

OPINIE JURIDICĂ

la proiectul legii cu privire la sistemul judecătoresc anticorupție (nr.275/2023)

EXPEDIATĂ PRIN E-MAIL ȘI PUBLICATĂ PE CRJM.ORG

Nr./Data:	51/23
Destinatari:	Parlamentul Republicii Moldova, Comisia juridică, numiri și imunități e-mail: cji@parlament.md <u>Pentru informare:</u> Ministerul Justiției, Direcția avizare acte normative e-mail: secretariat@justice.gov.md
Prezentată de:	Centrul de Resurse Juridice din Moldova (www.crjm.org), persoane de contact: Andrei NASU, consilier juridic, e-mail: andrei.nasu@crjm.org , Vladislav GRIBINCEA, Director de Program, e-mail: vladislav.gribincea@crjm.org ,

Această opinie este prezentată Comisiei juridice, numiri și imunități referitor la proiectul de lege nr.275/2023 cu privire la sistemul judecătoresc anticorupție. Conform autorilor proiectului, acesta fost elaborat în scopul consolidării eforturilor în lupta cu fenomenul corupției și asigurării calității și celerității judecării cauzelor penale de corupție.

Deși nu negăm importanța combaterii fenomenului corupției, inclusiv examinării eficiente a cauzelor de corupție de către instanțele de judecată, **considerăm că instituirea unui sistem judecătoresc specializat anticorupție nu va asigura realizarea scopului declarat al proiectului.** Anterior, CRJM a analizat acest aspect și a constatat că instituirea unei instanțe anticorupție în Republica Moldova nu este oportună¹.

Printre motive de bază care ne-au determinat să ajungem la o astfel de concluzie, sunt:

- **Inițiativa nu se încadrează în măsurile de politici întreprinse anterior**

În aprilie 2016, a avut loc **reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești**, în cadrul căruia s-a renunțat la toate instanțele judecătorești specializate, astfel, fiind lichidate Judecătoria Comercială de Circumscripție și Judecătoria Militară. Motivele lichidării instanțelor specializate au fost diverse, de la lipsa unui volum adecvat de muncă, până la existența unui risc sporit de corupere a unui număr mai restrâns de persoane. Astfel, revenirea subită la conceptul de creare a unei instanțe specializate creează confuzie în rândul profesioniștilor și știrbește semnificativ din predictibilitatea procesului de reformare a justiției. Mai mult, în contextul demarării procedurii de evaluare externă a judecătorilor și procurorilor, această inițiativă va dispersa eforturile instituțiilor implicate în procesul de reformare a sistemului, astfel, creând riscuri majore ca nicio inițiativă să nu fie implementată cu succes.

¹ CRJM, Document de politici publice, 2020, „*Instanța Anticorupție – oare este aceasta necesară în Republica Moldova*”, disponibil la: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2020/10/CRJM-Oportunit-instanta-anticoruptie-2020.pdf>

CENTRUL DE RESURSE JURIDICE DIN MOLDOVA



str. A. Șciusev 33,
MD-2001, Chișinău,
Republica Moldova



+373 22 84 36 01
+373 22 84 36 02



contact@crjm.org



www.crjm.org



crjm.org



crjmoldiva

▪ Lipsa unui volum de muncă adecvat

Conform studiului CRJM din 2022², prin care a fost analizată practica judecătorească în cauzele de corupție și conexe corupției, în perioada 1 ianuarie 2017 – 31 decembrie 2020, Curtea Supremă de Justiție (CSJ) a emis peste 400 de decizii judecătorești. Din aceste peste 400 de cauze, **93% se refereau la fapte de „corupție mică”** (dosare cu valoare mică a prejudiciului, cu privire la persoane private sau funcționari publici de rang mediu). Restul 7% se refereau la persoane cu funcții de demnitate publică, avocați și executori judecătorești, procurori sau judecători, ofițeri de urmărire penală și investigații. În aceeași perioadă de timp, CSJ a emis în total 35.529 de decizii³. Respectiv, din totalul cauzelor soluționate în acești 4 ani, doar 1,2% se refereau la infracțiunile de corupție sau conexe corupției și doar 0,1% se refereau la „corupția mare”. Conex, în perioada 2018 – 2022, Procuratura Anticorupție a expediat în judecată în mediu 221 de cauze penale⁴. Pentru potențialii 15 judecători anticorupție din instanța de fond, aceasta ar însemna un volum de muncă de circa 15 dosare per judecător. Această încărcătură este semnificativ mai mică decât încărcătura generală a judecătorilor pe țară, care, doar în primul trimestru a anului 2023, a fost de circa 436 dosare per judecător⁵.

