

Data: 19 octombrie 2015

Subiect: **Opinie cu privire la proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (crearea Judecătoriei Anticorupție și Curții de Apel de Circumscripție Chișinău)**

Adresată: Ministerului Justiției
Persoana de contact: Diana Cucer, Consultant principal, Direcția elaborare a actelor normative
tel. 20-14-27, e-mail: diana.cucer@justice.gov.md

Prezentată de: Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM, www.crjm.org), persoane de contact: Nadejda Hriptievski (nadejda.hriptievski@crjm.org) și Sorina Macrinici (sorina.macrinici@crjm.org)

EXPEDIATĂ PRIN E-MAIL

Sumar

Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) cheamă Ministerul Justiției să renunțe la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (crearea Judecătoriei Anticorupție și Curții de Apel de Circumscripție Chișinău) pentru că acesta nu este justificat suficient din punct de vedere al necesităților juridice, nu este argumentat suficient din punct de vedere economico-financiar, vine în contradicție cu Strategia de reformă a sectorului justiției (SRSJ) pentru anii 2011-2016 și, în esență, este contrar obiectivelor declarate de nenumărate ori de autoritățile moldovenești cu privire la lupta cu corupția.

Mai jos sunt prezentate argumente pentru clauzele principale din proiectul de lege la care recomandăm să se renunțe.

I. Crearea Judecătoriei Anticorupție

Proiectul de lege prevede crearea Judecătoriei Anticorupție, prin reorganizarea Judecătoriei militare, și constituirea unui colegiu specializat în cadrul curților de apel „pentru examinarea apelurilor și recursurilor declarate asupra actelor de dispoziție emise de Judecătoria Anticorupție” și constituirea unui complet specializat permanent în cadrul Colegiului Penal al Curții Supreme de Justiție (CSJ) „pentru judecarea recursurilor ordinare declarate în cauzele examinate de judecătoria Anticorupție”.

Argumentele principale aduse de autori în nota informativă pot fi rezumate la următoarele:

- Crearea Judecătoriei Anticorupție a fost prevăzută în programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2015-2018;
- Studiul practicii judiciare arată o practică neuniformă a instanțelor de judecată cu privire la încadrarea faptelor de corupție, individualizarea pedepsei și alte aspecte procedurale, deși au fost luate măsuri de unificare a practicii judiciare de către CSJ (Recomandarea nr. 61 cu privire la unele chestiuni ce vizează individualizarea pedepsei penale în cauzele de corupție și Hotărârea

nr. 11 cu privire la aplicarea legislației referitoare la răspunderea penală pentru infracțiunile de corupție, aprobată de Plenul CSJ la 22 decembrie 2014);

- Specializarea judecătorilor are o serie de avantaje, specificate în Avizul nr. 15 (2012) al Consiliului Consultativ al judecătorilor Europeni (CCJE);
- Studiile internaționale în domeniu și practica statelor europene, cu un parcurs european asemănător Republicii Moldova, „demonstrează eficiența instanțelor anticorupție, datorită independenței și imunității acestora la presiunile politice și economice, datorită procesului transparent de numire a judecătorilor, precum și datorită integrității și profesionalismului judecătorilor”, fără însă a aduce vreun exemplu concret de astfel de studii și practici internaționale.

Considerăm că propunerea de creare a Judecătoriei Anticorupție și a colegiului / completului specializat nu este una oportună pentru Republica Moldova din următoarele cauze principale:

1) Riscurile sporite de influență asupra judecătorilor din judecătoria sau colegiul / completul specializat

Concentrarea tuturor cauzelor de corupție și a celor conexe (*cauze de corupție mai departe*) pentru examinare de câțiva judecători în mod evident creează premise mai ușoare pentru terți de a-i influența. Este mult mai ușor de a influența un număr mic și cunoscut de judecători, decât un corp de judecători de la judecătorii, curțile de apel și CSJ. Proiectul de lege practic anulează sau limitează considerabil repartizarea aleatorie a dosarelor de corupție, care reprezintă o importantă garanție pentru prevenirea corupției în sistemul judiciar.

Practica și recomandările internaționale nu recomandă fără echivoc specializarea judecătorilor. Din contra, chiar în Avizul nr. 15 (2012) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni¹ (CCJE) se avertizează despre riscurile unei specializări înguste și nicidecum nu se recomandă crearea instanțelor specializate decât după o analiză foarte minuțioasă a contextului și luării tuturor măsurilor pentru a nu permite crearea unui grup special de judecători. CCJE a identificat, de asemenea, următoarele posibile limite și pericole ale specializării judecătorilor:

- înființarea unei instanțe judecătorești specializate într-un domeniu foarte restrâns poate rezulta în concentrarea acestei specializări în cadrul unei singure instanțe pentru întreaga țară sau pentru o singură regiune, astfel încât să fie asigurat un volum de muncă adecvat. Aceasta poate împiedica accesul la instanță sau poate îndepărta judecătorul de justițiabil² (*evidențiat de autorii opiniei*);
- înființarea unei instanțe extrem de specializate poate avea drept scop sau efect separarea judecătorului de restul autorităților judiciare și de a-l expune presiunii părților, grupurilor de interese sau altor puteri ale statului (*evidențiat de autorii opiniei*);
- specializarea judecătorilor într-un domeniu restrâns al dreptului îi poate expune unui risc real de influență secretă și de orientare a hotărârilor lor, în special ca rezultat al unei apropieri excesive între judecători, avocați și procurori (de exemplu, în cadrul unor cursuri de instruire comune, conferințe sau reuniuni)- (*evidențiat de autorii opiniei*);
- dacă același număr de judecători iau hotărâri în același domeniu, ei pot să dezvolte concepte specifice, necunoscute de alți juriști, care pot duce la o compartimentare a dreptului și a procedurii, izolând judecătorii specializați de realitățile juridice din alte domenii și, eventual, de principiile generale și drepturile fundamentale. Aceasta, la rândul său, poate submina principiul securității raporturilor juridice;

¹ Disponibilă în engleză și română aici http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp sau <http://www.csm1909.ro/csm/index.php?cmd=0701> (română).

