

1 lentelė. Bertelsmanno teisinės valstybės indeksas, Moldova, 2006–2016

	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Valdžių atskyrimas	4	5	5	6	7	7
Teismų nepriklausomumas	4	6	6	6	6	6
Politikų ir valdininkų baudžiamumas	4	6	6	6	6	6
Pilietinių teisių užtikrinimas	7	7	6	7	7	7
Bendras teisinės valstybės indeksas	4,8	6,0	5,8	6,3	6,5	6,5

Šaltinis: Bertelsmann transformation index 2006, 2008, 2010, 2012, 2014 ir 2016, prieiga per internetą: <<https://www.bti-project.org/en/atlas/>>.

Teigiamo pokyčio nerodo ir *Freedom House* sudaromas demokratijos indeksas, kuriuo taip pat yra vertinamas teisinis sektorius ir jo nepriklausomumas (angl. *judicial framework and independence*). 2005–2016 metais teisinio sektoriaus nepriklausomumas Moldovoje vertintas 4,5 ar 4,75 balo¹². 2014 metais šis indeksas Moldovoje smuktelėjo nuo 4,5 iki 4,75, toks liko ir 2015 bei 2016 metais¹³. Kyla pagrįstas klausimas, kodėl, nepaisant didžiulių investicijų į teisinio sektoriaus reformą, šios reformos prioritetizavimą Moldovos politinėje darbotvarkėje ir įgyvendintas reikšmingas priemonės (pagal 2015 metų ataskaitą 2011–2015 metais buvo galutinai įgyvendinta 71 procentas Moldovos Respublikos teisinio sektoriaus reformos 2011–2016 metams Veiksmų plano priemonių, dar 21 procentas priemonių buvo įgyvendinta iš dalies¹⁴), teisinės valstybės padėtis Moldovoje nepagerėjo?

Ieškant atsakymo į šį klausimą, svarbu įvertinti teisinio sektoriaus reformų kompleksumą. Martinas Mendelski teisinės valstybės¹⁵ reformų tyrimui taiko keturių dimensijų koncepciją: formalaus teisėtumo, substancinio (esminio) teisėtumo, teismo pajėgumo ir teismo nešališkumo¹⁶. Pirmosios dvi dimensijos skirtos

¹² Valstybės vertinamos pagal skalę nuo 1 iki 7, kur 7 reiškia prasčiausią būklę demokratinės pažangos požiūriu.

¹³ Žr.: Freedom House Nations in Transit, 2005-2016. Prieiga per internetą: <<https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2016>>.

¹⁴ Annual Report on the Implementation of the Justice Sector Reform Strategy for the Years 2011-2016: Reporting Period January-December 2015. Prieiga per internetą: <http://www.justice.gov.md/public/files/Raport_SRSJ_En_2016_v7_format_electronic_ENG.pdf> [žiūrėta 2017-03-01].

¹⁵ Martino Mendelski vartojamas *rule of law* reformų terminas gali būti verčiamas kaip teisinės valstybės arba įstatymo viršenybės reformos. Pagal turinį šios reformos gali būti tapatinamos su teisinio sektoriaus reformomis. Analizuojant M. Mendelski tyrimus, bus vartojami tiek teisinės valstybės reformų, tiek teisinio sektoriaus reformų terminai.

¹⁶ Mendelski M. The EU's Rule of law promotion in Central and Eastern Europe: Where and why does it fail, and what can be done about it? Global Rule of Law Exchange Papers. Bingham Centre for the Rule of Law, February 2016, p. 4.

formalių taisyklių kokybei (*de jure* teisinė valstybė), o antrosios dvi – teismų sistemos kokybei (*de facto* teisinė valstybė).

Pirmoji – formalus teisėtumo – dimensija siejama su formaliais ir procedūriniais teisinės valstybės požymiais, reikalaujančiais, kad įstatymai būtų visiems vienodi, viešai paskelbti, aiškūs, nukreipti į ateitį, neprieštaringi, jų konstitucingumas gali būti vertinamas, sąlyginai stabilūs ir įgyvendinti. M. Mendelski akcentuoja normų stabilumą, kuris reikalauja, kad įstatymai išliktų stabilūs ir nekeičiami tokį laiko tarpą, kurio pakanka užtikrinti būtiną jų nuspėjamumą ir apribojimus sprendimų priėmėjui. Substancinio (esminio) teisėtumo dimensija atspindi giluminį ir esminį teisinės valstybės supratimą ir reikalauja moraliai „gerų“ įstatymų, kurie atitinka tam tikrus principus (teisingumo, lygybės prieš įstatymus) ir užtikrina žmogaus pilietines, politines, socioekonominės teises. Šie principai ir teisės yra siejami su tarptautinėmis žmogaus teisių normomis ir gerosiomis valdymo praktikomis. Trečioji – teismų pajėgumo – dimensija apima poveikius, priemones ir resursus, skirtus sukurti pajėgią (veiksmingą) teismų sistemą. Ji siejama su profesionalios teisminės valdžios gebėjimu įgyvendinti teisės normas efektyviai, laiku ir veiksmingai. Ketvirtoji – teismų nešališkumo – dimensija apima nešališką ir beasmenį teisės taikymą, vykdomą nepriklausomų, nekorumpuotų ir atsakingų teisėjų. Šios dimensijos subkomponentai yra: (1) teismų nepriklausomumas, (2) valdžių atskyrimas, (3) teisminės korupcijos nebuvimas, (4) atskaitomybė prieš įstatymą, apimanti specifines vertikalios ir horizontalios atskaitomybės sistemas ir „valdymą, apribotą įstatymu“, (5) teismų atskaitomumas ir (6) visuomenės pasitikėjimas teismų sistema, kuris vertinamas kaip jos procedūrinio teisingumo, nešališkumo ir kompetencijos indikatorius¹⁷.

Visos keturios dimensijos, M. Mendelski tvirtinimu, yra tarpusavyje susijusios. Pažangos pasiekimas vienoje iš dimensijų, bet nuosmukis kitoje nesustiprins teisinės valstybės. Kitaip sakant, sprendžiant apie teisinės valstybės pažangą svarbus yra pokytis visose srityse, o ne tik vienoje jų. Vis dėlto, nevertinant pokyčių Moldovoje visose teisinės valstybės dimensijose, šiame straipsnyje pagrindinis dėmesys skiriamas teismo nešališkumo teisinės valstybės dimensijai (*de facto* teisinė valstybė), pasireiškiančiai teisinių institucijų atstovų nešališku ir beasmeniu teisės taikymu, įtvirtinamu per teisinio sektoriaus veikėjų elgesio pokyčius arba neįtvirtinamu dėl tokių elgesio pokyčių nebuvimo.

Viena iš svarbių teisinės valstybės dimensijų, kurioje buvo siekiama pokyčių, yra teismo sektoriaus nepriklausomumo įtvirtinimas, kuris taip pat reiškia esminį politinių ir teisinių institucijų veikimo ir sąveikos pokytį. Tačiau nepaisant įvykdytų formalių institucinių pertvarkų, įprastiniai veikimo modeliai – įtakos teisėsaugos

¹⁷ Ten pat, p. 4–5.

institucijoms dalybos tarp valdančiosios koalicijos narių, „savų“ žmonių skyrimas į jau reformuotas institucijas – išliko. Pavyzdžiui, prokuratūros nepriklausomumas ir depolitizacija reiškia tai, kad politikams reikia atsisakyti skirti į generalinio prokuroro pareigas „savo“ žmogų, kad reikia sukurti kandidato atrankos sistemą ir leisti jai veikti taip, kad būtų paskirtas nepriklausomas ir profesionalus generalinis prokuroras. Moldovos politikai gana lengvai priėmė teisiniame sektoriuje tokias nepriklausomas kandidatų atrankos sistemas įtvirtinančius įstatymus, tačiau pasirūpino, kad atrankoje būtų pasirinkti jiems lojalūs ar „patikimi“ žmonės. Pakeitus įstatymus ir numačius viešus konkursus bei, atrodytų, skaidrias atrankos sistemas, jos realybėje panaudojamos tam, kad būtų legalizuoti „savų“ žmonių paskyrimai¹⁸.

