

Instanța anticorupție - este oare aceasta necesară în Republica Moldova?

Daniel GOINIC Sorina MACRINICI



DOCUMENT DE POLITICI PUBLICE

Instanța anticorupție - este oare aceasta necesară în Republica Moldova?

Daniel GOINIC Sorina MACRINICI



Această publicație este posibilă datorită ajutorului generos al poporului american, oferit prin intermediul Agenției SUA pentru Dezvoltare Internațională (USAID). Opiniile exprimate aparțin CRJM și nu reflectă în mod necesar poziția USAID sau a Guvernului SUA.

Chișinău, 2020

Cuprins

Abrevieri	1
Introducere	2
Sumar	4
I. Este oportună crearea instanței anticorupție în Republica Moldova?	8
1. Context	8
2. Justificarea inițiativei	10
3. Volumul de muncă insuficient	11
4. Accesul redus la instanța de judecată	14
5. Provocările în specializarea îngustă a judecătorilor	17
6. Practica judecătorească cu privire la sancțiunile în cauzele de corupție	18
7. Riscuri colaterale luptei anticorupție	19
8. Analiză comparativă	21
II. Soluții pentru eficientizarea luptei împotriva corupției	28
1. Consolidarea capacităților funcționale ale Procuraturii Anticorupție	28
2. Sporirea capacităților judecătorilor în domeniul cauzelor de corupție	30
Concluzii	32
Recomandări	34

Abrevieri

AAIJ – Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești

CCJE – Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni

CNA – Centrul Național Anticorupție

CSJ – Curtea Supremă de Justiție

CSM – Consiliul Superior al Magistraturii

MJ – Ministerul Justiției

PA – Procuratura Anticorupție

PG – Procuratura Generală

Introducere

Corupția este unul din factorii care afectează buna funcționare a instituțiilor statale, a sistemului democratic și a concurenței loiale. Aceasta constituie principalul obstacol în dezvoltarea social-economică a Republicii Moldova. Combaterea fenomenului corupției rămâne o mare provocare, în special în țările în care instituțiile de stat nu sunt independente sau suficient de curajoase. În timp ce reducerea corupției până la cote acceptabile necesită o revizuire completă a normelor și valorilor sociale, există mai multe reforme tehnice care pot ajuta la prevenirea influenței politice și la reducerea anumitor tipuri de corupție. Acestea includ de obicei seturi de măsuri precum introducerea unui sistem transparent de administrare a treburilor publice, educarea judecătorilor și a organelor responsabile de combaterea corupției, salarii și garanții adecvate pentru angajații din sectorul public, sancțiuni suficient de severe etc.

Scopul prezentului document este evaluarea oportunității creării în Republica Moldova a unei judecătării specializate anticorupție și crearea unor complete anticorupție în cadrul Curții de Apel Chișinău și a Curții Supreme de Justiție (CSJ). O inițiativă în acest sens a fost lansată în anul 2020 de unele instituții ale statului și de unii politicieni. Analiza își propune să ajute autoritățile naționale în procesul de luare a deciziei asupra necesității și oportunității creării instanței anticorupție în Republica Moldova.

Documentul a fost elaborat în urma documentării, analizei și sintezei datelor oficiale. Majoritatea datelor au fost colectate din resurse disponibile public, în timp ce unele date au fost puse la dispoziția CRJM, la solicitare, de către Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești (AAIJ) de pe lângă Ministerul Justiției (MJ).

CRJM a analizat legislația și documentele de politici naționale, precum și informațiile disponibile pe paginile web ale autorităților publice (rapoarte statistice, rapoarte de activitate, comunicate de presă etc.), în special ale MJ, Parlamentului, Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), Procuraturii Generale (PG), Centrului Național Anticorupție (CNA) și ale AAIJ. Au fost studiate standardele internaționale în materia specializării judecătorilor, precum și rapoarte sau studii privind practica unor state în care există curți specializate anticorupție, elaborate de autorități publice și societatea civilă.