² O îngrijorare similară a fost invocată atunci când s-a modificat competența Judecătoriei Economice de Circumscripție și instanța a fost reorganizată în Judecătoria Comercială de Circumscripție (nota informativă la proiectul de lege, Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative, nr. 29 din 06.03.2012).

- specializarea judecătorilor ar putea împiedica evoluția jurisprudenței în funcție de necesitățile societății, din moment ce hotărârile dintr-un domeniu specific sunt luate întotdeauna de același număr restrâns de judecători (replacând soluțiile din hotărârile precedente);
- specializarea poate afecta negativ încrederea publicului în instanțele care nu sunt percepute ca suficient de specializate, deoarece judecătorilor specializați li se poate crea impresia că aparțin unui grup de judecători de elită, sau publicului i se poate crea impresia că anumiți judecători sunt „super judecători” sau că o instanță reprezintă un organ exclusiv tehnic, separat de autoritățile judiciare;
- în funcție de tipul instanței judecătorești și de procedură, în unele instanțe judecătorul specializat care face parte din completul de judecată și care oferă recomandări tehnice sau expertize specifice, își poate exprima opinia personală sau expune faptele direct colegilor săi, fără să le fi prezentat celorlalte părți (de exemplu, într-o instanță pentru brevete cu judecători non-juriști care au cunoștințe tehnice specifice);
- înființarea de instanțe specializate ca răspuns la presiunea publicului, cum ar fi instanțele ce examinează cauze referitoare la activități teroriste, poate determina autoritățile publice să le acorde acestora resurse materiale și umane de care celelalte instanțe nu se pot bucura.

CCJE a analizat posibilele avantaje și dezavantaje ale specializării judecătorilor, principiile generale și respectarea drepturilor fundamentale, și a concluzionat că, dat fiind faptul că, în anumite domenii, evoluția dreptului este atât de complexă sau specifică, se recomandă desemnarea unor judecători care au o calificare adecvată și care să fie responsabili de domenii specifice. Totuși, CCJE a subliniat faptul că „toți judecătorii, atât cei generaliști, cât și cei specializați, trebuie să fie experți în arta de a judeca. Judecătorul este cel care are competența de a analiza și evalua faptele și legile pentru a lua hotărâri în domenii din cele mai diverse. În acest scop, el trebuie să aibă cunoștințe vaste despre instituțiile și principiile de drept”³. CCJE a accentuat rolul judecătorilor generaliști care examinează majoritatea cauzelor aflate pe rolul instanțelor judecătorești, potrivit răspunsurilor statelor membre și raportului expertului realizat în vederea întocmirii Avizului CCJE nr. 15 (2012). Astfel, deși recomandă specializarea judecătorilor pe anumite domenii, CCJE accentuează rolul și importanța judecătorilor generaliști. Se subliniază că „este esențial ca judecătorii să beneficieze de o formare generală pentru a dobândi flexibilitatea necesară pentru a face față nevoilor unei instanțe de drept comun, care trebuie să trateze domeniile cele mai diverse, inclusiv cele care implică un anumit grad de specializare”⁴.

Recomandând specializarea judecătorilor în anumite domenii, CCJE subliniază că „specializarea nu se justifică decât în cazul în care aduce un plus de valoare administrării justiției, adică, dacă se dovedește utilă pentru asigurarea calității atât a procedurilor în fața instanțelor, cât și a deciziilor pronunțate de acestea”⁵. Dacă statul ar introduce specializarea judecătorilor, ar trebui respectate următoarele cerințe de bază: instanțele specializate și judecătorii specializați trebuie să răspundă tuturor exigențelor referitoare la un proces echitabil prevăzute în Art. 6 al Convenției Europene a Drepturilor Omului (*CEDO*); înființarea de colegii sau instanțe specializate trebuie reglementată cu strictețe, atât judecătorii generaliști cât și cei specializați trebuie să asigure aceleași garanții și aceeași calitate; regulile de procedură specifice aplicabile instanțelor specializate sunt admisibile doar atunci când acestea răspund cerințelor care justifică înființarea instanței respective (de exemplu, reguli speciale aplicabile la examinarea cauzelor cu implicarea minorilor); toate instanțele trebuie să beneficieze de aceleași condiții în materie de resurse⁶. În sfârșit, CCJE consideră că o mobilitate și o flexibilitate mai mare a judecătorilor poate reprezenta o soluție pentru dezavantajele identificate ale specializării și că judecătorii ar trebui să

³ Pct. 24, Avizul CCJE nr. 15 (2012).

⁴ Pct. 27, Avizul CCJE nr. 15 (2012).

⁵ Pct. 30-38, Avizul CCJE nr. 15 (2012).

⁶ Pct. 29-36, Avizul CCJE nr. 15 (2012).

aibă dreptul să se transfere în altă instanță și să își schimbe specializarea de-a lungul carierei lor sau chiar să treacă de la o funcție specializată la una de drept comun și invers (evidențiat de autorii opiniei)⁷.