Reformuojamos teisinio sektoriaus institucijos taip pat išradingai prisitaiko prie vykdomų formalių institucinių pokyčių. Nauji pakeitimai ir struktūros nepakeičia egzistuojančių galios santykių, bet yra pritaikomi seniesiems elgesio modeliams ir praktikoms ir net išnaudojami dominuojančių grupių ir klientelistinių tinklų interesams įtvirtinti. Reformų pradžioje institucijos priešinosi reformoms, tačiau vėliau jos gana greitai perprato, kad efektyviau yra nesipriešinti reformoms atvirai, o joms bevykstant neutralizuoti nepageidaujamus pokyčius ar net išnaudoti juos savo galioms sustiprinti. Pastebima aiški selektyvaus reformų priemonių įgyvendinimo tendencija – palaikoma tik tai, kas naudinga institucijoms: atlyginimų didinimas, papildomų etatų steigimas, techninio aprūpinimo ir darbo sąlygų gerinimas, remontai, kompiuterių ir technikos pirkimas, mokymai, komunikacijos gerinimas ir pan., tačiau neįgyvendinama tai, kas realiai pakeistų jau egzistuojančius elgesio modelius ir praktikas, o kartu ir galios santykius. Neįgyvendinimas pasireiškia pačiomis įvairiausiomis formomis – atidedant naujai priimtų įstatymų įsigaliojimą, pritaikant institucijoms naudingą įstatymų interpretaciją, įstatymų pakeitimus „neutralizuojant“ įstatymo

¹⁸ Moldovoje tokiais pavyzdžiais buvo ir CNA (STT analogas) direktoriaus, ir ombudsmenų, ir generalinio prokuroro, ir net kai kurių Aukščiausiojo Teismo teisėjų skyrimai, kurie sukompromitavo jau įgyvendintas reformų priemones ir sukėlė nepasitikėjimą reformų rezultatais ir net tikslais. Arba rinkimuose dalyvauja tik vienas kandidatas, pvz., 2016 metais „renkant“ Aukščiausiojo Teismo pirmininką. Toks Aukščiausiojo Teismo pirmininko paskyrimas antrai kadencijai, atrankoje dalyvavus tik viename kandidatui, sulaukė pilietinės visuomenės protestų ir užsienio šalių ambasadorių neigiamų vertinimų. Žr.: США поставили под сомнение легитимность избрания главы Высшей судебной палаты // Grenada.md, 2016-02-09, prieiga per internetą: <http://www.grenada.md/post/sommenia_v_legitimnosti_izbrania#>; Назначение Поалелунж было прервано по требованию представителей гражданского общества // Omega, 2016-02-09, prieiga per internetą: <<https://www.omg.md/index.php?newsid=11809>>. Apie 2016 m. gruodį vykusią generalinio prokuroro atranką žr.: За кулисами назначения генерального прокурора // Ziarul de gardă, 2016-12-12, prieiga per internetą: <<http://www.zdg.md/rul?p=7394>>. Moldovos žiniasklaidoje išviešinti arvejai, kai Aukščiausiojo Teismo teisėjais tapta kandidatai, konkurse surinkę mažiau balų nei jų konkurentai, žr.: Судья Стерниоалэ утаил роскошный дом // Ziarul de gardă, 2016-06-06, prieiga per internetą: <<http://www.zdg.md/rul?p=4502>>.

įgyvendinamaisiais teisės aktais, neskiriant resursų, būtinų įgyvendinimui, ir pan.

Neįgyvendinimas pasireiškia ir tada, kai institucijos naujai įtvirtintus sisteminius ir esminius pakeitimus išnaudoja savo tikslams, siekdamos sustiprinti egzistuojančius galios santykius ir kovai su galimais vidiniais oponentais. Pavyzdžiui, teisėjų atrankos ir karjeros bei periodinio veiklos vertinimo sistemos, taip pat drausminės atsakomybės sistemos yra pertvarkomos, siekiant užtikrinti jų objektyvumą ir nešališkumą bei garantuoti teisėjų nepriklausomumą, bet realybėje jos yra išnaudojamos dominuojančios ar naujai susiformavusios galios grupės įsitvirtinimui, kovai su vidine opozicija ir kitomis galios grupėmis sistemos viduje¹⁹. Deja, įgyvendinant reformas dėl selektyvaus arba manipuliuojančio atskirų priemonių panaudojimo ar ignoravimo egzistuojantys galios santykiai institucijose nepasikeičia, o esantys klientelistiniai tinklai yra išsaugomi ir net sustiprėja.

Kalbant apie pilietinę visuomenę kaip reformų įgyvendinimo partnerį ir reformos agentų „rezervą“ pabrėžtina, kad šiuo metu Moldovoje veikiančios įstatymai sudaro gana plačias galimybes visuomenei dalyvauti sprendimų priėmimo²⁰. Tačiau Moldovoje pilietinė visuomenė yra taip pat susiskaldžiusi kaip ir politinis elitas, o didžioji dauguma nevyriausybinių organizacijų (toliau vadinama – NVO) priskiriamos vienos ar kitos politinės partijos įtakai²¹. Dėl to jai sunku įgyti visuomenės pasitikėjimą, koordinuoti savo veiksmus ir veikti vieningai. Be to, kaip parodė praktika, pilietinės visuomenės atstovai ne visada ir patys yra pajėgūs atsilaikyti prieš sektoriuje egzistuojančius elgesio modelius ir blogąsias praktikas. Pilietinės visuomenės atstovai, paskirti į teismų sistemos savivaldos institucijas, net labiau nei teisėjai (greičiau) išitraukė į abejotinus sandorius su dominuojančiomis sistemoje galios grupėmis ir ne tik negarantavo šių institucijų skaidrumo bei atskaitomybės, bet, priešingai, jas mažino. Tiek generalinis prokuroras Corneliu Gurin'as, tiek CNA (STT analogas) direktoriaus pavaduotoja Cristina Țărnă atėjo į naujas pozicijas iš NVO sektoriaus, tačiau tai negarantavo nei šių institucijų nepriklausomybės nuo politikų įtakos, nei kitokio (naujo) požiūrio į institucijų veiklą, nei geresnės žmogaus teisių apsaugos šių institucijų darbe.

¹⁹ Tokios kovos paprastai nėra matomos išorei, tačiau galima rasti ne vieną žinutę žiniasklaidoje, kurioje išsakomos prielaidos apie „tikrąsias“ personalinių pokyčių ir pan. priežastis: žr.: Татьяна Рэдукану ушла в отставку из Верховного суда. Дела и достаток судьи // CrimeMoldova, 2016-11-30, prieiga per internetą: <<https://ru.crimemoldova.com/news/politika/tatyana-redukanu-ushla-v-otstavku-iz-verkhovnogo-suda-dela-i-dostatok-sudi-/>>.

²⁰ Pvz., Moldovos Respublikos įstatymas dėl skaidrumo užtikrinimo sprendimų priėmimo procese Nr. 239, 2008-11-13 // Monitorul Oficial, Nr. 215-217, 2008-1205. Prieiga per internetą: <<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=329849&lang=2>> [žiūrėta 2016-10-15].

²¹ Freedom House, Nations in Transit 2016. *Moldova*, 2016, p. 6. Prieiga per internetą: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2016_Moldova.pdf>.

Apibendrinant teigtina, kad, nepaisant parengtų reformų koncepcijų, pakeistų teisinių aktų, sukurtų ar pertvarkytų institucinių struktūrų, *de facto* teisinė valstybė tiek, kiek tai susiję su teisinio sektoriaus veikėjų ir politinių institucijų elgesio pokyčiais, būtinais nešališkam ir beasmeniam teisės taikymui, Moldovoje įtvirtinta nebuvo. Dauguma reformos priemonių koncentravosi tik į teisinių aktų priėmimą ir institucijų pertvarkymą, o mąstymas, elgesys, vyraujančios praktikos, etika, sektoriuje vyraujantys galios santykiai išliko nepakitę. Kitame straipsnio skyriuje bus ieškoma atsakymo į klausimą, kaip paaiškinti šią teisinio sektoriaus reformos nesėkmę.

II. REFORMOS (NE)SĖKMĘ MOLDOVOJE AIŠKINANTIS MECHANIZMAS

Nagrinėjant Europos Sąjungos poveikį valstybėms narėms, yra skiriamos penkios galimos vidaus pokyčių baigmės: *inercija* (joks pokytis neįvyksta), *retranšementas* (šiuo kariniu terminu įvardijami tokie pokyčiai, kai neatitiktis tarp ES ir vidaus lygmenų laipsnis ne mažėja, bet didėja), *absorbavimas* (europiniai reikalavimai įtraukiami į egzistuojančias institucijas, tačiau egzistuojančios struktūros bei politinio elgesio logika nesikeičia), *prisitaikymas* (pokyčiai yra periferinio pobūdžio, t. y. pamatiniai esamų struktūrų bruožai lieka, kokie buvę) ir *transformacija* (fundamentalus visa apimantis pokytis)²². Nors ši vidaus pokyčius matuojanti skalė sukonstruota aprašyti ir paaiškinti europeizacijos poveikį ES valstybėms narėms, ji gali būti taikoma ir Rytų partnerystės šalyse vykstantiems pokyčiams konceptualizuoti. Kaip rodo anksčiau šiame straipsnyje pateikti faktai, teisinio sektoriaus reformos Moldovoje buvo absorbcinio pobūdžio – formaliai įtvirtintos naujos „europinę praktiką“ atitinkančios taisyklės, tačiau realiai veikėjai vadovaujasi iki tol taikytomis nerašytomis taisyklėmis, iš esmės prieštaraujančiomis teisingą valstybę siekiančių įtvirtinti reformų tikslams.

