



Uniunea Avocaților din Republica Moldova

Союз Адвокатов Республики Молдова

Union of Advocates of the Republic of Moldova

MD-2012, mun. Chișinău, str. București, 46, tel.: 022226152, fax: 022226152

email: uniunea.avocatiilor.rm@gmail.com, www.uam.md

Nr. UA/573/2023 din 28.08.2023

La nr. 02/7106 din 04.08.2023

Ministerul Justiției al Republicii Moldova

secretariat@justice.gov.md

Pentru informare:

Cancelaria de Stat

cancelaria@gov.md

Aparatul Președintelui Republicii Moldova

cancelaria@prm.md

**Comisia juridică, numiri și imunități
a Parlamentului Republicii Moldova**

cji@parlament.md

Urmare examinării proiectului de Lege **cu privire la sistemul judecătoresc anticorupție și modificarea unor acte normative**, inițiativa legislativă nr. **275 din 28.07.2023**, comunicăm următoarele.

1. Consiliul Uniunii Avocaților din Republica Moldova în ședința din 25.08.2023 a examinat proiectul în cauză, a luat act și a exprimat avizul său negativ asupra acestuia.

Astfel, sub aspect conceptual informăm că, instituirea unui tribunal specializat anticorupție, în contextul unor anumite practici internaționale și naționale, lipsei expunerii argumentelor analitice convingătoare în nota informativă, evaluării opțiunilor și avantajelor/dezavantajelor fiecărei opțiuni, fără a ține cont de conceptele anterioare, care au fost implementate, unele fiind mai eficiente, fiind modificate pe parcurs, însă fără rezultatul scontat, riscă să nu fie aplicat cu succes și să rămână o inițiativă eșuată.

În situația în care a fost demarat procesul de evaluare extraordinară a judecătorilor, este lipsit de logică și contraproductiv de a nu oferi judecătorilor care au trecut evaluarea extraordinară dreptul de a judeca în continuare cauzele de corupție conform competenței actuale, fără a crea un tribunal specializat pentru acest scop. Crearea noilor organe de autoadministrare ale judecătorilor, inclusiv a colegiului de selecție și evaluare și a colegiului disciplinar, urmare a procedurii de evaluare extraordinară a candidaților în cadrul acestor organe, reprezintă anume premisa pentru asigurarea autocurățirii sistemului judecătoresc și reziliența contra elementelor de corupție. În cazul în care statul nu ia în calcul rezultatul evaluării extraordinare efectuate drept soluție viabilă pentru atingerea scopului propus, atunci recunoaște prematur eșecul său în promovarea acestei reforme și, concomitent, afectează credibilitatea altor reforme promovate în acest domeniu, inclusiv a prezentului proiect.

De asemenea, considerăm primordial de a pune în aplicare soluțiile sistemice ce țin de modificarea procedurii penale care permit accelerarea examinării cauzelor de corupție și elimină sincopile de procedură penală, or chiar și un tribunal anticorupție specializat va fi

nevoit să aplice aceleași prevederi legale și se va ciocni cu aceleași probleme de ordin legal ca și celelalte judecătoria. Prin urmare, propunem să se pună în aplicare mai întâi dispozițiile Legii nr. 245/2023 pentru modificarea unor acte normative și a Legii nr. 83/2023 pentru modificarea unor acte normative, prin care se instituie mecanisme legale pentru accelerarea judecării cauzelor privind infracțiunile de corupție, inclusiv se creează premise pentru accelerarea urmăririi penale în cauzele privind „corupția mare” și abia după evaluarea rezultatelor acestor reforme să se examineze necesitatea altor soluții. În caz contrar, există riscul implementării unor reforme care nu țin cont de impactul reformelor precedente și riscă să devină contraproductive.

Un risc neevaluat reprezintă, de asemenea, faptul că, Judecătoria specializată anticorupție și Colegiul special anticorupție al Curții de Apel Chișinău va trebui să-și motiveze existența, respectiv din start fiind motivat a condamna cazurile de corupție cu prejudecată, pentru a demonstra eficiența și necesitatea în sine. Crearea unei astfel de instanțe ar putea fi miza „*pentru condamnările ”de succes”* și care să nu fie *răsturnate în apel și recurs*, **nefiind propuse anumite garanții** procesuale suplimentare față de cele existente pentru a înlătura un astfel de risc. Mai cu seamă, că odată cu reforma Curții Supreme de Justiție și cadrul conex acesteia, temeiurile de recurs au fost îngustate și, în consecință, posibilitatea unui control în recurs a cazurilor judecate de instanțele anticorupție a fost redusă semnificativ.