În 2013, CRJM a efectuat Studiul cu privire la specializarea judecătorilor și oportunitatea creării sistemului instanțelor de contencios administrativ în Republica Moldova, care a inclus și un sondaj privind specializarea judecătorilor, desfășurat printre judecătorii instanțelor de toate nivelele din Moldova.⁸ Analizând rezultatele sondajului, CRJM a concluzionat că, în general, majoritatea judecătorilor din Moldova susțin ideea specializării, însă cu menținerea unor cunoștințe largi despre principiile de drept și practică. Fiind rugați să-și aleagă specializarea în cauze civile sau penale, preferințele judecătorilor s-au împărțit aproape egal, fapt ce poate fi interpretat atât ca un indicator al dorinței, cât și ca unul al fezabilității specializării judecătorilor doar în domeniul civil și penal. Judecătorii, de asemenea, împărtășesc opinia despre impactul potențial negativ al specializării asupra imparțialității lor, în cazul în care un judecător sau un grup de judecători se concentrează permanent asupra unui domeniu juridic îngust. Acest fapt poate fi interpretat ca un indicator împotriva unei specializări pe domenii juridice înguste și/sau în susținerea unei abordări flexibile a specializării, ceea ce ar încuraja judecătorii să-și schimbe, cu o anumită periodicitate, domeniile de specializare, în loc să aibă o specializare permanentă. Când privește potențialul impact al specializării, majoritatea covârșitoare de 80% din judecătorii respondenți cred că specializarea judecătorilor va ajuta la îmbunătățirea calității hotărârilor judecătorești și doar 9% nu au fost de acord și 10% au fost neutri cu privire la această afirmație. În același timp, 15% din respondenți sunt de acord cu afirmația că specializarea judecătorilor ar spori riscul încercărilor neadecvate de a influența hotărârile judecătorești și al corupției, în timp ce 41% deloc nu au fost de acord, 25% mai curând nu au fost de acord și 16% au fost neutri.

Când privește modalitatea de specializare a judecătorilor, majoritatea covârșitoare de 68% din judecătorii respondenți consideră că specializarea judecătorilor urmează să aibă loc în cele două domenii generale: penal și civil, 20% nefiind de acord și 8% - neutri. La întrebarea privind o specializare mai îngustă, numai 37% din judecătorii respondenți au fost de acord, în timp ce 49% nu au fost de acord (24% nu au fost de acord deloc și 24% mai curând nu au fost de acord), 10% au fost neutri și numai 4% nu au putut răspunde („îmi vine greu să apreciez / nu am o opțiune”). La întrebarea despre specializarea prin intermediul completelor specializate, 57% din respondenți au fost de acord, 22% nu au fost de acord, 15% au fost neutri și 6% au spus că le vine greu să aprecieze sau nu au o opțiune. Când privește instanțele specializate, 41% din judecătorii respondenți nu au fost de acord cu realizarea specializării prin crearea instanțelor specializate, doar 29% au susținut această idee, 20% au fost neutri și 10% au spus că le vine greu să aprecieze sau nu au o opțiune.

Având în vedere practica europeană analizată în Avizul nr. 15 (2012) al CCJE, putem concluziona cu certitudine că nu există nici o recomandare sau practică internațională fermă care recomandă specializarea pe domenii înguste a judecătorilor sau crearea de instanțe specializate. O astfel de decizie poate și trebuie să fie bazată doar pe o analiză minuțioasă a condițiilor în fiecare stat. Având în vedere opiniile și preferințele judecătorilor din Republica Moldova, putem concluziona că specializarea doar în două domenii generale, și anume drept civil și penal, este susținută și are un potențial real de a fi implementată în Moldova, cu 68% din judecătorii respondenți care susțin acest tip de specializare și doar 20% care nu o susțin. Dacă Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) ar lua o astfel de decizie, 54% din numărul total de judecători ar opta pentru cauze civile și 44% - pentru cauze penale.

⁷ Pct. 36, Avizul CCJE nr. 15 (2012).

⁸ Sondajul a fost realizat de CBS-Axa, cu utilizarea chestionarului elaborat de echipa CRJM. Chestionarele au fost completate de judecători pe parcursul perioadei 24 iunie – 10 iulie 2013. Mai multă informație este disponibilă în Studiul cu privire la specializarea judecătorilor și oportunitatea creării sistemului instanțelor de contencios administrativ în Republica Moldova, disponibil aici: http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/06/2014-Studiu-Specializ-Jud-MD_ro.pdf.

Cu regret, autorii proiectului de lege au examinat doar avantajele specializării, fără a analiza riscurile specializării înguste a judecătorilor și a creării unei instanțe pentru toată țara. Republica Moldova are o experiență foarte recentă cu judecătoria și curte de apel specializată. În rezultatul votului Parlamentar, în anii 2011-2012 judecătoria economică a fost reorganizată în judecătoria comercială cu o competență mult mai redusă, iar Curtea de Apel Economică și colegiul economic de la Curtea Supremă de Justiție au fost lichidate. În contextul acestor modificări, judecătoria și Curtea de Apel Economică au fost catalogate, inclusiv de reprezentanți ai factorilor de decizie, ca fiind afectate cel mai mult de influențe nepotrivite. Se pare că se dorește readucerea aceleiași situații negative. Nota informativă a proiectului nu analizează deloc aceste aspecte.