În analiză se descrie contextul și documentele de politici naționale care prevăd inițiativa de creare a instanței anticorupție. Au fost analizați factorii de risc care ar putea periclita necesitatea unei asemenea inițiative. Documentul de asemenea analizează contextul și experiența unor state în care există instanțe judecătorești anticorupție. Analiza nu presupune o evaluare sistemică a performanței acestora. Ea are scopul să scoată în evidență unele rezultate

și provocări întâmpinate de către instanțele specializate în unele state europene. Documentul reflectă și necesitatea consolidării capacităților funcționale ale organului de investigare a cazurilor de corupție prin modificarea competențelor acestuia pentru a asigura o luptă eficientă cu corupția. La finalul analizei sunt prezentate concluziile generale și recomandările specifice.

Sumar

Fiecare stat urmează să își asigure un cadru instituțional anticorupție cât mai potrivit specificului național. Art. 115 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova acordă posibilitatea ca pentru anumite categorii de cauze să poată funcționa judecătorii specializate. Potrivit acestor norme constituționale, Parlamentul are dreptul discreționar de a crea judecătorii specializate. Nu este clar dacă această normă permite crearea unei instanțe de apel specializată. Se pare totuși că o instanță supremă anticorupție ar putea fi contrară Constituției. Orice decizie cu privire la sistemul de drept trebuie să fie bazată doar pe o analiză rațională a condițiilor și a specificului fiecărui stat.

Inițiativa de creare a unei instanțe specializate anticorupție nu se încadrează în măsurile de politici întreprinse în ultimii ani de către autoritățile din Republica Moldova, când s-a renunțat la toate instanțele judecătorești specializate. De asemenea, inițiativa este contrară procesului de optimizare a hărții judecătorești care a fost inițiat la 1 ianuarie 2017 și care urmează a fi implementat până în 2027.

Crearea unei judecătării anticorupție ar presupune și surse financiare suplimentare din bugetul de stat (de exemplu, salarizarea judecătorilor și personalului instanței specializate, atribuirea unui edificiu separat, asigurarea cu resurse tehnice etc.). Este necesară aprecierea impactului asupra bugetului public și capacitatea acestuia de a susține noi cheltuieli. Necesitățile bugetare ale sectorului judecătoresc trebuie negociate anual, de multe ori într-un context extrem de politizat în care există multe alte necesități pentru cheltuieli publice. Deocamdată, autoritățile nu au prezentat vreo analiză privind costurile de creare a unei asemenea instanțe specializate.

În Republica Moldova nu există un număr de cauze suficient pentru crearea unei instanțe specializate anticorupție. Conform datelor statistice oficiale, pe parcursul ultimilor cinci ani, între 2015-2019, numărul mediu de dosare penale privind faptele de corupție examinate de instanțele de judecată a constituit 199 de dosare pe an. În același timp, sarcina medie anuală a fiecărui judecător în ultimii cinci ani este de circa 620 de dosare, iar numărul de cauze examinate care s-au finalizat cu o soluție este în mediu de 610 de cauze. Urmând conceptul pus la baza optimizării hărții judecătorești, o instanță de judecată nu poate avea mai puțin de nouă judecători. În cazul în care o instanță anticorupție ar fi creată, cei 9 judecătorii care vor activa în aceasta ar avea cea mai mică sarcină de muncă – circa 22 de dosare anuale per judecător. În situația în care instanța anticorupție ar avea un număr minim de trei judecători, sarcina medie anuală a unui judecător din această instanță ar fi de 66 de dosare. Aceasta a fost sarcina medie lunară a unui judecător din judecătării în ultimii ani.

Examinarea tuturor cauzelor de corupție de o singură instanță de fond, care probabil se va afla în mun. Chișinău, va crea dificultăți în examinarea cauzelor din regiuni, or aceasta ar necesita deplasarea tuturor participanților la proces în capitală. În ultimii doi ani, în Republica Moldova în jur de două treimi de cauze de corupție s-au examinat în judecătoriile din afara mun. Chișinău.

Crearea unei instanțe și complete specializate anticorupție presupune o specializare îngustă a unui număr redus de judecători. Nu există standarde internaționale privind specializarea îngustă a judecătorilor. 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.