Un alt risc constă în canalizarea atenției și așteptărilor societății referitoare la lupta împotriva corupției față de un cerc îngust de judecători și în raport cu anumite cazuri concrete, care fiind amplificată de așa-numita „justiție televizată”, poate determina presiune constantă față de cei 6 judecători, care dacă vor „îndrăzni” să achite persona vizată, toate „indignările și nedumeririle” societății și organelor de urmărire penală vor fi dirijate și catalizate în adresa anume a acestor instanțe, așa că acestea astfel vor fi manipulabile și *apriori* inechitabile.

Deci, chiar dacă aparent crearea instanțelor specializate urmărește un scop nobil, realitatea națională riscă să anuleze orice beneficii ale unei astfel de inițiative și mai mult chiar, să facă un deserviciu societății, justiției și situației drepturilor omului în Republica Moldova.

În confirmarea acestor ipoteze este important a ține cont de faptul că, asigurarea funcționalității statului de drept și supremației legii impune asigurarea la orice nivel a principiului separării puterilor și a funcțiilor procesuale, nu concentrarea „combaterii” corupției în cadrul unui cerc îngust de judecători.

Mai mult, după cum rezultă din proiect, judecătoria anticorupție va judeca doar cazurile de corupție în privința unui cerc îngust de subiecți. A se vedea textul „*dacă infracțiunile enumerate au fost săvârșite de către persoanele indicate la art. 269 și art. 270¹ din prezentul cod*” din alin. (1) art. 36¹ al Codului de procedură penală (conform proiectului). În acest sens, remarcăm că, de principiu, problema corupției în societate trebuie privită sub două aspecte: 1) corupția în toate sferile și 2) corupția în sferile responsabile de combaterea acesteia, adică cea din sistemul organelor de drept, sau în sistemul de justiție penală, CNA, PA, PCCOCS și instanțele de judecată. Prin urmare, limitarea competenței acestui tribunal specializat doar în privința unei categorii înguste de subiecți, este în măsură să genereze și mai mari dubii referitor la scopul urmărit prin crearea acestuia și va afecta credibilitatea lui.

Astfel, ***instanța specializată anticorupție*** nu va reprezenta *o soluție pentru combaterea corupției generale din toate sferile societății*, la fel cum se va menține lipsa de credibilitate în privința luptei cu corupția din cadrul sistemului organelor de drept și va fi accentuată problema **cheie privind monopolizarea judecării cauzelor penale** în care sunt vizați anume angajații organelor de drept.

Aceste riscuri urmau a fi analizate în mod serios în cadrul unei analize ex-ante și doar apoi să fie elaborat un proiect de lege atât de important pentru sistemul de justiție și pentru societate.

Merită de menționat că, nota informativă nu conține o suficientă argumentare de ce ar fi necesară instituirea unui tribunal specializat „anticorupție” și majorarea cheltuielilor bugetare, de ce se consideră drept măsură proporțională să se abată de la sistemul judiciar existent, de la principiul teritorialității etc, și să se creeze un sistem judiciar separat doar pentru cauzele de corupție și de spălare a banilor, or **motivul unei asemenea soluții nu poate constitui faptul că *procurorii au demonstrat eșec de profesionalism în combaterea corupției și necesitatea intervenției politicului în scopul acordării unor instrumente excesive***, care nu sunt adecvate și proporționale într-o societate democratică.

Prin proiectul de lege analizat și așa cum rezultă din nota informativă, autorii au recunoscut că nu reușesc să reformeze sistemul de justiție, care ar fi „corupt” și soluția propusă reprezintă o următoare experiență/experiment național prin care să se instituie un nou sistem judiciar, după eșecul altor experiențe similare. Însăși autorii susțin în Nota explicativă la proiect că **„*Constituirea anterioară de complete specializate pe cauze de corupție nu a contribuit nici la creșterea gradului de încredere în sistemul judecătoresc și mai puțin la eficientizarea și accelerarea actului justiției, fapt confirmat și de sondajele prezentate*”**. Drept exemplu, anterior au existat judecătoriile specializate, militare și cele economice și se merită de văzut care au fost argumentele pentru lichidarea acestora, care sunt valabile și în acest caz.