O altă practică negativă a fost crearea în 2003 a instituției judecătorului de instrucție în instanțele de judecată de primul nivel, prin numirea unui sau mai multor judecători specializați, care se ocupau de aceleași categorii de dosare pe parcursul a zeci de ani, și anume de examinarea plângerilor împotriva organelor de urmărire penală, arestarea preventivă, autorizarea perchezițiilor și a interceptării convorbirilor telefonice etc. Scopul creării acestei instituții a fost de a asigura o mai bună respectare a drepturilor omului pe durata urmăririi penale. De la bun început, judecătorii de instrucție au fost creați ca o categorie separată de judecători, cu criterii specifice de numire în funcție, numiți pentru un mandat nelimitat. Practica a arătat că acești judecători demonstau în mod constant un comportament convenabil acuzării.⁹

În 2012, legiuitorul a decis că această instituție trebuie reformată. Una din cauzele acestei decizii a fost specializarea îngustă și șansele reduse de creștere profesională și promovare a judecătorilor de instrucție, precum și un mandat nelimitat în termen în funcția de judecător de instrucție, ceea ce a dus la o calitate proastă a activității acestor judecători. La 5 iulie 2012, a fost adoptată Legea nr. 153 care a revizuit mecanismul de numire a judecătorilor de instrucție. Potrivit modificărilor introduse prin această lege, judecătorii de instrucție care activau la acel moment urmau a fi integrați în corpul general de judecători, iar noii judecători de instrucție urmau a fi numiți din rândul judecătorilor de drept comun. Propunerile de creare a instanței specializate în dosarele de corupție reproduc, de fapt, modelul la care s-a renunțat la 2012 – o specializare extrem de îngustă a judecătorilor, cu un mandat nelimitat în această funcție și cu șanse mari de influențe necorespunzătoare.

2) Crearea judecătoriei și colegiului / completului specializat nu va soluționa problemele existente

Autorii proiectului de lege fac referință la practica neuniformă a instanțelor de judecată pe cauzele de corupție. Aceasta este, într-adevăr, neuniformă. Dar, practica neuniformă poate fi soluționată cel mai potrivit printr-o practică uniformă și ghidare de la CSJ. Hotărârea Plenului CSJ cu privire la aplicarea legislației referitoare la răspunderea penală pentru infracțiunile de corupție a fost aprobată de Plenul CSJ abia la 22 decembrie 2014. Este prea devreme pentru a conchide că instrumentele pe care le are în prezent CSJ pentru a unifica practica judiciară nu sunt suficiente.

Pe de altă parte, judecătorul examinează cauzele în limitele învinuirii și probelor aduse de procuror. Dacă dosarul este slab investigat și pregătit, judecătorul nu poate „salva” acel dosar, deoarece așa ar încălca principiul imparțialității. Factorii de decizie acum trebuie, în primul rând, să se axeze pe promovarea legii cu privire la procuratură și consolidarea capacității procuraturii anticorupție pe cauzele de corupție mare, decât să vină cu propuneri care se referă superficial doar la ultima etapă de examinare a unei cauze. Dacă creăm instanța specializată, dar nu modificăm nimic la nivelul investigării cauzelor de corupție, atunci nu ne putem aștepta la schimbări calitative.

⁹ Fundația Soros-Moldova, *Performanțele justiției penale prin prisma drepturilor omului. Evaluarea procesului de transformare a sistemului de justiție penală în Republica Moldova*, 2009, pag. 121, 127, 142, disponibil la <http://soros.md/files/publications/documents/CRIMINAL%20JUSTICE%20PERFORMANCE%20FROM%20A%20HUMAN%20RIGHTS%20PERSPECTIVE.pdf>.

3) **Numărul de cauze penale de corupție examinate de instanțele din toată țara nu justifică crearea judecătoriei specializate anticorupție și vine în contradicție cu ideea optimizării hărții judiciare**

Autorii propunerii nu au făcut nicio estimare a volumului de lucru pentru judecătoria specializată și câți judecători sunt necesari la acea instanță, lăsându-i CSM discreția de a numi judecătorii. Datele statistice cu privire la cauzele de corupție sunt disponibile și o estimare a volumului de lucru poate fi efectuată. Conform datelor statistice cu privire în 2014 în primă instanță de judecătoria din toată țara au fost primite doar **162 de dosare** privind faptele de corupție și conexe corupției.¹⁰ Majoritatea acestor dosare o constituie cauze simple și nu corupția de proporții. Un atare volum de dosare este mult prea mic pentru a justifica crearea unei instanțe specializate. Spre exemplu, pentru perioada 2010-2012, Judecătoria sectorului Buiucani a avut constant un volum de lucru anual per judecător de peste 1100 de cauze (respectiv 1229, 1219 și 1145 cauze). În același timp, au existat și judecătorii care au avut un volum anual de lucru semnificativ mai mic per judecător. De exemplu, în 2010, Judecătoria din Dondușeni a înregistrat 256 cauze per judecător, iar Judecătoria Militară - 24; în 2011, Judecătoria Glodeni a avut 336 de cauze, în timp ce în 2012 Judecătoria Dubăsari a înregistrat 273 de cauze, iar Judecătoria Comercială de Circumscripție a avut 130 de cauze per judecător. Unul din argumentele lichidării Judecătoriei Militare este volumul mic de lucru. Într-un asemenea context, este greu de imaginat cum poate fi justificată crearea Judecătoriei Anticorupție, unde dacă vor fi 3 judecători, atunci **volumul de lucru anual ar fi de aproximativ de 54 de dosare**. Acesta ar fi cel mai mic volum de lucru pe țară. Într-un context de austeritate bugetară, crearea unei instanțe care apriori este evident că va costa bugetul mai mult decât orice altă instanță, necesită cel puțin o justificare solidă și lipsa oricăror alternative pentru examinarea calitativă a cauzelor. Ambele aceste condiții lipsesc în cazul Judecătoriei Anticorupție.