Vidaus pokyčių masto ir krypties aiškinimai europeizacijos literatūroje dažnai grindžiami institucionalizmo prieiga. Pagrindinis dėmesys skiriamas institucijų pokyčiui, kuris suprantamas ne tik kaip formalios taisyklės, bet ir kaip nerašytos elgesio taisyklės, vertybės ir tapatumai. Tai reiškia, kad institucinės kaitos aiškinimai apima ir tokius veiksnius, kaip veikėjų interesai, išskaičiavimai ir resursai, veikėjų vertybinės bei tapatybinės orientacijos. Pavyzdžiui, vienas iš minimų institucijų kaitos mechanizmų yra mokymasis, kurio esmė – bendraudami ir bendradarbiaudami

²² Iš esmės šiame straipsnyje vadovaujamas nuostata, kad svarbu nagrinėti ne tik formalius, bet ir realius pokyčius. Žr.: *Maniokas K.* Teorinė prieiga: europeizacija, elitai, valstybės užgrobimas ir vystymasis // Pirmasis Lietuvos dešimtmetis Europos Sąjungoje: transformacija ar imitacija? (sud. K. Maniokas). Vilnius: VU leidykla, 2015, p. 7–25.

vieni su kitais veikėjai perima ir internalizuoja europines elgesio normas²³. Vis dėlto pamatinė šių aiškinimų prielaida yra veikėjų racionalumas, paprastai suprantamas instrumentiškai²⁴. Veikėjai yra racionalūs ir elgiasi taip, kad optimizuotų savo naudą (užsitikrintų valdžios išlaikymui reikalingus resursus, išlaikytų klientelistinį tinklą, sumažintų netikrumą ir pan., bet kartu išlaikytų ES paramą ir įgyvendintų sutartyse nustatytus įsipareigojimus)²⁵. Kai institucinės reformos reiškia didžiulius kaštus veikėjams, tikimybė, kad jos bus įgyvendintos, yra žema²⁶. Vis dėlto tokie aiškinimai yra nepakankami, nes negali įtikinamai atsakyti į klausimą, kodėl politiniai veikėjai iš viso imasi reformų. Pavyzdžiui, atrodytų, kad teisinės valstybės reformos negali būti „naudingos“ instrumentiškai racionaliems veikėjams – o jei jau jos pradėdamos, tai greičiausiai dėl tam tikrų vertybinių įsitikinimų, dėl kurių reformatorių išskaičiavimuose reformuotoms institucijoms teikiama pirmenybė. Tačiau kodėl tuomet racionalūs veikėjai sustoja pusiaukelėje ir neįgyvendina reformų iki galo, kodėl jie rengia naujas strategijas, priima naujus ir keičia jau priimtus įstatymus, koncentruojasi į išorinį institucijų pertvarkymą, tačiau atidėlioja egzistuojančio elgesio modelių ir vyraujančių praktikų, o kartu ir vyraujančių galios santykių keitimą, t. y. realių ir giluminių reformų uždavinių pasiekimą?

Kaip jau buvo minėta, tam, kad reforma būtų įgyvendinta, neužtenka pakeisti formalias taisykles. Taip pat reikia keisti ir nusistovėjusias veikimo praktikas, t. y. pasirengti priimti dėl naujų žaidimo taisyklių galinčias atsirasti išlaidas, pavyzdžiui, kad į kokią nors pareigybę bus paskirtas „nenaudingas“ kandidatas. Kad priimtumei tokius kaštus, reikalinga politinė valia, kurios neretai pritrūksta. Moldovos politikai ir reformų vykdytojai nesutiktų, jog viena iš reformos nesėkmės priežasčių yra politinės valios stygius vykdyti sistemines ir realias reformas. Juk teisinio sektoriaus reforma įrašyta į visų Vyriausybių darbo planus ir net prioritetus, priimta sektoriaus reformos

²³ *Borzal T. B.* Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States // Simon Bulmer and Christian Lesquene (eds). *The Member States of the European Union. Second Edition.* Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 58–59.

²⁴ *Risse T. et al.* Europeanization and Domestic Change: Introduction // Maria Green Cowles, James Caporaso, Thomas Risse (eds.). *Europeanization and Domestic Change.* Cornell University Press, 2001, p. 12.

²⁵ Galima skirti vadinamąją pasekmių logiką (kai veikėjai pasirenka veiksmą įvertinę jo pasekmes) ir tinkamumo logiką (kai veikėjai pasirenka kultūriškai tinkamą veiksmą). Nors tinkamumo logika grindžiamas aiškinimas taip pat yra naudojamas europeizacijos teorijose (pvz., *Borzal T. B., op. cit.*, p. 54–56), vis dėlto dažniau pasitelkiama pasekmių logika, t. y. instrumentinio racionalumo prielaida.

²⁶ Apie į veikėjus ir jų atlygio bei kaštų subalansavimą orientuotus europeizacijos ir demokratizacijos aiškinimus žr.: *Freyburg T. et al.* *Democracy Promotion by Functional Cooperation: The European Union and Its Neighbourhood.* London: Palgrave Macmillan, 2015, p. 17–20.

strategija ir daug įstatymų, skirtų jai įgyvendinti. Kokios, atrodytų, dar politinės valios trūksta? Trūksta valios realiai tas reformas įgyvendinti. Čia netvirtinama, kad politikai ar reformatoriai sąmoningai nesiekia reformų įgyvendinimo praktikoje, t. y. kad priima deklaratyvius įstatymus ar strategijas, leidžiančias raportuoti apie tam tikrų priemonių įtvirtinimą, tačiau iš anksto neplanuoja tų priemonių įgyvendinti. Reformatoriai ir politikai įgyvendina reformas taip, kaip jiems atrodo geriausia žvelgiant iš jų politinių ar asmeninių pozicijų. Jų reformų suvokimas yra toks, kad, atrodytų, jos įvyks kažkur ir kažkaip, jiems patiems nepakeičiant nei savo elgesio, nei įprastų veikimo modelių. Tokie veikimo modeliai yra jau aptartos įtakos teisės saugos institucijoms dalybos tarp valdančiosios koalicijos narių, „savų“ žmonių skyrimas į jau reformuotas institucijas²⁷. Paaiškinimų gali būti įvairių – nerimas, kad nebūtų paskirtas kitai partijai ar opozicijai lojalus žmogus, kuris išnaudotų šią instituciją politinėje kovoje, nuoširdus tikėjimas, kad būtent jų žmogus yra labiausiai tinkamas šioms pareigoms, ir pan. Tų vidinių motyvacijų pasekmė – nors ir deklaruojamas siekis vykdyti reformas, tačiau realybėje elgiamasi priešingai reformos įtvirtinamiems principams ir tikslams. Tai ir yra valios vykdyti realias reformas trūkumas – valios apriboti save, pakeisti savo elgesio modelius ir iki tol vyravusias praktikas, kad būtų pakeisti institucijų veikimo principai ir būtų pasiekti realūs reformų rezultatai. Šis valios trūkumas sąlygoja kitas problemas, tokias kaip sistemos politizacija, selektyvus teisingumas, klientelistinių santykių išlaikymas ar sukūrimas.

Straipsnyje, skirtame teisinės valstybės reformų Rumunijoje 2000–2009 metais analizei²⁸, M. Mendelski kalba apie reformų nuosavybės dilemą, pabrėždamas, kad nacionaliniai teismų sistemos ir politikos veikėjai (kurie dažnai yra laikomi reformų savininkais) tuo pat metu yra ir reformos objektai, t. y. jie turi reformuoti save, kad būtų pasiekti pokyčiai. „Bet kaip kažkas gali pakeisti savo klientelistinį ir korupcinį elgesį, kai toks elgesys yra labiausiai racionalus ir efektyviausiai užtikrinantis jo asmeninius interesus esamomis valstybėje sąlygomis? Kaip gali išorinis veikėjas, toks kaip ES, reformuoti teismų sistemą, padedamas silpnų, šališkų, korumpuotų teisėjų, kurie daro visa įmanoma, kad išsaugotų *status quo*?“²⁹ M. Mendelski vertinimu, Rumunijoje buvo įgyvendinta „razinų išrankiojimo reforma“, nes buvo pasirinkti tik tie reformos elementai (teismų pajėgumo gerinimo priemonės), kurie nekėlė grėsmės gerai įsitvirtinusio elito *status quo*. Ir, priešingai, dauguma reformos

²⁷ Ten pat, p. 58.

²⁸ Pavyzdžiui, generalinis prokuroras reformos įgyvendinimo metu Moldovoje keitėsi tris kartus: Valeriu Zubco (2009 m. spalio – 2013 m. sausis); Corneliu Gurin (2013 m. balandis – 2016 m. kovas); Eduard Harunjen (2016 m. gruodis –).