Datele menționate denotă că, în Republica Moldova nu există suficient volum de lucru pentru o eventuală instanță anticorupție. Sarcina de muncă pentru 15 judecători specializați în anticorupție din instanța de fond va fi semnificativ mai mică decât rata generală per judecător din țară, ceea ce va crea un dezechilibru în sistemul judecătoresc. În locul instituirii instanței anticorupție, ar fi mai benefic consolidarea capacităților Procuraturii Anticorupție, care, potrivit **modificărilor legislative** operate recent, va gestiona doar cazurile de „corupție mare”. Or, provocările principale generate de cauzele de corupție se referă la etapa investigării, nu la cea a judecării lor. La fel, ar fi mai productiv concentrarea eforturilor pe îmbunătățirea legislației procesual-penale, în vederea eliminării lacunelor legislative care permit tergiversarea nejustificată a procesului judecătoresc și a sincopei procedurale.

▪ Premise de a influența mai ușor judecătorii din instanța specializată

Este mult mai ușor de a influența necorespunzător un număr mic și cunoscut de judecători, decât a unui corp numeros de judecători. Deși proiectul de lege prevede mecanisme suplimentare de monitorizare a integrității judecătorilor anticorupție, experiența anterioară ce ține de judecătorii specializate, în special cea referitoare la instanțele economice, a arătat că, concentrarea unui set important și îngust de atribuții într-o singură instituție, formată dintr-un număr redus de persoane, creează premise sporite pentru corupere și formarea unei caste închise, carență semnificativă care ulterior devine complicat de remediat.

▪ Lipsa standardelor și practicilor internaționale fiabile

Crearea instanței specializate anticorupție presupune o specializare îngustă a unui număr redus de judecători. Pentru statele cu populație mică, precum Republica Moldova, divizarea îngustă a jurisdicției pe subramuri de drept sau categorii de dosare este mai puțin potrivită. Deși în mai multe state au fost instituite instanțe specializate anticorupție, nu există exemple internaționale care ar dovedi eficiența practică a acestor instanțe specializate. State

² CRJM, Document analitic, 2022, „Judecarea și sancționarea corupției – analiza practicii judecătorești”, disponibil la: https://crjm.org/wp-content/uploads/2022/01/Judecarea-si-sanctionarea-coruptiei_2022-RO.pdf

³ Informație de pe site-ul <https://statistica.instante.justice.md/>

⁴ A se vedea pag.120 din Raportul privind activitatea procuraturii pentru anul 2022:

<https://www.procuratura.md/sites/default/files/2023-03/RAPORT%20DE%20ACTIVITATE%202022.pdf>

⁵ Informație de pe site-ul Agenției de Administrare a Instanțelor Judecătorești:

https://www.aaij.justice.md/files/document/attachments/Volumul%20de%20lucru%20C3%AEEn%20instan%C8%9Bele%20de%20judecat%C4%83_0.pdf

CENTRUL DE RESURSE JURIDICE DIN MOLDOVA



str. A. Șciusev 33,
MD-2001, Chișinău,
Republica Moldova



+373 22 84 36 01
+373 22 84 36 02



contact@crjm.org



www.crjm.org



crjm.org



crjmoldiva

cu nivel de corupție foarte redus (Noua Zeelandă, Danemarca, Elveția, Norvegia, Suedia) nu au asemenea instanțe. Majoritatea statelor care au instituit asemenea tribunale sunt de pe continentul asiatic și cel african, unde corupția a continuat să înflorească și după crearea instanțelor judecătorești anticorupție.