Nu este acceptabil ca un proiect de lege să prevadă crearea unei noi instanțe, fără nici o estimare a volumului de lucru preconizat, în timp ce o altă lege, și anume Strategia de reformă a sectorului justiției, prevede optimizarea hărții judiciare. Din anul 2009 Guvernele își propun în planurile de activitate optimizarea hărții judiciare, care presupune comasarea instanțelor astfel încât să fie mai puține instanțe, dar cu mai mulți judecători per instanță. Optimizarea hărții judiciare este prevăzută și de Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016 (SRSJ). Ministerul Justiției a solicitat companiei Chechi Consulting, ca parte a Programului USAID de Consolidare a Instituțiilor Statului de Drept (ROLISP), asistență la efectuarea unui studiu de fezabilitate privind optimizarea hărții instanțelor judecătorești din Moldova. Chechi Consulting a contractat Institutul de Management al Justiției (IMJ), care a efectuat acest studiu și l-a prezentat Ministerului Justiției, Consiliului Superior al Magistraturii și Departamentului de Administrare Judecătorească în iulie 2015. IMJ, urmând solicitării Ministerului Justiției, a elaborat studiul având în vedere un număr de minim 9 judecători per instanță. În aceeași ordine de idei, în iulie 2015, Ministerul Justiției a transmis spre coordonare proiectul de lege cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești. Având în vedere SRSJ și acțiunile deja întreprinse de Ministerul Justiției în vederea pregătirii cadrului legal pentru optimizarea hărții judiciare, proiectul cu privire la crearea Judecătoriei Anticorupție este cel puțin neclar. Autorii nu explică dacă acesta va fi o excepție de la numărul minim de 9 judecători per instanță sau dacă se preconizează crearea unei instanțe cu 9 judecători. În orice caz, este evident că volumul de lucru nu este suficient pentru o instanță de 9 judecători.

4) **Lipsa temeiurilor de a considera că judecătorii din Judecătoria Anticorupție și colegiul / completul specializat vor fi mai integri și profesioniști decât actualii judecători. Crearea unei „caste” separate de judecători este periculoasă și absolut neîntemeiată**

¹⁰ A se vedea Raportul despre activitatea primei instanțe privind judecarea cauzelor în ceea ce privește lupta cu corupția pentru 12 luni 2014, conform Strategiei naționale anticorupție pentru anii 2011-2015, disponibil aici: http://www.justice.gov.md/public/files/file/Sistemul%20Judiciar/Studii%20si%20Analize/2015/Penal_total_12_luni_2014.xlsx.

Judecătorii din Judecătoria Anticorupție și colegiul / completul specializat pe cauze de corupție vor fi numiți din judecătorii care în prezent sunt în funcție. În esență, va avea loc doar transferul unor judecători. Această schimbare nu prezintă nici o garanție că odată transferați în judecătorii / colegii / complete specializate, respectivii judecători vor activa mai bine. CSM este responsabil de numirea și promovarea judecătorilor. În cazul creării judecătoriei anticorupție, tot CSM va alege judecătorii care vor fi numiți în judecătoria anticorupție. Pe parcursul anilor 2013-2014, am asistat la promovarea a cel puțin 4 judecători la Curtea Supremă de Justiție care aveau un punctaj mai mic decât al altor candidați, care nu au fost promovați. Punctajul a fost oferit în urma evaluării complexe a candidaților de către Colegiul de Selecție a Judecătorilor, inclusiv în baza rezultatelor evaluării performanțelor a candidaților în calitate de judecători. De asemenea, am fost martorii propunerii de către CSM spre numire în funcția de judecător de către Președintele țării a unor candidați cu o reputație discutabilă, despre care s-a scris în mass media, inclusiv în baza informației din sursele Serviciului de Securitate și Informare. Pe cel puțin o candidată, CSM a insistat și a propus-o din nou și Președintele a numit-o. Având în vedere practica respectivă, nu avem nici un temei de a crede că întru implementarea proiectului de lege pentru judecătoria / colegiul / completul specializat vom asista la un proces mai calitativ sau obiectiv de selectare și numire a judecătorilor respectivi.

De asemenea, proiectul mai prevede numirea în funcția de judecător anticorupție după testarea la poligraf. Ținem să subliniem că la 23 decembrie 2013 a fost introdusă regula potrivit căreia toți candidații la funcția de judecător trebuie să treacă testarea cu poligraful, iar CSM era obligat să creeze condițiile necesare pentru aceasta, dar nu mai târziu de 25 iulie 2014.¹¹ Până în acest moment (octombrie 2015), testarea cu poligraful a candidaților la funcția de judecător nu are loc.

Deși nu este menționat în nota informativă și în proiect, am citit despre unele propuneri de a crea condiții speciale pentru judecătorii de la Judecătoria Anticorupție și colegiul / completul specializat și anume acordarea salariilor mai mari, acordarea pazei și a altor posibile garanții. Corpul judecătoresc trebuie să fie unul omogen din punct de vedere a remunerării și garanțiilor acordate, acestea variind doar în funcție de experiența și gradul de jurisdicție al instanței în care activează judecătorul. Acordarea garanțiilor ce țin de protecția judecătorilor poate ar fi justificată dacă am avea un context în care au fost aplicate intimidări asupra judecătorilor. Până acum nu a fost raportat nici un caz de violență sau intimidare aplicate judecătorilor care examinau cauze de corupție. Respectiv, astfel de propuneri nu ar fi justificate.

5) Crearea dificultăților pentru participării la proces în cauzele în care urmărirea penală a avut loc în altă localitate decât la Chișinău

Autorii propun examinarea tuturor cauzelor de corupție la Chișinău. Acest lucru implică deplasarea tuturor participanților la proces din alte părți la Chișinău. În asemenea context apare o întrebare evidentă cu privire la eficiența examinării unei cauze dacă participării la proces vor trebui la fiecare ședință să se deplaseze spre Chișinău din orice colț al țării. Absența participanților la proces este un fenomen răspândit la noi în țară, evidențiat încă din anul 2008 în rapoartele de monitorizare a proceselor de judecată realizate de Misiunea OSCE din Moldova.¹² Cauzele de corupție pot să cuprindă un număr mare de martori, a căror prezență poate fi îngreunată de o călătorie în plus până la Chișinău. Astfel, de fapt proiectul propune un mecanism care va tergiversa examinarea cauzelor de corupție de instanța specializată.