²⁹ *Mendelski M.* Rule of Law Reforms in the Shadow of Clientelism: The Limits of the EU's Transformative Power in Romania // Polish sociological review, 2011, Nr. 2(174).

elementų (nešališkos, nekorumpuotos ir *de facto* nepriklausomos teismų sistemos sukūrimas), kurie galėjo pakeisti esančias galios struktūras, nebuvo įgyvendinti³⁰. M. Mendelski taip pat daro išvadą, kad Rumunijos atvejis rodo, jog nepakanka kovoti su klientelizmu ir neformaliomis struktūromis *de jure* ginklais, atsinešamais iš išsivysčiusių socialinių sistemų, t. y. Vakarų demokratijų. Būtinai kokybinis, iš apačios į viršų (angl. *bottom-up*) orientuotas ir kompleksiškesnis požiūris į reformas, kuris derintų paskatas (t. y. sukurtų motyvacias veto žaidėjų elgesio pokyčiams) ir remtųsi plačia pokyčio agentų koalicija (pvz., pilietinės visuomenės organizacijos, teisėjų asociacijos, žiniasklaida, *etc.*)³¹.

Teisinės valstybės reformų Rytų ir Vidurio Europos šalyse patirtis rodo, kad skirtumai reformų ydose (nukrypimuose) priklauso nuo skirtumų reformų procesuose. Vėluojančios, radikaliai, *ad-hoc*, paskubomis vykdomos reformos, siekiant atitikti ES reikalavimų kriterijus (angl. *conditionality criteria*), sukuria daugiau ydų nei palaipsnis, adaptuotas reformų vykdymas, daugiau dėmesio skiriant teisės (įstatymų) suderinamumui, stabilumui ir teismų nepriklausomumui. Tai gali būti paaiškinama ir tuo, kad sėkmingesnių reformų atvejais reformatoriai buvo naudingai labiau suvaržyti „vertikalios atskaitomybės“ institutų (rinkimų ir pilietinės visuomenės grupių) ir/ar nepriklausomų „horizontalios atskaitomybės“ institutų (pvz., konstitucinių teismų, ombudsmeno, reguliavimo agentūrų), kurie nulėmė mažesnę piktnaudžiavimą teisinės valstybės reformomis. Ir, priešingai, kai tokie naudingi vertikalūs ir horizontalūs apribojimai valdžiai buvo silpni ir politizuoti, reformatoriai galėjo vykdyti radikalias ir neatskaitingas reformas tokiomis priemonėmis kaip supaprastintos teisėkūros procedūros, skubos tvarka priimami sprendimai, kurie, nors ir pagreitino reformų procesą, bet kartu padarė jį labiau ydingą ir mažiau demokratinį. Paskubomis vykdomų reformų procesas taip pat trukdė susiformuoti patariamąsios demokratijos institutams, kurie galėtų pagerinti teisėkūros sprendimų priėmimą per diskusijas, susitarimą ir kritinį grįžtamąjį ryšį. Bendras skubotų, iš viršaus į apačią vykdomų ir neapribotų reformų rezultatas, M. Mendelski nuomone, yra prievartinis ir imituojamas prisitaikymas prie geriausių standartų (pvz., teismų tarybų, antikorupcinių agentūrų sukūrimas), po kurio seka pasipriešinimas, kontrareformos, įgyvendinimo trūkumas, taip pat teisinis ir politinis nestabilumas³².

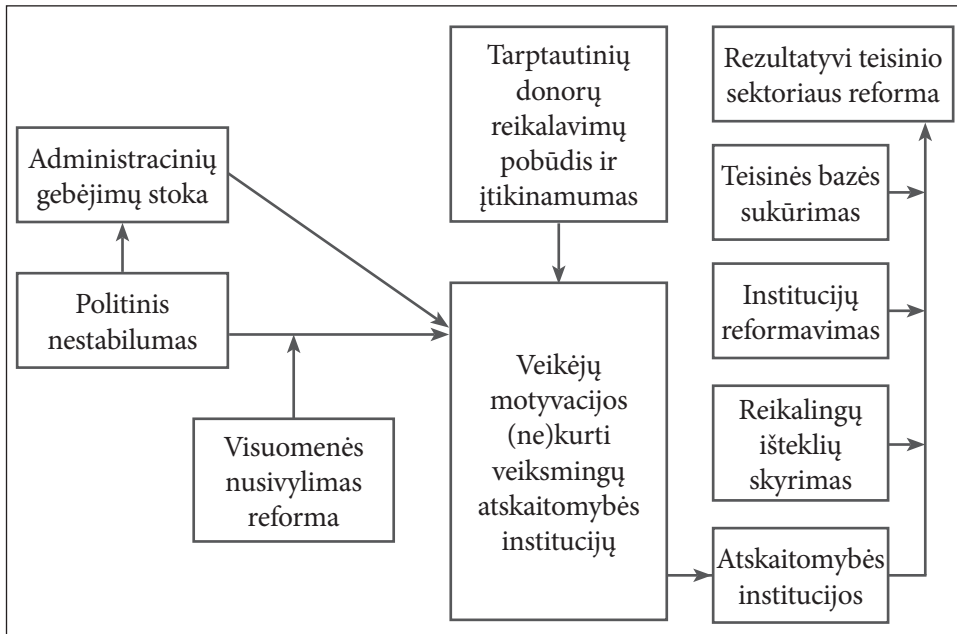
Trumpai tariant, politinės valios galutinai įgyvendinti reformą trūkumą gali kompensuoti tam tikrų susivaržymo mechanizmų – „vertikalios atskaitomybės“ ir „horizontalios atskaitomybės“ – įsteigimas ar/ir stiprinimas. Kaip paaiškinti reformos

³⁰ Ten pat, p. 244.

³¹ Ten pat, p. 244–245.

³² Ten pat, p. 247.

neišbaigtumą, t. y. tai, kad nėra sukuriamos jos įgyvendinimo tikimybę didinančios veiksmingos atskaitomybės institucijos?³³ Remiantis tiek sukauptomis žiniomis apie Moldovos teisinio sektoriaus reformos eigą ir procesus, tiek europeizacijos teorijos išvalgomis, straipsnyje siūlomas toks reformos nesėkmes aiškinantis modelis, kuriame svarbią vietą užima veiksmingų priežiūros ir monitoringo institucijų (ne) įsteigimo priežastys (žr. 1 paveikslą).



1 paveikslas. Teisinio sektoriaus reformos nesėkmių veiksniai

1 paveiksle pateiktas modelis teisinio sektoriaus reformų nesėkmes Moldovoje siūlo aiškinti taip: (1) rezultatyvi teisinio sektoriaus reforma, kaip argumentuota straipsnyje, reikalauja ne tik sukurti teisinę bazę, reformuoti institucijas ir pan., bet taip pat įsteigti veiksmingas atskaitomybės institucijas; (2) reformos neišbaigtumas aiškintinas motyvacijos kurti veiksmingas atskaitomybės institucijas (politinės valios) stoka; (3) motyvacijos ar politinės valios stoka gali būti aiškinama tiek vidaus veiksniais (politinis nestabilumas; administracinių pajėgumų stoka; visuomenės

³³ Mendelski M. The EU's Rule of law promotion in Central and Eastern Europe: Where and why does it fail, and what can be done about it? Global Rule of Law Exchange Papers. Bingham Centre for the Rule of Law, February, 2016, p. 10. Apie įgyvendinimo ir atskaitomybės struktūrų vaidmenį taip pat žr.: Vilpišauskas R., Nakrošis V. Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka. Vilnius: Eugrimas, 2003.

nepasitikėjimas teisiniu sektoriumi ir nusivylimas reformos rezultatais) bei išorės veiksniais (tarptautinių donorų politika).

II.1. Vidaus veiksniai: politinis nestabilumas, administracinis nepajėgumas ir visuomenės nusivylimas

Viena iš didžiausių reformų vykdymo grėsmių arba trukdžių yra politinis nestabilumas, sąlygojamas politinio elito tarpusavio kovų, asmeninių interesų ir ambicijų, negebėjimo susitarti ir mobilizuotis taip šaliai reikalingoms reformoms įgyvendinti. Pirma, politinis nestabilumas trukdo įgyvendinti reformas tuo, kad nėra užtikrinamas normalus valstybės institucijų funkcionavimas, leidžiantis prognozuoti ir planuoti reformų vykdymo eigą. Kad reformų priemonės būtų sinchroniškai arba suplanuotu eiliškumu įtvirtinamos ir įgyvendinamos, būtinas stabilus parlamento ir vyriausybės darbas. Esant nuolatinei vyriausybių kaitai, priešlaikiniams parlamento rinkimams, šių institucijų darbas nuolat sutrinka, o parengti teisinių aktų projektai, būtini reformoms įgyvendinti, priimami pavėluotai ir neleidžia užtikrinti teisinio sektoriaus reformų strategijose suplanuoto priemonių sinchroniškumo ir tarpusavio sustiprinimo efekto. Perrinkus parlamentą ar atsistatydinus vyriausybei, teisės aktų projektai paprastai grąžinami rengėjams, kurie iš naujo turi atlikti visas svarstymo ir derinimo procedūras. Prarandamas brangus laikas, eikvojami žmogiškieji resursai, o planuotas reformos sinchroniškumas ir tarpusavį stiprinantis priemonių efektas negrįžtamai prarandami³⁴.

