



Observator de politici publice

Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte normative de sensibilitate sporită din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, pentru a identifica aspectele care ar putea afecta interesul public și pentru a îmbunătăți politicile publice.

Documentul a fost realizat în cadrul proiectului "Mobilizarea societății civile pentru monitorizarea și sesizarea asupra integrității instituțiilor statului și activităților anticorupție în Moldova" implementat de Transparency International – Moldova cu suportul Secției Justiție Penală și Aplicare a Legii a Ambasadei Statelor Unite ale Americii la Chișinău. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

Oportunitatea înființării instanțelor judecătorești specializate anticorupție trebuie examinată suplimentar

Informații generale despre inițiativa legislativă

În iunie 2023, Președintele Republicii Moldova a anunțat inițierea elaborării unui proiect de lege, prin care s-ar urmări înființarea unui Tribunal Anticorupție cu sediu în municipiul Chișinău (instanță de fond) și a unui Colegiu anticorupție în cadrul Curții de Apel Chișinău (instanță de apel), ce ar examina cauzele aferente competențelor Procuraturii Anticorupție (PA) și Autorității Naționale de Integritate (ANI).¹

Potrivit conceptului proiectului de lege, Tribunalul Anticorupție va număra până la 15 judecători, selectați prin concurs de către Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) și numiți de către Președintele Republicii pentru un mandat de 5 ani. În scop de selecție, CSM va fi investit cu împuterniciri suplimentare de verificare a candidaților, criteriile de selecție servind:

- experiența de judecător, inclusiv într-o țară din străinătate (eventual – altă experiență relevantă);
- reputație ireproșabilă;
- anumite calități profesionale.

Pentru selecția și evaluarea candidaților, CSM ar putea institui o comisie specială, care ar fi asistată de către Secretariatul CSM și care ar activa în baza unui regulament aprobat de către CSM.

Colegiul anticorupție al Curții de Apel Chișinău ar putea avea până la 6 judecători, cărora li se vor aplica criterii similare de selecție. Componenta colegiului ar putea fi aprobată de către CSM la propunerea Președintelui Curții de Apel Chișinău.

Se propune ca judecătorii din instanța anticorupție să fie salariați similar judecătorilor Curții Supreme de Justiție, majorându-se semnificativ și salariul grefierilor, precum și al asistenților. Judecătorii, la solicitare, vor beneficia de pază de stat și locuințe de serviciu.

Este de remarcat că un proiect similar fusese anterior pe rolul Parlamentului. Ne referim la Proiectul de Lege cu privire la Curtea Anticorupție, care a fost înaintat în calitate de inițiativă legislativă de către un grup de deputați din Grupul parlamentar „Pro Moldova” la 19 iunie 2020 și care, nefiind dezbătut, devenise nul conform Dispoziției Președintelui Parlamentului nr. 6/2021.² Acel proiect suscitase critici, inclusiv din partea Transparency International – Moldova, critici care pot fi reținute și în privința actualei inițiative legislative.³

Proiectele de acte normative trebuie să fie inițiate cu respectarea rigorilor legii

Potrivit art. 23 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, proiectele actelor normative sunt elaborate de către autoritățile publice abilitate să le inițieze, conform programelor și planurilor aprobate în modul stabilit de lege, precum și la solicitarea Parlamentului, a Președintelui Republicii, a Guvernului sau din inițiativa proprie, în modul stabilit de lege.

În sensul art. 77 alin. (2) din Constituție, Președintele Republicii reprezintă statul și este garantul suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării. Constituția, în articolele 86-88, specifică atribuțiile Președintelui Republicii în domeniul politicii externe și în domeniul apărării, precum și alte atribuții. Între acestea nu se regăsește reforma sistemului justiției.