▪ Mecanismul ambiguu și imperfect de formare a instanțelor anticorupție

Potrivit proiectului de lege, judecătorii instanțelor anticorupție sunt selectați prin concurs public, care cuprinde două etape: 1) preselecția candidaților de către o Comisie de preselecție instituită ad-hoc de Consiliul Superior al Magistraturii (CSM); 2) selecția candidaților de către CSM din rândul candidaților eligibili⁶. Comisia de preselecție urmează să fie compusă din șase membri, trei dintre care sunt experți internaționali delegați de partenerii de dezvoltare și trei reprezentanți ai societății civile, numiți de către CSM⁷.

În acest context, evidențiem mai multe curențe și potențialele aspecte problematice referitoare la crearea și activitatea Comisiei de preselecție, dar și procesul per ansamblu de selectare a judecătorilor anticorupție, după cum urmează.

Lipsa termenelor privind crearea Comisiei de preselecție

Proiectul de lege nu prevede niciun termen cu privire la perioada de timp în cadrul căreia CSM urmează să constituie Comisia de preselecție. Totodată, nu este prevăzut niciun termen cu privire la elaborarea și aprobarea regulamentului privind organizarea activității Comisiei de preselecție, precum și modul de testare a calităților și abilităților profesionale a candidaților⁸. Lipsa predictibilității în timp și incertitudinea cu privire la durata asigurării activității Comisiei de preselecție deja este un indicator că procesul de formare a instanței anticorupție nu a fost bine analizat. Or, însuși crearea Comisiei de preselecție, elaborarea și aprobarea cadrului normativ de activitate a acesteia, poate dura o perioadă lungă de timp, nemaivorbind de selecția și numirea propriu-zisă a candidaților, ceea ce pune sub semnul întrebării promptitudinea creării instanței anticorupție.

Lipsa criteriilor și mecanismului bine-definit de selecție a membrilor Comisiei de preselecție

În redacția actuală, proiectul prevede că, pentru ca o persoană să devină membru al Comisiei de preselecție, trebuie: (i) să fie selectată de către CSM, (ii) să dispună de calificare în domeniul dreptului, (iii) să aibă experiență profesională relevantă de minim 10 ani, (iv) să se bucure de o reputație ireproșabilă. Observăm că, legea este foarte vagă în ceea ce ține de descrierea mecanismului și criteriilor de numire a membrilor Comisiei de preselecție, deși rolul acesteia este semnificativ în procesul de creare a instanțelor anticorupție. Mai mult, proiectul omite să se expună cu privire la remunerarea membrilor Comisiei de preselecție.

Ce ține de membrii internaționali ai Comisiei de preselecție, proiectul de lege nu definește clar cine anume sunt partenerii de dezvoltare care vor asigura delegarea acestora, așa precum a fost indicat în legile privind [pre-vetting](#), [evaluarea judecătorilor și candidaților la CSJ](#) și [vetting](#). Proiectul omite în totalitate să reglementeze procedura de selectare și numire a membrilor experți internaționali, ceea ce inevitabil va îngreuna activitatea CSM-ului în procesul de constituire a Comisiei de preselecție.

⁶ A se vedea art.11 alin.(1) din proiectul de lege.

⁷ A se vedea art.11 alin.(4) din proiectul de lege.

⁸ A se vedea art.11 alin.(6) din proiectul de lege.