Suprantama, kad analizuojamų valstybių visuomenės reikalauja greitų ir matomų reformų rezultatų. To reikalauja ir donoriai bei plėtros partneriai. Greitus rezultatus žada ir naujai išrinkti bei paskirti politikai, ir pareigūnai. Tačiau teisinio sektoriaus reformos dėl savo sudėtingumo, pasireiškiančio būtinumu pakeisti mąstymą ir vyrąjančius elgesio modelius, neįvyksta per naktį. Įstatymus galima parengti ir priimti per trumpą laiką, o ir institucijas sukurti bei pertvarkyti galima gana greitai, tačiau nuo to realių kokybinių pokyčių visuomenė nepajunta. Naujų elgesio modelių įdiegimas, vyrąjančių praktikų pakeitimas reikalauja naujo mąstymo, kurį galima pasiekti tik

³⁴ Problema yra ta, kad tradicinės, stipriose demokratijose veikiančios teisinio sektoriaus institucijų kontrolės ir atskaitomybės struktūros, kurias rekomenduoja, pvz., Europos Tarybos Venecijos komisija, Moldovoje neveikia. Teisėjų tarybos analogas – SCM (*Supreme Council of Magistrates*), visuomenės atstovai, dalyvaujantys Teisėjų atrankos ir karjeros kolegijos ar Disciplinarinės atsakomybės kolegijos veikloje, Visuotinis teisėjų susirinkimas, Prokurorų taryba, kurioje dalyvauja ir visuomenės atstovai, kurios turėtų užtikrinti šių institucijų atskaitomybę visuomenei bei apsaugą nuo politikų įtakos, realiai šių funkcijų neatlieka. Būtinai naujesnis, kūrybiškesnis požiūris kuriant ir palaikant tokius atskaitomybę galinčius užtikrinti darinius – visuomenės atstovų monitoringo komitetai atskiriems reformos veiksams paremti; teisėjų, prokurorų ir kt. profesijų savivaldos ar atstovavimo dariniai (asociacijos, profesinės sąjungos, *etc.*); visuomenės ir kitų nepriklausomų atstovų dalyvavimas reformos įgyvendinimo monitoringe, turint sprendimo galią daryti įtaką reformos eigai.

sisteminėmis priemonėmis – užtikrinant pasiekimais pagrįstą ir nešališką patekimo į profesiją bei karjeros profesijos viduje sistemos sukūrimą ir funkcionavimą, objektyvų ir principingą drausminės atsakomybės sistemos veikimą, tinkamų motyvacijų įdiegimą, veiksmingą korupcijos prevenciją ir naujų etikos principų taikymą kasdiniame darbe. Tai procesas, trunkantis ne vienus metus. Deja, apie tai, kad tų rezultatų teks laukti kiek ilgiau, niekas visuomenei net nebando paaiškinti. Todėl, po kelerių metų nuo reformų pradžios nematydama žadėtų pokyčių, visuomenė nusivilia. Didėjant visuomenės nusivylimui, politinis elitas griebiasi naujų priemonių visuomenei nuraminti – keičia įstatymus, steigia naujas institucijas, keičia vadovus, žada naujas populistines priemones – taip siekdamas gauti pasitikėjimo ar supratimo kreditą dar keleriems metams. Toks blaškymasis neleidžia užbaigti įgyvendinti jau pradėtų reformų priemonių iki galo ir tampa naudingas realiai reformuoti nenorinčioms institucijoms. Orientacija tik į greitus rezultatus ir užsispyrimo pabaigti pradėtas reformas stoka užprogramuoja reformų įgyvendinimo trūkumą.

Įrodymų apie vis naujas politinio elito iniciatyvas teisinio sektoriaus srityje netrūksta. Pavyzdžiui, po daugiau nei dvejų metų Teisinio sektoriaus reformos įgyvendinimo, 2014 metų pavasarį, artėjant Parlamento rinkimams, turėjusiems įvykti 2014 m. lapkričio 30 d., tuometinis Vyriausybės vadovas Jurii Leanca pasiūlė naują idėją – pakeisti Moldovos teisėjus teisėjais iš Europos Sąjungos (panašiai kaip Kosove EULEX)³⁵. Teisingumo ministerija buvo įpareigota parengti „Moldovos EU-JUST projekto“ koncepciją, kuri buvo pristatyta Briuselyje 2014 m. lapkričio 26 d. Po rinkimų Jurii Leanca nepaskyrus Vyriausybės vadovu, ši idėja nebebuvo toliau plėtojama. Kitas pavyzdys – vykstant sektoriaus reformai, apimančiai ir teismų sistemos reformą, Aukščiausiojo Teismo pirmininkas Mihai Poalelungi 2015 m. kovo 13 d. Visuotiniame teisėjų susirinkime pateikė savo reformos planą (17 iniciatyvų), kuris nebuvo derintas su Teisinio sektoriaus reformos strategija. Šiems siūlymams įgyvendinti Moldovos Aukščiausiasis Teismas įsteigė Moldovos teismų sistemos reformos centrą (2015 m. gegužės 20 d.), kuris ėmė rengti savo reformos siūlymus, nederindamas jų jau su vykdoma sektoriaus reforma³⁶.

Kaip minėta, toks blaškymasis aiškintinas tuo, jog politikai ieško būdų nuraminti

³⁵ Лянкэ: Нам нужна помощь европейских судей // TVC21, 2014-11-12. Prieiga per internetą: <<http://foto.tvc21.md/politics/6560>>.

³⁶ Pirkka Tapiola, Head of the European Union Delegation to Moldova: „There is no real political will to reform Justice sector“, prieiga per internetą: <www.anticoruptieold.hm.md>, 2015-07-16, <<http://anticoruptieold.hm.md/news/pirkka-tapiola-head-of-the-european-union-delegation-to-moldova-there-is-no-real-political-will-to-reform-justice-sector/?lang=en>>; Революция в юстиции между реальностью и необходимостью // Ziarul de gardă, 2015-06-26, prieiga per internetą: <<http://www.zdg.md/rul?p=941>>.

reformų rezultatais nusivylusių visuomenę ir pritraukti elektorato balsus. Todėl analizuojant teisinio sektoriaus reformą Moldovoje, pabrėžiama viešųjų ryšių svarba ir būtinumas informuoti visuomenę apie vykdomas reformos priemones³⁷. Teisiniame sektoriuje visuomenės informavimas neišvengiamai susisieja su vienu iš reformų sėkmės vertinimo kriterijumi – išaugusiu visuomenės pasitikėjimu teismais ir teisinėmis institucijomis. Tačiau, paradoksas, bet geresnis visuomenės informavimas apie įgyvendintas priemones automatiškai neveda į pasitikėjimo sektoriumi augimą. Dažniausiai informavimas net apie sėkmingai veikiančias priemones – sulaukytus dėl korupcijos teisėjus, naujos periodinės profesinės veiklos vertinimo sistemos neigiamus įvertinimus ar drausminių nuobaudų taikymo atvejus, kurie rodo, kad reformos priemonės realiai pradeda veikti, – tik skatina neigiamą visuomenės nuomonę ir didina nepasitikėjimą teisine ir teismų sistema.

Moldovoje 2011 m. gruodžio 19 d. priėmus įstatymą dėl Nacionalinės integralumo komisijos buvo įsteigta Nacionalinė integralumo komisija (*Comisia Națională de Integritate*), kuriai suteikti įgaliojimai tikrinti politikų, valstybės tarnautojų ir teisėjų interesų konfliktų, pajamų ir turto deklaracijas³⁸. Pagal priimtą įstatymą deklaruojamas teisėjų turtas nuolat sukelia didžiulį visuomenės pasipiktinimą, nuomonės apie korupcijos paplitimą sustiprėjimą ir pasitikėjimo valdžios institucijomis sumažėjimą, nors pats turto deklaravimas yra vertinamas teigiamai, kaip veiksmingos korupcijos prevencijos priemonės įgyvendinimo sėkmė³⁹. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad kai

³⁷ Pagalba gerinant visuomenės informavimą apie vykdomas reformas yra įtraukiama į ES techninės pagalbos projektų, vykdomų teisiniame sektoriuje, užduotis. Prieiga per internetą: <<http://www.justice.gov.md/tabview.php?l=ro&idc=578>> [žiūrėta 2016-10-20]. ES remia reformų komunikacijos strategijų sukūrimą ir įgyvendinimą. Pvz., Moldovos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl patvirtinimo Finansiniam susitarimui tarp Moldovos Respublikos Vyriausybės ir Europos Sąjungos dėl paramos teisei reformai programos, pasirašytam Briuselyje 2013-06-14, Nr. 669, 2013-09-02 // Monitorul Oficial, Nr. 198-204, Nr. 776, 2013-09-13. Prieiga per internetą: <<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=349537&lang=1>> [žiūrėta 2016-10-01].

³⁸ Moldovos Respublikos įstatymas dėl Nacionalinės integralumo komisijos, Nr. 180, 2011 m. gruodžio 19 d., prieiga per internetą: <<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=341741&lang=1>>.