Unul din obiectivele pe care credem că le vizează această inițiativă ar fi uniformizarea practicii judecătorești în cazurile de corupție. Totuși, practica judecătorească cu privire la sancțiunile în cauzele de corupție este relativ uniformă, divergențe existând doar în cauzele cu încărcătură politică pronunțată¹. Crearea instanțelor judecătorești specializate și-ar găsi justificare doar în cazul în care domeniul ar fi într-atât de complicat, încât judecătorii chiar ar avea nevoie de cunoștințe și experiență speciale pentru a face față cauzei. Complexitatea cauzelor de corupție se referă la investigarea acestora, nu la examinarea lor în instanța de judecată. Dosarele de corupție pot fi examinate cu ușurință de judecătoriile de drept comun, care uneori soluționează cazuri mai complicate. La fel, în mai mult de jumătate din cauzele de corupție, suspjecții își recunosc vina sau pledează vinovați în baza probelor prezentate de procurori.

Inițiativa implică numeroase riscuri colaterale, care nu sunt în măsură să eficientizeze lupta cu corupția. Este mult mai ușor de a influența necorespunzător un număr mic și cunoscut de judecători decât un corp numeros de judecători, cărora li se repartizează dosare prin intermediul unor sisteme informatice.

Literatura existentă evidențiază faptul că argumentul cel mai des citat pentru crearea unor instanțe specializate anticorupție este nevoia de o mai mare eficiență în soluționarea cazurilor de corupție și necesitatea de a semnală publicului intern și internațional că țara ar lua în serios lupta împotriva corupției². Majoritatea instanțelor specializate anticorupție în alte state au fost înființate în mod voluntar. În unele cazuri, cerințele organizațiilor internaționale și ale programelor de asistență externă au jucat un rol decisiv. Cu toate acestea, eficiența practică a instanțelor judecătorești anticorupție încă nu a fost dovedită convingător.

Deși nu se poate spune că „cele mai bune practici” recomandă crearea instanțelor judecătorești anticorupție, din experiența și modelele existente pot fi trasate anumite concluzii. Crearea instanțelor judecătorești anticorupție nu poate eradică singură corupția. Totodată, în statele unde nivelul corupției este cel mai redus, asemenea instanțe specializate nu există. Judecătorii specializați în materie penală pot fi totuși specializați pentru examinarea cauzelor de corupție.

CRJM consideră că Ministerul Justiției și Guvernul Republicii Moldova trebuie să renunțe la inițiativa privind crearea unei instanțe judecătorești anticorupție pentru că aceasta nu este justificată din punct de vedere al necesităților juridice, vine în contradicție cu procesul de

¹ Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Document analitic „Sanționarea în cauzele de corupție – cât de uniformă este practica judecătorească”, Chișinău, decembrie 2015, disponibil la: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2015/12/CRJM-DA-Sanct-cazuri-coruptie-23.12.2015-1.pdf>.

² Matthew C Stephenson, Sofie Arjon Schütte, Raport „Specialised anti-corruption courts. A Comparative Mapping”, decembrie 2016, p. 26, disponibil la: <https://www.u4.no/publications/specialised-anti-corruption-courts-a-comparative-mapping.pdf>.

optimizare a hărții judecătorești și, în esență, este contrară obiectivelor declarate de autoritățile moldovenești cu privire la lupta cu corupția.

În Republica Moldova, o soluție eficientă în lupta cu corupția ar fi consolidarea Procuraturii Anticorupție (PA). Deși, PA a fost creată pentru a lupta cu corupția mare, aceasta dedică eforturi semnificative pentru cauzele de corupție mică. Este necesară limitarea competențelor acesteia doar la cauzele de mare corupție. Micșorarea cazurilor în gestiunea procurorilor anticorupție va determina calitatea instrumentării la faza urmăririi penale și reprezentării în instanța de judecată și ar eficientiza eforturile anticorupție.

I. Este oportună crearea instanței anticorupție în Republica Moldova?

Art. 115 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova acordă posibilitatea creării judecătorilor specializate pentru anumite categorii de cauze. Potrivit acestei norme constituționale, Parlamentul are dreptul discreționar de a forma judecătorii de nivelul întâi specializate și de a decide asupra construcției arhitecturale a sistemului judecătoresc din Republica Moldova. Guvernul a inițiat consultări publice referitor la crearea instanței anticorupție sau a completelor de judecată anticorupție. Considerăm că o asemenea inițiativă trebuie să se bazeze pe o analiză minuțioasă, cu luarea în calcul a politicilor publice adoptate anterior și a factorilor de risc care ar putea periclita atingerea obiectivelor propuse.