Reforma sistemului justiției ține de domeniul de competență a Guvernului, în special, a Ministerului Justiției, în virtutea pct. 6 subpct. 1) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Justiției,

¹ https://presedinte.md/app/webroot/uploaded/Concept_13.06.2023.pdf

² <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislativ/e/tabid/61/LegislativId/5119/language/ro-RO/Default.aspx>
³ https://www.transparency.md/wp-content/uploads/2020/07/PR_Proiectul-legii-Curtea-anticoruptie.pdf

aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 698/2017. Ar fi importantă respectarea limitelor de competență, mai cu seamă, în proiecte de anvergură. Astfel s-ar asigura calitatea proiectului, inclusiv urmare a unui proces mai incluziv de consultare publică.

În conformitate cu art. 20 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 100/2017, la etapa inițială de legiferare, trebuie să se publice nu numai anunțul privind inițiativa de elaborare a actului normativ, dar și studiul de cercetare. În corespundere cu art. 25 din legea citată, elaborarea proiectului actului normativ trebuie să fie precedată de efectuarea unui studiu de cercetare în scopul fundamentării necesității proiectului. Studiul 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.

În cazul unui proiect similar inițiativei prezidențiale, cu impact asupra bugetului și care prevede reorganizări/reforme structurale/instituționale, în calitate de studiu de cercetare ar trebui să se realizeze analiza ex ante.

În corespundere cu art. 26 din Legea nr. 100/2017, 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/mijloacelor necesare pentru soluționarea problemei și atingerea obiectivului, precum și analiza impactului acestora;
- compararea opțiunilor existente și selectarea celor mai bune opțiuni pentru atingerea obiectivului.

Inițiativa legislativă necesită fundamentare

Inițiativa prezidențială necesită o justificare cuprinzătoare și fundamentală, oportunitatea proiectului fiind îndoielnică.

Urmare a inițiativei, întreaga „justiție anticorupție” va fi concentrată în municipiul Chișinău, fapt ce va spori cheltuielile de judecată ale tuturor participanților la proces, inclusiv ale martorilor, victimelor, părților vătămate, avocaților. Evident, în atare condiții, este imputabilă ingerința în drepturi fundamentale, cum ar fi – accesul liber la justiție (art. 20 din Constituție) și dreptul la un proces echitabil (art. 6 din CEDO).

Inițiativa nu este justificată nici din perspectiva volumului de muncă, ponderea cauzelor aferente activității PA și ANI nefiind semnificativă, dar nici din perspectiva complexității dosarelor. Potrivit practicilor general acceptate, 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.

De altfel, conceptul propus ar putea genera probleme, nefiind clar cum acestea vor fi depășite - nu este clar care va fi instanța judecătorească competentă să judece un concurs de infracțiuni, dintre care una din infracțiuni reprezintă infracțiune de corupție.

Inițiativa nu este justificată nici din perspectiva asigurării unei integrități sporite la judecare. Sunt categorii de dosare, în care presiunea asupra judecătorilor este mult mai mare. Cu titlu de exemplu ar putea servi cauzele ce țin de 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 fiecare judecător. Judecătorii și justițiabilii nu ar trebui să fie obișnuiți cu ideea că există cauze, în care integritatea contează mai puțin.

Din perspectiva asigurării integrității, din contra, înființarea unor instanțe specializate într-un domeniu atât de îngust ar putea spori riscurile 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. Reamintim că nivelul înalt de coruptibilitate a fost motivul desființării în Republica Moldova a instanțelor judecătorești economice.

De altfel, cu cât este mai mic numărul de judecători cu competențe de a judeca o anumită categorie de cauze, cu atât sunt mai previzibile rezultatele distribuirii aleatorii a dosarelor, fapt care sporește vulnerabilitatea judecătorilor.

Concluzii și recomandări

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. În acest exercițiu autoritățile trebuie să fie responsabile și să evite reforme nefundamentate și nejustificate. Inițiativa prezidențială necesită a fi justificată suplimentar, oportunitatea înființării instanțelor judecătorești specializate anticorupție fiind îndoielnică.

	TRANSPARENCY INTERNATIONAL MOLDOVA	Tel. 0696646492, 022 20-34-85
		E-mail: office@transparency.md www.transparency.md
Str. „31-August 1989”, nr.98, of. 205, Chișinău, MD-2004, Republica Moldova		