³⁹ Дома судей ВСП // Ziarul de gardă, 2016-06-14, prieiga per internetą: <<http://www.zdg.md/ru/?p=4594>>; Судья Стерниоалэ утаил роскошный дом // Ziarul de gardă, 2016-06-06, prieiga per internetą: <<http://www.zdg.md/ru/?p=4502>>; Судья с роскошной недвижимостью, продающая машины по 10 тысяч леев // Ziarul de gardă, 2016-05-30, prieiga per internetą: <<http://www.zdg.md/ru/?p=4453>>; Год 2015: Судьи за покупками // Ziarul de gardă, 2016-05-18, prieiga per internetą: <<http://www.zdg.md/ru/?p=4350>>; В ВСП, с Porsche, роскошным домом и мужем-бизнесменом, не упомянутым в декларациях // Ziarul de gardă, 2016-03-06, prieiga per internetą: <<http://www.zdg.md/ru/?p=3684>>; Миллионы и фирменные приобретения судей ВСП // Ziarul de gardă, 2015-07-03, prieiga per internetą: <<http://www.zdg.md/ru/?p=979>>; Состояния судей Апелляционных палат // Ziarul de gardă, 2015-07-03, prieiga per internetą: <<http://www.zdg.md/ru/?p=984>>.

kurios teisinių reformų priemonės, pvz., atlyginimų teisėjams ir prokurorams padidinimas, būtinas tiek jų nepriklausomumui, tiek geriausių specialistų pritraukimui užtikrinti, dažniausiai yra itin nepalankiai vertinamos visuomenės, kad ir kaip būtų stengiamasi paaiškinti tokių priemonių privalumus.

Po Teisinio sektoriaus reformos strategijos priėmimo visuomenės pasitikėjimas teismais Moldovoje išaugo, bet po šalyje įvykusių skandalų, susijusių su teisėjų dalyvavimu ir sistemos neveiklumu, pasitikėjimas krito ir net žemiau nei buvo iki Strategijos priėmimo, kaip rodo Viešosios politikos instituto du kartus per metus atliekamo viešosios nuomonės barometro duomenys⁴⁰. Atskira tema yra visuomenės informavimas apie ES ir kitų plėtros partnerių skiriamą finansinę paramą teisinio sektoriaus reformai. Visuomenė nuolat girdi, kiek lėšų donoriai skiria reformoms. Paradoksalu, tačiau ir tai kelia visuomenės susierzinimą, nes teikiant paramą irgi žadami greiti rezultatai, o rezultatams iškart nepasimačius, visuomenė patiria dar didesnę nusivylimą.

Visuomenės nepasitikėjimas reforma ir nepasitenkinimas jos rezultatais kartu su politiniu nestabilumu ir dažna Vyriausybės kaita veda prie reformos krypties kaitaliojimo ir nuolatinės priemonių peržiūros, užuot iki galo įgyvendinus suplanuotas priemones. Tą galėtų atsverti pajėgi biurokratija, tačiau administraciniai pajėgumai Moldovoje yra menki tiek dėl ekonominių priežasčių, tiek ir dėl to paties politinio nestabilumo. Reformų pradžioje resursų trūkumas dažniausiai pasireiškia kaip finansinių ir materialinių resursų stoka – trūksta kompiuterių, lėšų, reikalingų IT sistemoms sukurti, finansavimo pastatų remontams, *etc.* Tačiau tinkamai panaudojant donorų ir partnerių paramą, ši problema iš dalies išsprendžia. Didžiausias trūkumas lieka žmogiškieji resursai arba jų kaita. Donoriai ir plėtros partneriai investuoja daug lėšų į kvalifikacijos kėlimą, įvairius mokymus. Tačiau nepatrauklūs ir nekonkurencingi viešojo sektoriaus atlyginimai neleidžia išlaikyti patyrusių profesionalų. Tai sąlygoja nuolatinę valstybės tarnautojų kaitą, institucinės atminties neturėjimą, nebuvimą pakankamo skaičiaus reformos agentų, galinčių sistemingai tęsti ir įgyvendinti pradėtas reformas⁴¹. Nedidelis reformos entuziastų būrys susikoncentruoja tik į prioritetines arba pirmąsias reformų veiklas, pvz., koncepcijų parengimą, įstatymų projektų sukūrimą, tačiau jų – reformos agentų – nepakanka, kad būtų užtikrintas (monitorizuojamas, kontroliuojamas, palaikomas, *etc.*) priimtų įstatymų įgyvendinimas ir pasiekiami visi planuoti reformos tikslai.

⁴⁰ Annual Report on the Implementation of the Justice Sector Reform Strategy for the Years 2011-2016: Reporting Period January-December 2015, p. 46, prieiga per internetą: <http://www.justice.gov.md/public/files/Raport_SRSJ_En_2016_v7_format_electronic_ENG.pdf>.

⁴¹ Freyburg T. *et al.* Democracy Promotion by Functional Cooperation: The European Union and Its Neighbourhood. London: Palgrave Macmillan, 2015, p. 85.

Apibendrinant galima teigti, jog būtina sąlyga, kad teisinio sektoriaus reforma būtų rezultatyvi, yra visuminis ir išbaigtas reformos priemonių įgyvendinimas, veiksmingų atskaitomybės institucijų įsteigimas. Tačiau reformos įgyvendinimas dažnai apsiriboja koncepcijų parengimu ir teisės aktų pakeitimu, o struktūroms ar dariniams, kurie didintų įgyvendinimo tikimybę didindamos teisinio sektoriaus politizavimo kaštus, įsteigti laiko pritrūksta dėl politinio nestabilumo, kurio negali atsverti menki administraciniai pajėgumai, nemažu mastu lemti to paties politinio nestabilumo. Be to, politinis nestabilumas savaime nebūtinai vestų prie reformos krypties kaitaliojimo ir jos įgyvendinimo nenuoseklumo, jei ne visuomenės nepasitenkinimas reforma, į kuri politikai, siekdami mobilizuoti elektorato paramą, reaguoja keisdami reformos kryptį ar nuoseklumą, ieškodami populistinių ir daug žadančių sprendimų.

II.2. Išorės veiksniai: tarptautinių donorų politika

M. Mendelski teigia, kad ES parama turėjo prieštarinę poveikį teisinės valstybės įtvirtinimui Rytų ir Vidurio Europos valstybėse pasirengimo ES narystei laikotarpiu. Nors substancinis (esminis) teisėtumas ir teismų pajėgumas šiose valstybėse pagerėjo, tačiau formalus teisėtumas ir teismų nešališkumas nepakito arba net pablogėjo. M. Mendelski nuomone, ES parama padeda valstybėms suderinti nacionalinę teisę su tarptautiniais standartais (substancinis teisėtumas), tačiau susilpnina teisinį stabilumą (formalus teisėtumas). Greitos reformos, skubėjimas atitikti ES ir kitų donorų reikalavimus supaprastintomis (pagreitintomis) teisėkūros procedūromis turėjo žalingą poveikį stojančiųjų šalių teisėkūros procesams. Kita M. Mendelski išvada yra ta, kad ES parama sustiprino teismų pajėgumus, tačiau pakenkė jų nešališkumui. Nors teismų gebėjimai esmingai pagerėjo visame regione, tačiau teismų nešališkumas išliko nepakitęs, netgi pablogėjo, išskyrus atskirus pozityvius poslinkius užtikrinant teismų nepriklausomumą⁴².

Europeizacijos tyrimuose teigiama, kad ES poveikis valstybių vidaus pokyčiams priklauso nuo atlygio už reformas dydžio bei tikėtino (t. y. kiek patikimas atrodo ir yra ES grasinimas susilaikyti nuo paramos, jei nebus tenkinamos tam tikros sąlygos)⁴³. Teisinio sektoriaus reformas nagrinėjantis M. Mendelski taip pat pabrėžia šališko neatskaitingų reformatorių palaikymo problemą, t. y. selektyvų ir nenuoseklų ES reikalavimų (angl. *conditionality*) taikymą, apimančių ir galių suteikimą, ir refor-

⁴² *Mendelski M.* The EU's Rule of law promotion in Central and Eastern Europe: Where and why does it fail, and what can be done about it? Global Rule of Law Exchange Papers. Bingham Centre for the Rule of Law, February 2016, p. 5–8.