1. Context

Ideea creării instanțelor anticorupție nu este una nouă pentru Republica Moldova. O asemenea inițiativă a fost lansată de Ministerul Justiției în 2015³. Autorii pledau pentru lichidarea Judecătoriei Militare, iar în clădirea acesteia să fie amplasată o instanță specializată pentru cauzele de corupție și cele conexe corupției. CRJM nu a susținut această inițiativă în 2015 din mai multe motive, printre care numărul mic de cauze de corupție, riscurile sporite de influență asupra judecătorilor din judecătorie sau completul specializat, pentru că era în contradicție cu politicile publice deja adoptate etc⁴. Judecătoria Militară într-un final a fost lichidată, dar inițiativa înființării instanței anticorupție nu s-a materializat. În 2020, autoritățile au revenit la această inițiativă.

Autoritățile naționale au decis că este necesară elaborarea unui studiu privind oportunitatea creării unei instanțe specializate anticorupție. În p. 5 și 6 din Pilonul III din Strategia Națională de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017–2020 (SNIA)⁵, este prevăzută instituirea instanțelor sau, după caz, a completelor de judecată specializate pentru examinarea dosarelor

³ Ministerul Justiției, Anunțuri privind proiecte de acte normative remise spre coordonare, 2015, disponibil la: http://www.justice.gov.md/public/files/transparenta_in_procesul_decizional/coordonare/2015/septembrie/2015.09.28_L_coruptie_si_C_Apel_final.pdf.

⁴ Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Opinie cu privire la proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (crearea Judecătoriei Anticorupție și Curții de Apel de Circumscripție Chișinău), 19 octombrie 2015, <http://crjm.org/wp-content/uploads/2015/10/2015-10-19-CRJM-opinie-InstCorrupt.pdf>.

⁵ Centrul Național Anticorupție, „Raport de monitorizare a implementării Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017–2020, Perioada de raportare: semestrul I al anului 2019”, Chișinău, 2019, p. 82, disponibil: https://www.cna.md/public/files/Raport_SNIA_sem_I_2019_final.pdf.

pentru acte de corupție și conexe corupției. Termenul de realizare urma să fie trimestrul III al anului 2017. În cadrul ședinței Grupului de Monitorizare 3 a SNIA din 7 iulie 2019, s-a luat decizia de a înainta Parlamentului propuneri de modificare a pct. 5 și 6⁶. Ca urmare a constatării de către membrii de monitorizare SNIA a multor provocări în implementarea acțiunilor vizate, a fost propusă realizarea unei analize (studiu) privind oportunitatea instituirii instanțelor/completelor specializate pentru examinarea dosarelor pentru acte de corupție și conexe corupției. A fost propus un nou termen de realizare, și anume „trimestrul III 2020”.

Ulterior, prin Hotărârea Guvernului nr. 636 din 11 decembrie 2019, a fost aprobat Planul de Acțiuni al Guvernului pentru anii 2020–2023⁷. În conformitate cu pct. 1.9. din acest Plan de Acțiuni, Guvernul nu impune în termene imperative crearea unei judecătoria specializate anticorupție de primă instanță și crearea unor complete anticorupție în cadrul Curții de Apel Chișinău și CSJ. Măsura prevede efectuarea unui studiu comparativ privind oportunitatea creării unei instanțe specializate în examinarea infracțiunilor de corupție, cu un termen de executare până în septembrie 2021. Cu toate acestea, la 10 iunie 2020, în absența unui asemenea studiu, MJ a anunțat inițierea procesului de elaborare a unui proiect de act normativ, prin care urmează a fi creată o instanță specializată în domeniul anticorupție⁸. Proiectul urma să abordeze toate aspectele necesare creării și funcționării unei asemenea instanțe.