CENTRUL DE RESURSE JURIDICE DIN MOLDOVA



str. A. Șciusev 33,
MD-2001, Chișinău,
Republica Moldova



+373 22 84 36 01
+373 22 84 36 02



contact@crjm.org



www.crjm.org



crjm.org



crjmoldiva

Procesul deficitar de (pre)selecție al candidaților

Preselecția candidaților de către Comisia ad-hoc va consta în verificarea dacă candidatul dispune de experiența necesară și reputația ireproșabilă, precum și verificarea calităților și abilităților profesionale ale acestora⁹. În esență, Comisia de preselecție va fi cea care va aprecia într-un mod subiectiv pregătirea profesională și integritatea potențialilor judecători ai instanțelor anticorupție, iar CSM-ului i-a fost atribuit un rol mai mult administrativ – de desemnare a celor trei membri ai Comisiei ad-hoc din rândul societății civile și de transmitere Președintelui țării a listei candidaților care au fost (pre)selecți de către Comisia ad-hoc. Această constatare derivă din prevederile art.11 alin.(7) din proiectul de lege, care statuează că, CSM ia decizia cu privire la câștigătorii concursului și propune Președintelui numirea/transferul, „**în conformitate cu rezultatele concursului**”. Ultima frază, leagă decizia CSM-ului de punctajul oferit candidatului de către Comisia de preselecție, iar în cazul în care organul de autoadministrare ar decide înaintarea către Președinte a unui candidat cu un punctaj mai mic, candidatul cu punctaj mai mare ar fi îndreptățit să conteste în instanță această decizie.

Considerăm incorectă substituția autorității CSM-ului cu Comisia ad-hoc, în special, în condițiile în care nu au fost bine definite și reglementate mecanismele de formare și de activitate a acesteia. Crearea Comisiei ad-hoc de preselecție și abilitarea acesteia cu atribuția de a desfășura concursurile de selectare a judecătorilor anticorupție, în locul CSM-ului, considerăm a fi o irosire nejustificată a resurselor și a timpului, or, în procesul de reformare a justiției, cronometrul nu este de partea autorităților.

Propunem ca, odată ce actualul CSM este deja format din membri care au promovat procedura de pre-vetting, să se renunțe la crearea Comisiei de preselecție ad-hoc și să fie lăsată în sarcina CSM-ului desfășurarea concursului privind selectarea celor mai potrivite candidaturi pentru funcția de judecător în instanța și Colegiul anticorupție al Curții de apel.

Concluzionând, CRJM consideră ferm că Parlamentul Republicii Moldova trebuie să renunțe la inițiativa de instituire a instanței anticorupție. În realitățile existente, când mecanismul de evaluare extraordinară a judecătorilor abia a început, este contraproductiv instituirea instanțelor judecătorești specializate în combaterea corupției.

În cazul în care Parlamentul nu va ține cont de poziția expusă mai sus, prezentăm mai jos câteva propuneri punctuale de îmbunătățire a proiectului, care se referă în special la: concretizarea rolului instanțelor anticorupție și competenței acestora; ajustarea componentei și modului de organizare a Judecătoriei Anticorupție și a Colegiului anticorupție al Curții de Apel Chișinău; stabilirea termenelor pentru demararea procedurii de selecție a candidaților la funcțiile de judecător la instanțele anticorupție.

Vă rugăm să nu ezitați să ne contactați pentru orice clarificări suplimentare.

Cu deosebit respect,



Ilie Chirtoacă
Președinte

⁹ A se vedea art.11 alin.(5) din proiectul de lege.