⁴³ *Freyburg T. et al., op. cit.*, p. 18–19.

matorių (pokyčių agentų) palaikymą nepriklausomai nuo to, kaip nedemokratiškai šie elgiasi. Atsižvelgiant į itin jautrią Moldovos geopolitinę situaciją, ES, JAV ir kiti partneriai, aktyviai remiantys teisinio sektoriaus reformas Moldovoje, dažnai iš dalies užmerkia akis prieš tokį politinio elito elgesį, kuris iškreipia reformų esmę. Vykstant kovai dėl valstybės plėtojimosi krypties renkamosi nesilpninti demokratinio ir europinio plėtros kelio pasirinkimą deklaruojančių partijų koalicijų, nepaisant jų elgesio, nesuderinamo su deklaruojamais siekiais. Arba, švelniau tariant, jiems suteikiamas pernelyg ilgas laiko kreditas tam, kad būtų įrodytas realus pasiryžimas vykdyti reformas. Reformų nuosavybės suteikimas vietiniam elitui, turinčiam asmeninių interesų, M. Mendelski teigimu, gali būti itin problemiškas įtvirtinant teisinę valstybę. Silpnose teisinėse valstybėse pokyčių agentai dažnai stokoja tinkamų paskatų, normų ir gebėjimų vykdyti reformas nepolitizuotu, įtraukiančiu ir į ilgalaikę perspektyvą orientuotu būdu. M. Mendelski tvirtinimu, dauguma ES remiamas reformas įgyvendinančių pokyčių agentų iš posovietinių ir Vakarų Balkanų valstybių negerbia teisinės valstybės, bet išnaudoja teisę ir teismų sistemą kaip ginklus prieš politinius ir ekonominius konkurentus, kurie, kai ateina į valdžią, irgi elgiasi tokiu pat būdu⁴⁴. Tokių vidaus galios kovų rezultatas yra užburtas reformų ir kontrareformų ciklas, žalingai veikiantis teisinę valstybę ir ypač – teisinį stabilumą, teismų nepriklausomumą ir atskaitomumą. M. Mendelski nuomone, ES turėtų būti nuoseklesnė ir nešališka vertindama vyriausybes ir neturėtų teikti „medaus mėnesio laikotarpių“ provakarietiškiems pokyčių agentams po režimų pasikeitimų, ypač kai jie pažeidžia ar piktnaudžiauja teise, negerbia žmogaus teisių, įsivelia į korupciją arba instrumentalizuoja antikorupcines ir teismų reformas. Užuoat susifokusavusi į režimų pasikeitimus ir į kelis pasirinktus liberalius pokyčių agentus, ES turėtų palaikyti elitą, atstovaujantį nešališkam, depolitizuotam ir įtraukiančiam požiūriui į reformas, siekiantį nacionalinio sutarimo ir vertinantį teisę kaip būtiną apribojimą, o ne kaip instrumentą⁴⁵.

Donorai sureaguoja tik į itin didelio masto korupcinį elgesį ir skandalus. 2014 metų pabaigoje paaiškėjo, kad 2012–2014 iš trijų valstybinių bankų (*Banca de Economii*, *Banca Sociala* ir *Unibank*) pasinaudojant įvairiomis schemomis buvo pavogtas vienas milijardas dolerių (1/8 šalies bendrojo vidaus produkto (BVP))⁴⁶. Buvęs Premjeras Vladimiras Filatas buvo nuteistas dėl šio nusikaltimo 9 metams laisvės

⁴⁴ Ten pat, p. 9.

⁴⁵ Ten pat, p. 9–10.

⁴⁶ Prieiga per internetą: <<https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2016/08/01/billion-dollar-theft-in-moldova-one-rich-bankers-crime-has-a-nation-doing-time/#2a7ea7c44f7e>>; <<http://www.bbc.com/news/magazine-33166383>>; <http://candu.md/files/doc/Kroll_Project%20Tenor_Candu_02.04.15.pdf>.

atėmimo bausme⁴⁷, tačiau kitas viešai dalyvavimu kaltintas oligarchas, kontroliuojantis parlamento daugumą ir visas teisėsaugos institucijas, Vladimiras Plahotniucas⁴⁸ jokios atsakomybės nesulaukė. Pati vagystė, galėjusi įvykti tik kartu nesuveikus nei Nacionalinio banko, nei CNA (STT analogas), nei Prokuratūros stebėsenos ir kontrolės sistemoms, bei nusikaltimo tyrimas ir nesugebėjimas pavogtų pinigų gražinti į šalį įrodė, kad vykdytos tiek teisinio sektoriaus, tiek finansų sistemos reformos buvo nesėkmingos, t. y. negalinčios užtikrinti efektyvios kovos su aukšto lygio pareigūnų korupcija ir jos prevencijos. 2015 metų pavasarį ir vasarą ES ir dauguma donorų (Pasaulio bankas, TVF, JAV) „užšaldė“ Moldovai teikiamą finansinę pagalbą⁴⁹. ES finansinę paramą atnaujino tik 2016 metų pabaigoje⁵⁰.

Tačiau problemų priežastis yra ne tik „atlaidus“ ES požiūris į reformatorių piktnaudžiavimus, bet ir kiekybės vertinimas labiau nei kokybės. M. Mendelski tvirtinimu, ES ragindama skubiai vykdyti reformas ir akcentuodama kiekybinius rezultatus (daugiau įstatymų, resursų, nuosprendžių, sulaikymų, *etc.*), o ne kokybinius reformų procesus ir procedūras (pvz., kaip įstatymai, nuosprendžiai, sulaikymai yra priimami ir vykdomi), stiprina teisinės valstybės reformų ydas. M. Mendelski vertinimu, ES reikalavimai (angl. *conditionality*) turėtų būti perorientuoti nuo kiekybinių rezultatų siekimo į procesų kokybės siekimą. ES neturėtų sieti reikalavimų su konkrečiais reformų rezultatais ar gairėmis (pvz., padidėjusiu bylų dėl aukšto lygio pareigūnų korupcijos skaičiumi, konkrečių įstatymų priėmimu ar pirmą kartą pritaikytų gerųjų praktikų skaičiumi, kurie dažnai virsta nefunkcionaliais transplantais), bet turėtų susieti reikalavimus su pačiu reformų procesu, vedančiu prie tokių rezultatų pasiekimo. Tokia į kokybę orientuota prieiga turėtų skirti daugiau dėmesio formaliam teisėtumui bei remtis holistiniu ir sisteminiu požiūriu, apimančiu visas keturias teisinės valstybės dimensijas. M. Mendelski pabrėžia, kad tai, kaip vykdomos reformos, yra labai svarbu. Teismų ir teisinės reformos turi būti vertinamos nešališkai ir būti orientuotos į kokybę, o ne į kiekybę ir greitį. Teisės kokybė neturi būti vertinama pagal įstatymų,

⁴⁷ Prieiga per internetą: <<https://anticorruptie.md/en/cases-of-corruption/vlad-filat-sentenced-to-9-years-in-jail>; <http://www.reuters.com/article/us-moldova-filat-court-idUSKCN0ZD1XM>>.

⁴⁸ Prieiga per internetą: <<http://www.rferl.org/a/moldova-gofman-interview-corruption-bank-fraud/27870050.html>>; <<https://www.ft.com/content/b582ad2c-c424-11e5-b3b1-7b2481276e45>>; <<http://www.infotag.md/finances-en/227565/>>; <<http://www.moldova.org/en/2-us-congressmen-propose-resolution-investigate-moldovan-banking-frauds-impose-sanctions-oligarch-vlad-plahotniuc/>>; <<https://www.opendemocracy.net/od-russia/maria-levcenko/vlad-plahotniuc-moldova-s-man-in-shadows>>; <<http://carnegieendowment.org/2015/11/24/oligarchs-stand-in-way-of-moldova-s-corruption-fight-pub-62092>>.

⁴⁹ Prieiga per internetą: <<https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/eu-freezes-funding-for-moldova/>>.

⁵⁰ Prieiga per internetą: <https://eeas.europa.eu/delegations/moldova/18141/eu-resuming-budget-support-as-assistance-republic-moldova_en>.

suderintų su gerosiomis praktikomis ir tarptautiniais standartais, skaičių, bet turėtų būti vertinama pagal tokias vidines įstatymų kokybės charakteristikas kaip, pvz., aiškumas, stabilumas, neprieštarinumas, įgyvendinimo lygis. Teismų kokybė neturi būti vertinama pagal žmogiškųjų ir finansinių resursų skaičių ar veiksmingumo indikatorius, bet turėtų būti vertinama pagal paties reformų proceso nešališkumą ir atskaitomybę. M. Mendelski nuomone, ES turėtų patobulinti dabartinę teisinės valstybės įtvirtinimo reformų vertinimo metodologiją, pagal kurią teisinės valstybės pasiekimai skaičiuojami kiekybiniu ir adityviu būdu. Ją turėtų pakeisti objektyvesnė, kokybiškesnė ir įvairiapjūvė (angl. *multiplicative*) metodologija, kurioje daugiau dėmesio skiriama balansui tarp skirtingų teisinės valstybės dimensijų (ir komponentų), reformos procesui ir vietinių sąlygų, kuriomis reformos yra vykdomos, įvairovei⁵¹.

IŠVADOS

Straipsnyje buvo ieškoma atsakymo į klausimą, kokios yra teisinio sektoriaus reformos nesėkmes Moldovoje paaiškinančios priežastys. Moldovos atvejo analizė leido išryškinti nerezultatyvių reformų mechanizmą, kuris padeda geriau suprasti europeizacijos literatūroje minimą aiškinimą, kad pokyčiai nevyksta, jei pokyčių kaštai sprendimų priėmėjams yra didesni nei laukiama nauda. Pripažįstant, kad veikėjai yra instrumentiškai racionalūs, aiškintasi, kokios aplinkybės lemia tai, kad reformatoriaus galiausiai tampa racionalu nepabaigti reformų.

