

7 iulie 2020

Transparency International – Moldova: opinie la proiectul de Lege cu privire la Curtea Anticorupție a Republicii Moldova

La 19 iunie 2020, un grup de deputați din Grupul parlamentar „Pro Moldova” a înaintat, în calitate de inițiativă legislativă, Proiectul de Lege cu privire la Curtea Anticorupție (<https://cutt.ly/IoCXsWx>).

Prin Proiect se propune înființarea unei instanțe judecătorești specializate anticorupție. Pe lângă dispoziții generale, Proiectul conține prevederi ce țin de:

- organizarea activității Curții Anticorupție;
- calificările speciale pentru a ocupa funcția de judecător în cadrul Curții Anticorupție;
- statutul judecătorilor Curții Anticorupție;
- particularitățile de întreținere a activității Curții Anticorupție.

Transparency International – Moldova, cu referire la Proiectul de Lege cu privire la Curtea Anticorupție a Republicii Moldova, consideră că Proiectul nu poate fi susținut conceptual pentru următoarele motive.

• ***Proiectul suscită probleme de constituționalitate***

Pornind de la prevederile articolelor 1 și 10 din Proiect, se propune înființarea Curții Anticorupție a Republicii Moldova, care va reprezenta instanța specializată anticorupție, parte componentă a sistemului judecătoresc din Republica Moldova, care va înfăptui justiția la soluționarea cauzelor penale în materie de corupție și aferente actelor de corupție conform legii. Sediul Curții Anticorupție se va afla în mun. Chișinău. Sistemul Curții Anticorupție se va compune din Colegiul general (primă instanță) al Curții Anticorupție și Colegiul de Apel al Curții Anticorupție.

În opinia noastră, conceptul Proiectului suscită probleme de constituționalitate. În conformitate cu art. 115 din Constituție, justiția se înfăptuiește prin Curtea Supremă de Justiție, prin curțile de apel și prin judecătorii. Pentru anumite categorii de cauze pot funcționa, potrivit legii, judecătorii specializate. Înființarea de instanțe extraordinare este interzisă. Organizarea instanțelor judecătorești, competența acestora și procedura de judecată sunt stabilite prin lege organică.

Astfel, legiuitorul constituant a lăsat la discreția Parlamentului doar crearea judecătorilor specializate, fără a avea în vedere crearea de instanțe specializate de diferite niveluri. Termenul „judecătorii”, în sens constituțional, definește nivelul primar al sistemului judecătoresc, voința constituantei fiind investirea Parlamentului cu dreptul discreționar de a crea judecătorii specializate exclusiv de nivelul întâi.

• ***Proiectul nu este suficient fundamentat***

În sensul art. 3 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative (Legea nr. 100/2017), unul din principiile activității de legiferare este oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice. În acest sens, Proiectul nu este suficient fundamentat, în procesul de elaborare a acestuia fiind ignorate exigențele legiferării.

Elaborarea Proiectului nu a fost precedată de efectuarea vreunui studiu de cercetare, dar nici de vreo analiză *ex ante*. În virtutea art. 25 din Legea nr. 100/2017, elaborarea proiectelor actelor normative trebuie să fie precedată, în funcție de importanța și complexitatea proiectelor respective, de efectuarea studiilor de cercetare în scopul fundamentării necesității sau lipsei acesteia privind inițierea elaborării unui act normativ. Studiile de cercetare se efectuează pentru cunoașterea temeinică a realităților social-economice ce urmează a fi reglementate, a cadrului normativ relevant, a reglementărilor similare în legislația altor state, inclusiv a țărilor Uniunii Europene. Studiul de cercetare este efectuat de către subiecții din partea cărora vine propunerea inițierii elaborării actului normativ. Pentru efectuarea acestuia, subiecții respectivi pot solicita asistența altor

autorități ale administrației publice. Informațiile și recomandările obținute în urma efectuării studiilor de cercetare se includ în nota informativă.