CENTRUL DE RESURSE JURIDICE DIN MOLDOVA



str. A. Șciusev 33,
MD-2001, Chișinău,
Republica Moldova



+373 22 84 36 01
+373 22 84 36 02



contact@crjm.org



www.crjm.org



crjm.org



crjmoldiva

Nr.	Textul existent în proiectul votat în prima lectură	Modificări propuse de CRJM <i>(formulările în legătură cu care se propune eliminarea au fost tăiate cu o linie, iar textul care se propune a fi adăugat este subliniat)</i>	Argumente/Comentarii
1	<p>Articolul 2. Rolul sistemului judecătoresc anticorupție</p> <p>Rolul sistemului judecătoresc anticorupție este de a înfăptui justiția pe cauzele stabilite de lege, care vizează comiterea infracțiunilor de corupție și ale celor conexe actelor de corupție, controlul judiciar al actelor Autorității Naționale de Integritate prin care se constată diferența substanțială între veniturile obținute, cheltuielile realizate și averea dobândită, precum și pe cauzele de confiscare a averii nejustificate inițiate de Autoritatea Națională de Integritate.</p>	<p>Articolul 2. Rolul sistemului judecătoresc anticorupție</p> <p>Rolul sistemului judecătoresc anticorupție este de a înfăptui justiția pe <u>toate</u> cauzele <u>penale trimise în instanța de judecată de către Procuratura Anticorupție precum și alte cauze penale</u> stabilite de lege, care vizează comiterea infracțiunilor de corupție și ale celor conexe actelor de corupție, controlul judiciar al actelor Autorității Naționale de Integritate prin care se constată diferența substanțială între veniturile obținute, cheltuielile realizate și averea dobândită, precum și pe cauzele de confiscare a averii nejustificate inițiate de Autoritatea Națională de Integritate.</p>	<p>În redacția propusă a normei se aduce mai multă claritate cu privire la rolul și cauzele care vor fi examinate de către instanțele anticorupție, precum și se face conexiune cu prevederile art.36¹ alin.(1) și (2) din Codul de procedură penală.</p>
2	<p>Articolul 5. Competența Judecătoriei Anticorupție</p> <p>(1) Judecătoria Anticorupție judecă în primă instanță toate cauzele penale atribuite în competența sa prin Codul de procedură penală</p>	<p>Articolul 5. Competența Judecătoriei Anticorupție</p> <p>(1) Judecătoria Anticorupție judecă în primă instanță toate cauzele penale atribuite în competența sa prin</p>	<p>Această completare este formulată în contextul faptului că instanța anticorupție va examina și contestațiile</p>

CENTRUL DE RESURSE JURIDICE DIN MOLDOVA



str. A. Șciusev 33,
MD-2001, Chișinău,
Republica Moldova



+373 22 84 36 01
+373 22 84 36 02



contact@crjm.org



www.crjm.org



crjm.org



crjmoldiva

		Codul de procedură penală, <u>Codul de procedură civilă</u> și <u>Codul administrativ</u> .	împotriva actelor de constatare emise de ANI, dar și cauzele de confiscare a averii nejustificate.
3	Articolul 6. Competența Colegiului anticorupție al Curții de Apel Chișinău În cadrul Curții de Apel Chișinău, se constituie Colegiul anticorupție, care judecă apelurile și recursurile împotriva hotărârilor pronunțate în primă instanță de Judecătoria Anticorupție, precum și alte cauze date potrivit legii în competența sa.	Articolul 6. Competența Colegiului anticorupție al Curții de Apel Chișinău În cadrul Curții de Apel Chișinău, se constituie Colegiul anticorupție, care judecă apelurile și recursurile <u>împotriva hotărârilor sentințelor și recursurile împotriva încheierilor</u> pronunțate în primă instanță de Judecătoria Anticorupție, precum și alte cauze date potrivit legii în competența sa.	Potrivit art.384 din Codul de procedură penală, instanța de fond hotărăște asupra învinuirii înaintate inculpatului prin adoptarea sentinței, și nu a hotărârii. Respectiv, apelul se înaintează împotriva sentinței. Totodată, pe parcursul examinării cauzei, instanța de fond poate pronunța încheieri, care sunt susceptibile de a fi atacate cu recurs.
4	Articolul 7. Competența Curții Supreme de Justiție Curtea Supremă de Justiție judecă recursurile împotriva hotărârilor pronunțate de către Colegiul anticorupție al Curții de Apel Chișinău, precum și alte cauze date potrivit legii în competența sa.	Articolul 7. Competența Curții Supreme de Justiție Curtea Supremă de Justiție judecă recursurile împotriva hotărârilor <u>deciziilor</u> pronunțate de către Colegiul anticorupție al Curții de Apel Chișinău, precum și alte cauze date potrivit legii în competența sa.	Potrivit art.415 din Codul de procedură penală, instanța de apel, după ce judecă cauza în ordine de apel, adoptă decizie.
5	Articolul 8. Componența și organizarea Judecătoriei Anticorupție (1) Judecătoria Anticorupție are 15 judecători.	Articolul 8. Componența și organizarea Judecătoriei Anticorupție (1) Judecătoria Anticorupție are <u>11 funcții</u> de judecătorii.	Din textul normei în varianta actuală este posibil de înțeles că, pentru ca Judecătoria Anticorupție să fie creată, aceasta trebuie să aibă cel puțin 15 judecători. Totuși, potrivit prevederilor art.22 alin.(2) din prezentul proiect, Judecătoria Anticorupție își începe efectiv