¹¹ Legea 326 din 23 decembrie 2013.

¹² A se vedea, spre exemplu, *Programul de Monitorizare a Proceselor de Judecată în Republica Moldova. Raport Final*, realizat de Misiunea OSCE în Moldova, OSCE/BIDDO 2009, versiunea electronică disponibilă la <http://www.osce.org/ro/moldova/70946?download=true>

6) Propunerea de a crea Judecătoria Anticorupție nu este fundamentată din punct de vedere economico-financiar

Nota informativă la proiect menționează că implementarea proiectului nu necesită resurse financiare suplimentare, deoarece sediul și bunurile materiale pentru Judecătoria Anticorupție vor fi asigurate din contul Judecătoriei Militare. O astfel de argumentare este cel puțin superficială, deoarece acest lucru implică menținerea numărului de judecători și de personal exact la același nivel. În același timp, proiectul nu vine cu o estimare cu privire la volumul de lucru preconizat și numărul necesar de judecători pentru Judecătoria Anticorupție, așa cum am menționat mai sus. Dacă se prezumă menținerea numărului de 3 judecători pentru Judecătoria Anticorupție la un volum de lucru de circa 90 cauze pe an, o astfel de instanță va fi considerabil mai scumpă pentru sistem decât alte judecătoriai.

Pentru a răspunde problemelor indicate în nota informativă la proiectul de lege, și anume calitatea proastă și practica judiciară neuniformă pe cauzele de corupție, propunem următoarele soluții alternative, care pot fi implementate cu surse financiare mult mai mici și nu vor crea condiții pentru mimarea luptei cu corupția:

- 1) Implementarea specializării judecătorilor din judecătoria din toată țara în domeniile civil și penal;
- 2) Efectuarea unei analize detaliate a dosarelor de corupție examinate de judecătoria, curțile de apel și CSJ în anii 2014-2015, cu identificarea lacunelor și prezentarea recomandărilor punctuale la problemele identificate;
- 3) Organizarea instruirilor cu implicarea experților și/sau judecătorilor din România cu privire la examinarea cauzelor de corupție;
- 4) Elaborarea unei recomandări a CSJ cu privire la criteriile de individualizare a pedepselor pe cauzele de corupție, cu explicații și recomandări detaliate după modelul ghidului de individualizare a pedepselor (sentencing guidelines) utilizate în SUA sau Marea Britanie, astfel încât judecătorul să aibă niște repere obiective pentru stabilirea pedepsei, limitându-se la maxim discreția judecătorului;
- 5) Schimbarea competenței de judecare a cauzelor de corupție nu după locul comiterii infracțiunii, ci la locul aflării organului de urmărire penală (subdiviziunile CNA / eventual ale procuraturii anticorupție). Aceasta va permite specializarea judecătorilor doar în câteva instanțe. În acest caz, cauzele de corupție vor fi examinate de mai puține judecătoriai, astfel obținându-se în mod natural un număr mai redus de judecători care ar putea examina cauzele de corupție și, astfel, s-ar putea mai ușor și eficient de investit în instruirea acestor judecători, fără a crea o instanță scumpă și a o expune prea simplu riscurilor de influență din partea terților.

II. Reorganizarea Curții de Apel Chișinău și crearea în limitele personalului și competențelor existente a două curți de apel separate pentru mun. Chișinău și, respectiv, pentru raionale din centrul țării

Proiectul propune divizarea Curții de Apel Chișinău în două curți de apel: una pentru instanțele din mun. Chișinău și alta pentru celelalte localități din circumscripția actuală a Curții de Apel Chișinău. Ca argumente sunt aduse volumul mare de lucru la Curtea de Apel Chișinău și specificul diferit al dosarelor examinate de instanțele din mun. Chișinău și celelalte localități.

Nu susținem prevederile de reorganizare a Curții de Apel Chișinău în două curți de apel separate pentru mun. Chișinău și, respectiv, pentru celelalte localități din circumscripția actuală, din următoarele considerente:

- 1) Propunerea nu este argumentată decât sumar cu privire la „problemele” cu care se confruntă Curtea de Apel Chișinău

Dacă Curtea de Apel Chișinău se confruntă cu probleme, acestea, cel mai probabil, țin de managementul defectuos al acestei instanțe.¹³ Acestea trebuie înlăturate, și nu reorganizată instanța de judecată. Mai mult, propunerea se bazează pe informația eronată cu privire la „specificul diferit al litigiilor din mun. Chișinău și cele din celelalte localități, dat fiind faptul că majoritatea instituțiilor publice și agenților economici sunt concentrați în or. Chișinău”. Nu există studii care să demonstreze specificul diferit al litigiilor din mun. Chișinău. Este cunoscut doar faptul că instanțele din mun. Chișinău au un volum mai mare de lucru.