Important în reformarea sistemului de justiție este soluționarea problemelor sistemice pentru întreaga justiție, dar nu selectiv, pentru că statul are responsabilitate EGALĂ, pentru toți judecătorii și pentru toate cauzele, precum și pentru toate părțile procesuale, pentru toate victimele și pentru toți inculpații în mod EGAL nu în mod discriminatoriu, doar pentru judecătorii din Judecătoria Anticorupție și Colegiul anticorupție al Curții de Apel Chișinău, aplicând standarde duble.

De asemenea, instituirea judecătoriilor specializate pentru anumite cauze **generează un risc de abatere gravă** de la principiul unanim recunoscut de *distribuire aleatorie a dosarelor prin intermediul programului electronic*, cauzele fiind repartizate unui judecător specializat, care are sarcina să susțină combaterea corupției și **să îndreptățească miza politicului**.

Totodată specializarea selectivă, îngustă, doar pentru o categorie de cauze și nu generală sau totală pentru toate cauzele penale, este o discriminare vădită, ce conține standarde duble, or de principiu, este pasibilă specializarea îngustă, însă separat pentru toate tipurile de infracțiuni, să zicem contra persoanei, după caz și trafic de persoane, violență în familie etc., altă specializare, referitoare la infracțiunile contra proprietății, fapte economice, fapte de încălcare a unor reguli, fapte legate de circulația ilegală de droguri etc., pentru toate categoriile generice de infracțiuni. Astfel, se va asigura șanse egale pentru toate categoriile de cauze și pentru toate părțile vătămate, precum și pentru toți inculpații, ca toți să se bucure de judecată specializată, profesionistă. În caz contrar, specializarea doar pentru o categorie de infracțiuni, fie ele și de corupție, *apriori* aduc ofensă și față de alți judecătorii ordinari, fiind o sfidare vădită a acestora, or ar însemna, pe de o parte, că ceilalți judecători ar fi mai „puțin” capabili să judece astfel de cauze, adică prin definiție se consideră a fi mai puțin competenți.

În condițiile descrise mai sus, părțile interesate din alte dosare, o să ceară să fie transmise cauzele lor la judecătorii tribunalului specializat „anticorupție”, căci vor avea „încredere”

mimată doar în judecătorii de la aceste tribunale „anticorupție”, care ar fi profesioniști și integri, iar ceilalți ar fi „corupți”, iar argumentele autorilor proiectului de lege anume la astfel de concluzii conduc. Părțile, de exemplu victimele infracțiunii vor invoca apriori inechitatea procesului lor, pentru că cazul lor se examinează de către judecători ordinari, care conform mai multor declarații politice de ultima oră, „nu au vrut să se reformeze și sunt corupți, nereformați”, în care nici politicul nu are încredere și ei vor cere lichidarea discriminării, căci ei tot vor tinde la o judecată aparent dreaptă, fără discriminare, făcută de judecători „profesioniști și specializați”.

Pe de altă parte, de ce o cauza de corupție va fi posibil a fi examinată cu celeritate, în detrimentul celorlalte? Doar judecătorii din Judecătoria Anticorupție și din Colegiul anticorupție al Curții de Apel Chișinău **vor avea mult mai puține cauze în procedură, în timp ce o cauza de omor, furt, viol, etc., vor fi examinate ani în șir, anume din cauza că judecătorii ordinare sunt supraîncărcate?** Concomitent, un judecător din Judecătoria Anticorupție și din Colegiul anticorupție, care vor avea **mai puține cauze în procedură vor primi un salariu garantat mai mare în raport cu judecători ordinari.** O astfel de **discriminare la nivel de sistem judecătoresc** la fel poate constitui temei pentru a invoca încălcarea dreptului la un proces echitabil.