CENTRUL DE RESURSE JURIDICE DIN MOLDOVA



str. A. Șciusev 33,
MD-2001, Chișinău,
Republica Moldova



+373 22 84 36 01
+373 22 84 36 02



contact@crjm.org



www.crjm.org



crjm.org



crjmoldiva

6	(3) În cadrul Judecătoriai Anticorupție activează judecători de instrucție.	(3) În cadrul Judecătoriai Anticorupție activează judecători de instrucție, <u>numiți în conformitate cu prevederile prezentei legi, din rândul judecătorilor instanței anticorupție.</u>	activitatea la data când sunt numiți cel puțin 5 judecători anticorupție. Astfel, în vederea excluderii neclarităților și evitării confuziei cu privire la momentul începerii activității efective a instanței, propunem reformularea normei în versiunea indicată. Conex, propunem micșorarea numărul judecătorilor la 11. Pentru a aduce mai multă claritate, considerăm judicios de specificat că judecătorii de instrucție sunt aleși și numiți din rândul judecătorilor care au fost numiți deja în cadrul instanței anticorupție.
7	Articolul 9. Componenta și organizarea Colegiului anticorupție al Curții de Apel Chișinău (2) Colegiul anticorupție al Curții de Apel este condus de vicepreședintele Curții de Apel Chișinău.	Articolul 9. Componenta și organizarea Colegiului anticorupție al Curții de Apel Chișinău (2) Colegiul anticorupție al Curții de Apel este condus de <u>președinte</u> , care este și unul din <u>vicepreședintele vicepreședinții Curții de Apel Chișinău.</u>	Potrivit organigramei Curții de Apel Chișinău, președintele acesteia este asistat de către doi vicepreședinți, care, concomitent, sunt președinți ai Colegiului penal și Colegiului civil. Astfel, în vederea păstrării aceleiași logici, propunem specificarea faptului că, președintele Colegiului anticorupție este unul din vicepreședinții Curții de Apel, alături de președinții celorlalte colegii deja existente.
	Articolul 11. Concursul pentru ocuparea funcției de judecător la Judecătoria Anticorupție și a funcției de	Articolul 11. Concursul pentru ocuparea funcției de judecător la Judecătoria Anticorupție și a funcției de	

CENTRUL DE RESURSE JURIDICE DIN MOLDOVA

str. A. Șciusev 33,
MD-2001, Chișinău,
Republica Moldova



+373 22 84 36 01
+373 22 84 36 02



contact@crjm.org



www.crjm.org



crjm.org



crjmoldiva

8	<p>judcător al Colegiului anticorupție al Curții de Apel Chișinău</p> <p>(1) Judecătorii Judecătoriei Anticorupție și ai Colegiului anticorupție al Curții de Apel Chișinău sunt selectați prin concurs public, care cuprinde următoarele etape:</p> <p>a) preselecția candidaților de către o comisie de preselecție instituită ad-hoc de Consiliul Superior al Magistraturii;</p>	<p>judcător al Colegiului anticorupție al Curții de Apel Chișinău</p> <p>(1) Judecătorii Judecătoriei Anticorupție și ai Colegiului anticorupție al Curții de Apel Chișinău sunt selectați prin concurs public, care cuprinde următoarele etape:</p> <p>a) preselecția candidaților de către o comisie de preselecție instituită ad-hoc de Consiliul Superior al Magistraturii, <u>în termen de 20 zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi;</u></p>	<p>Propunem indicarea unui termen exact pentru crearea comisiei de preselecție ad-hoc, or, în lipsa unei astfel de prevederi exprese, s-ar putea tergiversa formarea acesteia.</p>
---	---	--	--

CENTRUL DE RESURSE JURIDICE DIN MOLDOVA



str. A. Șciusev 33,
MD-2001, Chișinău,
Republica Moldova



+373 22 84 36 01
+373 22 84 36 02



contact@crjm.org



www.crjm.org



crjm.org



crjmoldiva