Mai mult, Proiectul de Lege cu privire la Curtea Anticorupție a Republicii Moldova ar fi trebuit să fie precedat de o analiză *ex ante*. Or, în conformitate cu art. 26 din Legea nr. 100/2017, în cazul unui proiect care prevede reglementări cu impact asupra bugetului și/sau care prevede reorganizări și reforme structurale ori instituționale, în calitate de studiu de cercetare trebuie să se realizeze analiza *ex ante* a proiectului cu întocmirea unui raport sau a unui document de politici, care urmează să servească drept suport informativ la elaborarea proiectului actului normativ și a notei informative. Analiza *ex ante* ar trebui să cuprindă:

- definirea problemei, pornind de la analiza relațiilor sociale existente și a celor preconizate, precum și de la inexistența sau ineficiența cadrului normativ relevant;
- stabilirea obiectivului și a domeniului intervenției juridice;
- identificarea opțiunilor și mijloacelor necesare pentru soluționarea problemei și/sau atingerea obiectivului și analiza acestora prin intermediul impactului financiar, administrativ, economic, social, asupra mediului etc.;
- compararea opțiunilor existente și selectarea celor mai bune opțiuni pentru atingerea obiectivului – opțiunile recomandate trebuie să se întemeieze pe dispozițiile constituționale, pe prevederile legislației naționale și pe cele ale tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, pe jurisprudența Curții Constituționale și a instanțelor judecătorești, după caz, pe legislația Uniunii Europene, precum și pe doctrina juridică în domeniu.

De altfel, nici nota informativa asupra Proiectului nu este una cuprinzătoare. Contrar exigențelor art. 30 din Legea nr. 100/2017, Proiectul nu este fundamentat economico-financiar, nefiind oferite nici detalii privind modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare. Aceste exigențe trebuie să fie respectate mai ales în cazul Proiectului de Lege cu privire la Curtea Anticorupție a Republicii Moldova, prin Proiect propunându-se, în fapt, crearea unei „justiții anticorupție” paralele celei penale generale, ca urmare fiind distorsionată întreaga arhitectură a Judiciarului. Conceptul propus va genera probleme esențiale, nefiind clară viziunea autorilor în depășirea acestora. De exemplu – care va fi instanța competentă să judece un concurs de infracțiuni, dintre care una din infracțiuni reprezintă infracțiune de corupție.

Reamintim că idea instanțelor judecătorești specializate a fost inclusă în Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020, la fel, fără a fi precedată de cercetări și analize fundamentale. Mai mult, Planul de acțiuni nici nu este categoric în acest sens, trasând ca acțiune înființarea fie a instanțelor specializate fie a completelor specializate (a se vedea anexa nr. 2 din Hotărârea Parlamentului nr. 56/2017 – prioritatea III.2 – 5).

Oricum, simpla includere a unei acțiuni într-un document de politici n-o justifică în esență, iar Proiectul de Lege cu privire la Curtea Anticorupție, pornind de la efectele pe care le poate avea, necesită o justificare cuprinzătoare și fundamentală, mai ales din perspectiva cost-beneficiu.

• ***Proiectul nu este justificat din perspectiva cost-beneficiu***

Urmare a Proiectului, întreaga „justiție anticorupție” va fi concentrată în municipiul Chișinău, fapt ce va spori cheltuielile urmării penale pe cauzele de corupție. Mai grav, vor spori cheltuielile altor participanți în proces (inclusiv ale victimelor, părților vătămate, martorilor, avocaților etc.). Evident, în atare condiții, este imputabilă ingerință în drepturi fundamentale, cum ar fi – accesul liber la justiție (art. 20 din Constituție) și dreptul la un proces echitabil (art. 6 din CEDO).

De altfel, numărul de cauze de corupție nu este unul impunător, motiv pentru care, nici din această perspectivă, Proiectul nu este justificat. Cu titlu, de exemplu, în anul 2019, au fost examinate și soluționate de către instanțele judecătorești 333 cauze pe infracțiuni de corupție (a se vedea – Centrul Național Anticorupție, Analiza strategică privind sentințele adoptate de către instanțele judecătorești în anul 2019 pe cauzele penale pentru faptele de corupție și cele conexe corupției și profilul subiectului infracțiunilor de corupție, Chișinău, 2020, p. 4, https://cna.md/public/files/Studiu_sentinte2019.pdf).

Mai mult, infracțiunile de corupție nu sunt de o complexitate care ar justifica înființarea unor instanțe specializate. În general, instituirea instanțelor judecătorești specializate își găsește justificare doar în cazul în care domeniul este într-atât de complicat, încât judecătorii chiar au nevoie de cunoștințe și experiențe speciale

pentru a face față cauzei. Dosarele de corupție pot fi examinate cu ușurință de judecătorii de drept comun, care deseori soluționează cazuri mult mai dificile.