Contra creării judecătoriilor extraordinare, implicit specializate, este și Marea Cameră a Curții Europene a Drepturilor Omului, care la 1 decembrie 2020 în Hotărârea Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islandei (cererea nr. 26374/18), a hotărât că a fost încălcat articolul 6 § 1 (dreptul la un tribunal instituit prin lege) din Convenția Europeană. Este relevant că cauza viza afirmația reclamantului potrivit căreia noua Curte de Apel a Islandei (Landsréttur) nu a fost înființată prin lege. Această Hotărâre a Curții are un impact major, deoarece consolidează, nuanțează și clarifică întreaga sa jurisprudență legată de subiectul sensibil al standardului „instanță instituită de lege” impus de art. 6 § 1 din Convenție. Important și relevant este că Curtea a analizat componentele individuale ale conceptului și a discutat modul în care termenii „tribunal”, „stabilit” și „prin lege” ar trebui interpretați astfel încât să reflecte cel mai bine scopul său și, în cele din urmă, pentru a se asigura că protecția pe care o oferă este cu adevărat eficientă, totodată a examinat interacțiunea dintre cerința unui tribunal stabilit de lege și condițiile de independență și imparțialitate, și a făcut o prezentare a jurisprudenței existente a Curții care relevă faptul că respectarea cerinței unui „tribunal instituit prin lege” – atât sub aspectul penal, cât și pe cel civil al articolului 6 § 1 – inclusiv, și a spus că acesta nu corespunde standardelor, dacă la nivel național, are loc atribuirea sau reatribuirea unei cauze unui anumit judecător sau instanță (a se vedea as, v. Slovacia, nr. 19334/03, §§ 62-72, 5 octombrie 2010; împotriva Poloniei, nr. 54809/07, §§ 41-57, 25 octombrie 2011; Miracle Europe Kft, împotriva Ungariei, nr. 57774/13, §§ 59-67, 12 ianuarie 2016; Chim și Przywieczerski împotriva Poloniei, nr. 36661/07 și 38433/07, §§ 138-142, 12 aprilie 2018; și Pasquini împotriva San Marino, nr. 50956/16, §§ 103 și 107, 2 mai 2019).

În aceiași ordine de idei, pentru înțelegerea corectă a scopului urmărit prin proiectul de lege vom ține cont de importanța aparențelor ce însoțesc acest proiect de lege. Așadar, se propune să se instituie, Judecătoria Anticorupție și Colegiul anticorupție al Curții de Apel Chișinău care, doar din denumire, divulgă scopul implicării instanțelor de judecată în „combaterea” corupției, adică **li se atribuie funcții improprii puterii judecătorești**, de anticorupție, **funcție care aparțin executivului și nu a judiciarului**, or instanțele de judecată specializate pot să se numească Judecătoria și respectiv Colegiul al Curții de Apel specializate „în examinarea” (obiectivă și imparțială) a cauzelor penale referitoare la

infrațiunile de corupție, însă nicidecum Judecătoria fie Colegiul ”anticorupție”, pentru că, prin definiție, ”anticorupție” înseamnă contra corupției și astfel *apriori* acestor instituții formal judecătorești li se atribuie funcții improprii puterii judecătorești, de „combatere” a corupției, fapt care le pune într-o singură poziție de neîncredere sistemică, or tot ce li se va atribui spre examinare, va fi prezumat a fi „anticorupție”, cu toate consecințele de prejudecată părtinitoare.

În acest mod înțelegem că autorii proiectului urmăresc că Judecătoria Anticorupție și Colegiul anticorupție vor fi instanțe ce vor „combate corupția”, ce vor asigura condamnarea „corupților”, considerați și prezumați *apriori* a fi astfel de către procuror și politic. Instanțe ce vor asigura confiscarea nestingherită, fără rezistență legală și proces echitabil a bunurilor prezumate de procurori și ANI ca fiind bunuri dobândite prin pretinse îmbogățiri ilicite.