2) Propunerea vine în contradicție cu SRSJ

Direcția 1.1.1. a SRSJ prevede „*Optimizarea hărții dislocării instanțelor judecătorești în scopul consolidării capacităților instituționale ale instanțelor, a numărului de judecători și asigurarea utilizării cât mai eficiente a resurselor disponibile*” și etapele de implementare a acesteia. În vederea implementării SRSJ, CRJM, în parteneriat cu Ministerul Justiției și CSM, a efectuat în 2013-2014 Studiul cu privire la optimizarea hărții judiciare din Republica Moldova.¹⁴ Una din constatările studiului se referă la necesitatea modificării jurisdicției curților de apel, pentru a asigura un volum de lucru comparabil și a include un volum de lucru suficient pentru a forma colegiile civile și penale. Conform datelor la momentul efectuării studiului, Curtea de Apel Chișinău avea un volum de lucru foarte mare, iar curțile de apel Bender, Cahul și Comrat aveau un volum de lucru mai mic decât numărul judecătorilor alocați. De atunci Curtea de Apel Bender a fost lichidată, iar raioanele din jurisdicția sa au trecut la Curtea de Apel Chișinău.

Este general recunoscut că instanțele mai mari sunt mai eficiente decât cele mici, dacă sunt bine administrate. Comasarea instanțelor de judecată și nu disjungerea acestora reprezintă o tendință clară a justiției moderne. Crearea a două instanțe în locul uneia va reduce substanțial din eficiența ambelor instanțe.

În prezent, Curtea de Apel Chișinău rămâne a fi disproporționat de mare în comparație cu celelalte 3 curți de apel, în timp ce volumul de lucru pentru curțile de apel Cahul și Comrat sunt insuficiente pentru a forma câte două colegii. Respectiv, pentru a răspunde provocărilor reale din sistem, este necesară revizuirea jurisdicției teritoriale a tuturor curților de apel și distribuirea raioanelor între acestea pentru a asigura un volum echilibrat de lucru. Divizarea doar a Curții de Apel Chișinău în două curți de apel nu va răspunde integral provocărilor din sistem. Mai mult, separarea între instanțele mun. Chișinău și instanțele din raioane creează în mod artificial o separare între capitală și celelalte raioane, creând premise pentru standarde diferite la judecarea cauzelor în apel.

3) Volumul mare de lucru al Curții de Apel Chișinău se datorează inclusiv numărului redus de judecători pentru sarcina actuală de lucru

Conform studiului de mai sus, numărul optim de judecători la Curtea de Apel Chișinău ar fi fost 63. CSM are discreție totală să realoce judecătorii în interiorul sistemului. Respectiv, CSM a mărit numărul de judecători de la 49 la 54. Dar, după lichidarea Curții de Apel Bender, CSM a acceptat comasarea Curții de Apel Chișinău cu Curtea de Apel Bender fără a transfera automat funcțiile de judecător de la Curtea de Apel Bender la cea din Chișinău.

4) Propunerea de a diviza Curtea de Apel Chișinău în două curți de apel nu este fundamentată din punct de vedere economico-financiar

Nota informativă la proiect menționează că implementarea proiectului nu necesită resurse financiare suplimentare, deoarece sediul și bunurile materiale pentru Curtea de Apel de Circumscripție vor fi

¹³ A se vedea Hotărârea Curții de Conturi nr.30 din 24 iulie 2015 cu privire la aprobarea Raportului auditului conformității gestionării fondurilor publice de către Curtea de Apel Chișinău în anul 2014, disponibilă la <http://www.ccrm.md/hotarireview.php?idh=759&l=ro>.

¹⁴ A se vedea pentru detalii CRJM, *Studiul privind optimizarea hărții judiciare din Republica Moldova*, Chișinău, 2014, disponibil la <http://crim.org/wp-content/uploads/2014/06/2014-Studiu-Optimiz-HartaJud-MD-ro-web.pdf>.

asigurate din contul Curții de Apel Chișinău. O astfel de argumentare este cel puțin superficială, deoarece nota informativă nu indică existența vreunei analize care estimează volumul de lucru necesar pentru fiecare dintre cele două curți de apel propuse și, respectiv, cheltuielile pe termen lung. Faptul că în prezent Curtea de Apel Chișinău are două sedii nu înseamnă că aceasta este o soluție rezonabilă din punct de vedere financiar și logistic.

Studiul de fezabilitate privind optimizarea hărții instanțelor judecătorești din Moldova, prezentat în iulie 2015, prezintă o estimare a necesităților pentru asigurarea unui sediu adecvat pentru Curtea de Apel Chișinău cu un număr de 63 judecători. Studiul recomandă extinderea spațiului actual al Curții de Apel Chișinău cu o anexă cu cinci etaje și finisarea etajului nou deja edificat la sediul instanței. Conform estimărilor studiului, costurile operaționale anuale ar crește cu aproximativ 1,5 mln lei, dar acestea vor include un sediu adecvat și o instanță de 63 judecători care să răspundă volumului de lucru. Dacă această propunere nu este fezabilă, autorii proiectului de lege care propun divizarea Curții de Apel Chișinău în două instanțe ar trebui cel puțin să analizeze dacă soluția propusă este fezabilă și sustenabilă pe termen lung.

5) Nu există practici similare alte țări

Nu am întâlnit în alte țări situații în care, în aceeași localitate să existe curții de apel cu competență generală, însă cu competență teritorială diferită.

Pentru a răspunde problemelor indicate în nota informativă la proiectul de lege, și anume - volumul mare de lucru al Curții de Apel Chișinău, recomandăm regândirea proiectului în contextul optimizării hărții judiciare și revizuirea jurisdicției tuturor curților de apel în vederea asigurării unui volum de lucru comparabil. Divizarea Curții de Apel Chișinău în două curți de apel nu va soluționa problema unui volum de lucru inadecvat la Curțile de Apel Cahul și Comrat. Dacă se va modifica jurisdicția pentru a asigura un volum de lucru comparabil și să asigure posibilitatea de a funcționa tuturor celor patru sau, eventual trei curți de apel, atunci problema volumului mare de lucru la Curtea de Apel Chișinău va decădea automat.