Un argument în defavoarea Proiectului sunt și practicile generale recunoscute – divizarea jurisdicției pe subramuri de drept sau categorii de dosare este mai puțin potrivită pentru statele cu o populație mică și un nivel redus de activitate. În astfel de state, din considerente de calitate și de eficiență, dar și din motive financiare, se recomandă limitarea numărului de judecătoria specializate la jurisdicția generală și jurisdicția administrativă.

- ***Proiectul ar putea să sporească riscurile de corupție în judecarea cauzelor de corupție și aferente corupției***

În general, cu referire la conceptul Proiectului, argumentul asigurării unei integrități sporite nu este plauzibil. Sunt categorii de dosare, în care presiunea asupra judecătorilor este mult mai mare - infracțiunile excepțional de grave, în care este aplicabilă pedeapsa cu detențiune pe viață, sau cazurile, în care sunt estimate daune considerabile sau esențiale. Integritatea ar trebui să constituie o valoare generală a Judiciarului, aceasta urmând să fie solicitată de la orice judecător. Justițiabilii nu ar trebui să fie obișnuiți cu ideea că există cauze, în care integritatea judecătorului contează mai puțin.

Proiectul nici nu poate pretinde o abordare cuprinzătoare în acest sens. Or, pornind de la conceptul Proiectului, recursul rămâne în competența Curții Supreme de Justiție, față de judecătoria căreia se aplică standarde generale. Aici – o altă inconsecvență – judecătoria din instanțe ierarhic inferioare (instanța de fond și de apel) vor fi salarizați, în egală măsură, cu judecătoria instanței superioare (instanța de recurs). Cel puțin, în acest sens sunt prevederile art. 27 din Proiect – judecătoria Curții Anticorupție vor fi salarizați la nivelul judecătorilor Curții Supreme de Justiție, cu adăugarea unui coeficient de multiplicare egal cu 2. De altfel, legislația națională nici nu operează cu noțiunea de „coeficient de multiplicare”. La fel, nu este clar motivul pentru care una din cerințele speciale impuse pentru un judecător al Curții Anticorupție, în conformitate cu art. 14 alin. (1) lit. c) din Proiect, este deținerea vechimii de muncă (experienței) și practicii profesionale de avocat, inclusiv reprezentarea în instanțe și/sau apărarea împotriva acuzațiilor penale timp de cel puțin șapte ani. Nu este clar raționamentul care ar justifica favorizarea acestei categorii de persoane în obținerea funcției de judecător al Curții Anticorupție în raport cu multiplele categorii de persoane stipulate în alin. (2) al aceluiași articol. Evident, nu poate fi vorba de o mai mare credibilitate – or, există eventualitatea că avocatul în trecut ar fi putut să aperse făptuitori ai infracțiunilor de corupție. Nu poate fi vorba nici de o evitare a situațiilor similare celor de conflicte de interese – or, există multiple cazuri în care tocmai avocații sunt subiecți ai infracțiunilor de corupție.

Din perspectiva integrității, din contra, înființarea unor instanțe specializate într-un domeniu atât de îngust ar putea genera riscuri sporite de corupție. Specializarea, de obicei, generează sentimentul de apartenență la o castă elitistă, iar loialitatea față de o corporație îngustă deseori este mai puternică decât atașamentul față de interesul public general. Or, tocmai riscul sporit al coruptibilității a fost motivul desființării, relativ recente, a instanțelor economice. Mai mult, evident, cu cât este mai mic numărul de judecători cu competențe de a judeca o anumită categorie de cauze, cu atât sunt mai previzibile rezultatele unei eventuale distribuiri aleatorii a dosarelor, devenind mai facilă numirea în funcție de judecător a unor persoane loiale, dar și presiunea asupra acestora.

În final, menționăm că nu există standarde internaționale care ar obliga Republica Moldova să înființeze instanțe judecătorești specializate anticorupție. Fiecare stat deține discreția să-și asigure un cadru instituțional anticorupție cât mai potrivit specificului național. Cert este că în acest exercițiu autoritățile trebuie să fie responsabile și să evite reforme nefundamentate și nejustificate.

Acest document a fost realizat în cadrul proiectului „Consolidarea statului democratic de drept: contribuția societății civile” implementat de Transparency International – Moldova și susținut financiar de Ambasada Regatului Țărilor de Jos. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.