Aiškinant teisinio sektoriaus reformų rezultatus būtina įvertinti jų kompleksiskumą, o tai reiškia, identifikuoti, kurioje iš teisinės valstybės dimensijų neįvyko reikalingas pokytis. Kaip rodo straipsnyje pateikiami argumentai, Moldovoje labiausiai strigo *de facto* teisinės valstybės tiek, kiek tai susiję su teisinio sektoriaus veikėjų ir politinių institucijų elgesio pokyčiais, būtinais nešališkam ir beasmeniam teisės taikymui, įtvirtinimas, kitaip sakant, pakeistos formalios taisyklės nereiškia elgesio pokyčių. Svarbu tai, kad elgesio nekeičia net ir reformą remiantys veikėjai. Tokį „pokyčių“ galima vadinti absorbcijomis. Elgesio pokytis reikalauja įtvirtinti tokias institucijas, kurios užtikrintų, kad veikėjams elgtis naujuoju būdu yra racionaliau (labiau apsimoka) nei elgtis senuoju būdu. Teisinio sektoriaus reformos kontekste tokios institucijos yra įvairios atskaitomybės institucijos. Reforma nebus sėkminga, jei reformatoriaus pritrūks valios (motyvacijos) veiksmingų atskaitomybės institucijų steigimui. Kaip rodo straipsnyje pateikiami argumentai, tiek vidaus, tiek išorės veiksniai paaiškina, kodėl tokios veiksmingos atskaitomybės institucijos nebuvo įsteigtos. Politinis nestabilumas silpnina administracinius gebėjimus, kurie galėtų užtikrinti nuoseklų suplanuotos reformos įgyvendinimą, o prisidedant ir visuomenės nepasitenkinimui reforma po-

⁵¹ The EU's Rule of Law. Ten pat, p. 11–12.

litikai yra priversti išnaudoti reformą kaip elektorato pritraukimo įrankį, žadėdami greitus rezultatus ir savo pažadus sutvirtindami įvairiomis naujomis iniciatyvomis dėl reformos kryptčių ir priemonių. Donorų orientacija į kiekybinius rezultatus, reformos „skubinimas“ ir atlaidus požiūrius į įvairius smulkius prodemokratiško elito „nusižengimus“ taip pat nemotyvuoja siekti nuoseklaus reformos įgyvendinimo.

Be abejo, reformos sėkmė ar nesėkmė priklauso ir nuo kitų veiksnių, o rezultatus lemiantys mechanizmai skirtingose valstybėse gali skirtis. Vis dėlto tikėtina, kad šiame straipsnyje identifikuotas mechanizmas galėtų paaiškinti ir kitose Rytų partnerystės šalyse vykdomų reformų nesėkmes, tačiau tokiai hipotezei patikrinti reikėtų atlikti naujus tyrimus.

LITERATŪRA

1. Europos Sąjungos ir Europos atominės energijos bendrijos bei jos valstybių narių ir Moldovos Respublikos Asociacijos Susitarimas // Europos Sąjungos oficialusis leidinys, L260/4, 2014-08-30.
2. European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Staff Working Document. Implementation of the European Neighbourhood Policy in Moldova Progress in 2014 and recommendations for actions, Brussels, 25.3.2015 SWD(2015) 69 final.
3. European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Staff Working Document. Implementation of the European Neighbourhood Policy in Moldova Progress in 2013 and recommendations for actions, Brussels, 27.3.2014, SWD(2014) 93 final.
4. Moldovos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl patvirtinimo Finansiniam susitarimui tarp Moldovos Respublikos Vyriausybės ir Europos Sąjungos dėl paramos teisinei reformai programos, pasirašytam Briuselyje 2013-06-14, Nr. 669, 2013-09-02 // Monitorul Oficial, Nr. 198-204, Nr. 776, 2013-09-13.
5. Moldovos Respublikos Vyriausybės programa „Europos integracija: laisvė, demokratija, gerovė 2013–2014“. Moldovos Respublikos Parlamento nutarimas dėl pasitikėjimo Vyriausybės programa ir sudėtimi, Nr. 125, 2013-05-30 // Monitorul Oficial, Nr. 122-124, 2013-06-07.
6. Moldovos Respublikos Vyriausybės programa 2015–2018. Moldovos Respublikos Parlamento nutarimas dėl Vyriausybės programos patvirtinimo ir pasitikėjimo Vyriausybei suteikimo, Nr. 161, 2015-07-30 // Monitorul Oficial, Nr. 206-210, 2015-08-07.
7. Moldovos Respublikos Vyriausybės veiksmų programa 2016–2018. Moldovos Respublikos Parlamento nutarimas dėl Vyriausybės programos patvirtinimo ir pasitikėjimo Vyriausybei suteikimo, Nr. 1, 2016-01-20 // Monitorul Oficial, Nr. 20-24, 2016-01-29.

8. Moldovos Respublikos įstatymas dėl teisinio sektoriaus reformos strategijos 2011–2016 patvirtinimo, Nr. 231, 2011-11-25 // Monitorul Oficial, Nr. 1-6, 2012-01-06.
9. Moldovos Respublikos įstatymas dėl skaidrumo užtikrinimo sprendimų priėmimo procese. Nr. 239, 2008-11-13 // Monitorul Oficial, Nr. 215-217, 2008-12-05.
10. Annual Report on the Implementation of the Justice Sector Reform Strategy for the Years 2011-2016: Reporting Period January-December 2014. Project to Support Coordination of Justice Sector Reform in Moldova (EuropeAid/131846/C/SER/MD), 2015.
11. Annual Report on the Implementation of the Justice Sector Reform Strategy for the Years 2011-2016: Reporting Period January-December 2015. Project to Support Coordination of Justice Sector Reform in Moldova (EuropeAid/131846/C/SER/MD), 2016.
12. *Mendelski M.* The EU's Rule of law promotion in Central and Eastern Europe: Where and why does it fail, and what can be done about it? Global Rule of Law Exchange Papers. Bingham Centre for the Rule of Law, February, 2016.
13. *Mendelski M.* The Limits of the European Union's Transformative Power: Pathologies of Europeanization and Rule of Law Reform in Central and Eastern Europe. Doctoral thesis. Luxemburg: University of Luxembourg, 2014.
14. *Mendelski M.* The EU's pathological power: The failure of external rule of law promotion in South Eastern Europe // Southeastern Europe, 2015, Nr. 39.
15. *Mendelski M.* Rule of Law Reforms in the Shadow of Clientelism: The Limits of the EU's Transformative Power in Romania // Polish Sociological Review, 2011, Nr. 2(174).
16. *Graziano P. R., Vink M. P.* Europeanization: Concept, Theory, and Methods // Simon Bulmer and Christian Lesquene (eds). The Member States of the European Union. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2013.
17. *Borzel T. B.* Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States // Simon Bulmer and Christian Lesquene (eds). The Member States of the European Union. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2013.
18. *Freyburg T. et al.* Democracy Promotion by Functional Cooperation: The European Union and Its Neighbourhood. London: Palgrave Macmillan, 2015.
19. *Risse T. et al.* Europeanization and Domestic Change: Introduction // Maria Green Cowles, James Caporaso, Thomas Risse (eds.). Europeanization and Domestic Change. Cornell University Press, 2001.
20. *Maniokas K.* Teorinė prieiga: europeizacija, elitai, valstybės užgrobimas ir vystymasis // Pirmasis Lietuvos dešimtmetis Europos Sąjungoje: transformacija ar imitacija? (sud. K. Maniokas). Vilnius: VU leidykla, 2015.
21. *Vilpišauskas R., Nakrošis V.* Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka. Vilnius: Eugrimas, 2003.

Dr. Aušra RAULIČKYTĖ
Law Institute of Lithuania

Doc. dr. Inga VINOGRADNAITĖ
Institute of International Relations and
Political Science, Vilnius University

JUSTICE SECTOR REFORM CHALLENGES IN MOLDOVA

Summary

The article analyses the justice sector reforms in Moldova. Tracing of reform process in Moldova, combined with the insights of europeanization theories and theories of legal sector reforms, was applied for the identification of the mechanism, which explains, why the reform was not successful in Moldova. The main conclusions of the article are:

First, to be successful, reform, aimed at the establishment of the rule of law, should include such measures as the establishment of effective institutions of accountability. These institutions would ensure both positive and negative incentives for the transformation of behaviour by main political and legal actors according to the new rules.

Second, the reformers take measures to establish the required institutions of accountability if this is instrumentally rational to them. The rationality of such political decision depends on both internal and external factor. Political instability weakens administrative capabilities to ensure consecutive and coherent implementation of the reform. Further, interaction of political instability with the public dissatisfaction with reform results induces politicians to use reform as an instrument of electoral mobilization, by making promises of fast results and supporting these promises by new initiatives concerning the direction and measures of the reform. The focus of international donors on quantitative results, pressure to achieve results as soon as possible and liberal attitude towards various offences by pro-democratic elite do not motivate reformers to aim at the consistent implementation of the reform, either.