III. Investirea Consiliului Superior al Magistraturii cu dreptul de a verifica averile și interesele personale ale judecătorilor

Proiectul de lege prevede dreptul CSM ca, fără a prejudicia competența altor organe, să dispună Inspecției Judiciare efectuarea controlului declarațiilor cu privire la venituri și proprietate și al declarațiilor de interese personale ale judecătorilor și de a solicita organelor fiscale efectuarea controlului veridicității declarațiilor despre venituri ale membrilor familiilor judecătorilor. De asemenea, se propune ca CSM să fie investit cu dreptul de a constata dacă între veniturile realizate de judecător și membrii familiei sale pe parcursul exercitării funcției și proprietatea dobândită în aceeași perioadă există o diferență vădită ce nu poate fi justificată, de a constata luarea sau participarea la luarea unei decizii sau încheierii directe sau prin persoane interpușe a unui act juridic, dacă acestea sînt ilegale sau au fost încheiate cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese. Proiectul mai prevede ca în cazul constatării circumstanțelor sus expuse prin hotărârea CSM, judecătorul să fie propus pentru eliberare din funcție.

Considerăm propunerile respective periculoase și nejustificate, din următoarele motive principale:

- 1) Verificarea averii judecătorilor și a existenței conflictelor de interese ține de competența Comisiei Naționale de Integritate (CNI), iar investirea CSM cu atribuții similare va crea conflicte de competență, care doar vor duce fie la inacțiune cu privire la încălcările judecătorilor, fie la abuzuri din partea unuia din organe pentru a-și justifica pertinența.

Atribuirea CSM-ului competenței de verificare a averilor judecătorilor și a conflictelor de interese va crea dublare de competență și neclaritate între competențele CNI și CSM. Acest lucru doar va afecta negativ implementarea prevederilor legale cu privire la declararea veniturilor și proprietății și a conflictelor de interese. Nu există nici o țară în care CSM are competențe similare. În prezent sistemul național de

integritate, inclusiv organul competent și modalitatea de declararea averilor și conflictelor de interese se află în etapa reformării. Nu este clară propunerea din acest proiect, în timp ce alte trei proiecte de lege cu privire la sistemul național de integritate¹⁵ prevăd un sistem clar și independent, cu Centrul Național de Integritate fiind autoritatea responsabilă de verificarea averilor și constatarea conflictelor de interese.

2) Propunerea nu este justificată și din punctul de vedere al competențelor și resurselor disponibile CSM-ului.

CSM-ul este un organ de autoadministrare judecătorească, care presupune inclusiv reprezentarea intereselor judecătorilor în raport cu alte puteri. Nu este clar cum își va îmbina CSM rolul dublu de reprezentant al justiției și cel de verificare a averilor judecătorilor. Mai mult, CSM nu este un organ de control, cu atribuții de constatare a contravențiilor, așa cum este CNI. CSM-ul nu are nici resursele, nici capacitatea de a verifica averile judecătorilor și conflictele de interese. CNI are dreptul, conform legii, să solicite tuturor autorităților și instituțiilor publice implicate, persoanelor fizice sau juridice documentele și informațiile necesare pentru realizarea controlului, precum și efectuarea controlului veridicității datelor expuse în declarații de către autoritățile abilitate. CSM nu are un atare drept și nici resursele umane pentru a efectua astfel de controale.

Mai mult, nota informativă nu prevede creșterea numărului aparatului CSM sau al inspectorilor-judecători, menționând că proiectul nu necesită resurse financiare suplimentare. Este bine știut faptul că CSM a constatat faptul că numărul inspectorilor-judecători este insuficient și solicită creșterea numărului acestora. Deocamdată numărul inspectorilor-judecători nu a fost mărit, dar proiectul deja prevede creșterea competențelor acestora. O astfel de abordare denotă doar un lucru – lipsa intenției de a crea vreun mecanism funcțional de verificare a veniturilor și proprietăților / averilor și intereselor personale ale judecătorilor, ci crearea mecanismelor de împiedicare a activității CNI în acest domeniu.

3) Propunerea nu este suficient de gândită pentru a putea fi aplicată în practică.

Spre exemplu, în cazul constatării încheierii unui act juridic sau emiterii / adoptării unei decizii cu încălcarea regulilor ce țin de conflictul de interese, CNI se poate adresa în instanța judecătorească în vederea anulării actului administrativ emis/adoptat, actului juridic încheiat sau deciziei luate cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese. În cazul propunerilor ce țin de verificările averilor și conflictelor de interese de către CSM, o astfel de competență lipsește. De asemenea, nu sunt clare efectele asupra hotărârilor judecătorești. Dublarea de competențe între CNI și CSM va duce fie la practici incoerente, fie la evitarea verificărilor averilor și conflictelor de interese cu privire la judecători, instaurându-se astfel un cadru legal și o practică judiciară selectivă față de judecători în comparație cu alte autorități publice.

În concluzie, nu susținem propunerea de a investi CSM-ul cu funcția de verificare a averilor și intereselor personale cu privire la judecători. CSM poate oricând sesiza CNI dacă are suspiciuni sau informații cu privire la vreun judecător, fără a-și încălca competența. Acest lucru nu necesită modificarea cadrului legal.

Cu deosebit respect,

Vladislav GRIBINCEA,
președintele

¹⁵ Proiectul de lege cu privire la Centrul Național de Integritate, privind declararea averii și intereselor personale și proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte normative, propuse Guvernului de Ministerul Justiției în iunie 2015, care au fost supusă consultărilor publice, inclusiv au fost consultate cu experți internaționali.