Astfel în Nota informativă se regăsește „motivarea” că: „Instanța specializată va avea jurisdicție asupra cauzelor de corupție și faptelor conexe și **va fi o continuitate a activității autorităților de investigare a cauzelor de corupție.**”

Mizând că acestea vor fi „o continuitate a activității autorităților de investigare a cauzelor de corupție”, adică tot ce vor decide CNA și PA, aceste instanțe vor asigura „o continuitate a acuzării”, adică vor emite doar sentințe de condamnare. În caz contrar, dacă vor încerca să stabilească adevărul, să pună la îndoială ce a scris procurorul, înseamnă că nu vor asigura „o continuitate a activității de combatere a corupției” și înseamnă că vor fi, nu instanțe „anticorupție”, ci instanțe corupte, așa cum se pretinde că sunt celelalte.

Cu privire la funcționalitatea acestui sistem propus de autori, mai cu seama la nivelul Curții de Apel Chișinău, dacă într-un caz de corupție, la faza de urmărire penală au fost depuse, minim două recursuri față de măsura preventivă, fie față de alte acțiuni procesuale sau măsuri speciale de investigații și acestea au fost examinate de către cele două complete specializate de la Curtea de apel, atunci apare un blocaj funcțional. Respectiv, nu se va putea examina fondul apelului, pentru că cei 6 judecători „specializați” deja au participat în aceasta cauza în recurs la faza judecătorului de instrucție.

De asemenea, o altă Curte de apel, specializată, egală în grad nu există și, înseamnă că procedura se va bloca, iar aceasta cauză nu va putea fi examinată. La fel nu vor putea fi soluționate cazurile de strămutare într-o instanță „egală în grad”, dacă nu vor fi instanțe egale în grad. În același mod se va încălca principiul distribuirii aleatorii a dosarelor, ceea ce va duce la încălcarea dreptului la un proces echitabil.

O altă problemă de blocaj poate avea loc atunci când un complet din 3 judecători va examina cauza în fond și se va declara recuzare. Celălalt complet din 3 judecători specializați va examina recuzarea și astfel se vor „înlocui” completele între ele - un complet va examina cauza în fond, altul cererile de recuzare și invers, ceea ce va reduce la zero principiul distribuirii aleatorii a dosarelor.

Atragem atenția și la faptul că nota informativă la proiectul de lege analizat nu cuprinde fundamentarea economico-financiară, constatările expertizei anticorupție, constatările expertizei juridice, drept urmare, având în vedere că nu sunt întrunite cerințele prevăzute la art. 30; 34; 35; 37 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, autorii proiectului de lege nu au ținut cont de faptul că în ultima perioadă au fost inițiate și votate în Parlamentul Republicii Moldova un șir de modificări la Codul penal, Codul de procedură penală, Codul de procedură civilă, alte acte normative, care **încă nu au fost aplicate sau nu au intrat în vigoare**, dar care, în esență, soluționează problema ce ține de scopul pentru

care a fost elaborat proiectul de lege și anume - *asigurarea calității și celerității judecării cauzelor penale pe acte de corupție și a celor conexe*. Drept urmare, alegațiile expuse în pct. 2.6., din nota informativă „6. Ineficiența măsurilor aplicate anterior”, sunt neîntemeiate și nu justifică elaborarea proiectului analizat.

2. Nemijlocit cu referire la textul proiectului, semnalăm următoarele:

a) la Art. I art. 1 alin. (2) textul „*în măsura în care acestea nu contravin prezentei legi*” propunem a fi exclus, or astfel se încearcă (în mod inutil) limitarea dreptul suveran al legiuitorului de a adopta legi prin care să reglementeze în mod derogatoriu sau prin norme juridice speciale alte soluții în privința organizării și funcționării sistemului judecătoresc anticorupție.

Pe de altă parte, orice normă juridică specială, chiar dacă este anterioară, se va aplica în detrimentul legii date (proiect) în virtutea regulilor de interpretare juridică, ceea ce determină că, în principiu, extrem de puține sunt cazurile de contradicție dintre normele juridice. În speță, ar putea exista o contradicție doar dacă în același moment sau prin același act normativ au fost adoptate/aprobate două norme juridice care reglementează în mod diferit aceeași situație, fără ca nici una din ele să dispună de un caracter special în raport cu cealaltă și fără ca din textul actului normativ/structura acestuia, nota informativă sau prin aplicarea altor metode de interpretare juridică să nu poată fi identificată cu certitudine voința autorului.

b) la Art. I art. 5 alin. (3), raportate la art. VI din proiect și conținutul notei informative, rezultă că Judecătoria anticorupție va examina în calitate de instanță de contencios administrativ legalitatea actelor de constatare emise de Autoritatea Națională de Integritate prin care se constată diferențe substanțiale între veniturile obținute și cheltuielile realizate, pe de o parte, și averea dobândită, pe de altă parte, precum și cererile Autorității Naționale de Integritate privind confiscarea averii nejustificate.

În acest context, semnalăm că, potrivit art. 192 Cod administrativ, „(1) *Pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ la curțile de apel și la Curtea Supremă de Justiție se instituie complete și/sau colegii specializate de judecători*.

(2) *În judecătorii acțiunile în contencios administrativ se examinează de judecători specializați*.”.

Prin urmare, examinarea acțiunilor în contencios administrativ se efectuează de judecători specializați în această materie, iar în curțile de apel și la Curtea Supremă de Justiție se instituie complete specializate în această materie.

În acest context, examinarea în procedura contenciosului administrativ de către judecătoria specializată anticorupție și completul specializat anticorupție a Curții de Apel Chișinău, **presupune modificarea conceptului existent actual, reglementat de Codul administrativ** și va afecta specializarea judecătorilor judecătorei anticorupție.

c) Art. I art. 8 alin. (1) - propunem substituirea textului „Judecătoria Anticorupție are 15 judecători.” cu textul „Judecătoria Anticorupție are 15 funcții de judecător.”, or, în cadrul unei judecătorei se creează funcții de judecător, care pot fi suplinate sau nu. În versiunea actuală, dacă judecătoria nu va avea 15 judecători, rezultă că fie este încălcată legea, fie nu se respectă regulile privind compunerea completului instanței prin selectarea din numărul total de 15 judecători, fie se poate susține că judecătoria dată nu este în cele din urmă creată în lipsa numărului total de 15 judecători angajați.

d) La Art. I, art. 9 alin. (2), textul „(2) *Colegiul anticorupție al Curții de Apel este condus de vicepreședintele Curții de Apel Chișinău.*” presupune că vicepreședintele Curții de Apel Chișinău trebuie să fie membru al colegiului specializat anticorupție (cei 6 judecători), chiar dacă nu a fost selectat și desemnat ca urmare a concursului și evaluării corespunzătoare de către comisia ad-hoc. Dacă nu, atunci apar dubii cu privire la independența colegiului specializat. Propunem, în consecință, reformularea normei juridice.

e) La Art. I art.19 lit. b) menționăm că monitorizarea stilului de viață al judecătorilor nu trebuie să constituie o funcție specifică a CSM, fiind o funcție a autorității publice specializate în monitorizarea cheltuielilor, cadourilor și altor avantaje ale judecătorilor – ANI, or monitorizarea stilului de viață a judecătorilor sub aspect tehnic presupune anume monitorizarea cheltuielilor, cadourilor și altor avantaje/recompense materiale primite/acceptate de aceștia și membri familiilor lor.

f) La Art. I art. 22 alin. (5) propunem a se revedea soluția formulată prin proiect, or transmiterea tuturor cauzelor atribuite în competența Judecătoriei Anticorupție către aceasta, chiar dacă judecătoria de drept comun a început cercetarea judecătorească sau nu a finalizat examinarea cauzei în fond, dacă în termen de 3 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi nu a fost pronunțat nici un act judecătoresc de dispoziție, riscă să afecteze și mai mult termenul de examinare a cauzelor date. În ipoteza dată, va fi necesară reluarea cercetării judecătorești.

e) La Art. I art. 23 propunem stabilirea unui termen restrâns pentru crearea comisiei ad-hoc pentru evaluarea candidaților în cadrul judecătoriei specializate anticorupție și colegiul specializat al Curții de Apel Chișinău.

În temeiul celor relatate, Uniunea Avocaților din Republica Moldova, nu susține conceptul și modul în care este formulat proiectul de Lege **cu privire la sistemul judecătoresc anticorupție și modificarea unor acte normative**, inițiativa legislativă nr. **275 din 28.07.2023**.

Cu respect,

Dorin POPESCU
Președinte al Uniunii Avocaților din Republica Moldova