La 19 iunie 2020, un grup de deputați în Parlament au înregistrat în calitate de inițiativă legislativă un proiect de lege cu privire la Curtea Anticorupție a Republicii Moldova⁹. Proiectul propune ca aceasta să reprezinte unica instanță de judecată specializată anticorupție. Curtea va fi compusă din două colegii: Colegiu general și Colegiu de apel. Ulterior, la 3 iulie 2020, MJ a organizat consultări publice cu autoritățile naționale de resort și societatea civilă, prin care a inițiat discuțiile privind oportunitatea creării instanței specializate¹⁰. De asemenea, au fost abordate și aspecte ce țin de crearea completelor de judecată specializate în domeniul dat.

La 30 septembrie 2020, Procurorul General a sesizat CSM și MJ solicitând instituirea completelor de judecătoria, specializați în examinarea dosarelor vizând „furtul miliardului” și a celor conexe¹¹. Inițiativa propune crearea completelor la nivelul Judecătoriai mun.Chișinău (sediile Ciocana și Buiucani) și Colegiul penal al Curții de Apel Chișinău, cu desemnarea judecătorilor specializați în soluționarea acestor categorii de dosare. La 13 octombrie 2020, urmare a sesizării în cauză, CSM a decis să recomande președintelui Judecătoriai Chișinău și președintelui Curții de Apel Chișinău să asigure specializarea profesională a judecătorilor

⁶ Ibid.

⁷ Guvernul Republicii Moldova, Planul de Acțiuni al Guvernului pentru anii 2020–2023, pag. 7, https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/pag_2020-2023_ro.pdf.

⁸ Ministerul Justiției, Anunț privind inițierea elaborării unui proiect de lege cu privire la înființarea instanței anticorupție, 10 iunie 2020, disponibil la: <http://www.justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=184&id=4916>.

⁹ Parlamentul Republicii Moldova, Proiect de lege nr. 264 cu privire la Curtea Anticorupție a Republicii Moldova, 2020, disponibil la: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5119/language/ro-RO/Default.aspx>. Proiectul propune ca această Curte să reprezinte unica instanță de judecată specializată anticorupție, care va înfăptui justiția la soluționarea cauzelor penale în materie de corupție și aferente actelor de corupție. Potrivit proiectului, Curtea se propune să fie compusă din două colegii: Colegiu general și Colegiu de apel. Prin proiect se înaintează o serie de condiții suplimentare candidaților la funcția de judecător la Curtea Anticorupție și mai multe garanții de asigurare a independenței și securității acestora etc.

¹⁰ Ministerul Justiției, Comunicat de presă, Consultări publice privind crearea instanțelor sau a completelor de judecată anticorupție, 2020, disponibil la: <http://justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=4&id=4942>.

¹¹ Procuratura Generală, Comunicat de presă, Procuratura pledează pentru accelerarea examinării dosarelor privind „furtul miliardului” de către complete de judecătoria specializați în acest sens, 2020, disponibil la: <http://procuratura.md/md/news/1211/1/8432/>.

instanțelor în domeniul infracțiunilor economice și a infracțiunilor de corupție și a celor conexe¹². La fel, CSM a atenționat președinții acestor instanțe privind diligența la aplicarea prevederilor legale referitoare la distribuirea aleatorie a dosarelor respective.

2. Justificarea inițiativei

Inițiativa de creare a unei instanțe specializate anticorupție nu se încadrează în măsurile de politici întreprinse în ultimii ani. În 2016, cu doar patru ani în urmă, Republica Moldova a adoptat o lege prin care a renunțat la toate instanțele judecătorești specializate și a decis reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești¹³. Legea a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2017. În rezultatul votului legislatorului, instanțele specializate – Judecătoria Comercială de Circumscripție și Judecătoria Militară – au fost lichidate. Instanțele specializate au fost lichidate deoarece reprezentau un focar de corupție (cele economice), fie aveau un volum de muncă foarte mic (Judecătoria Militară). Scopul acelei reforme a fost de asemenea de a consolida judecătoriile de prim nivel (până la cel puțin nouă judecători per judecătorie), pentru a asigura o mai bună calitate a justiției și o distribuire aleatorie veritabilă a dosarelor în judecătoriile mici. Prin urmare, inițiativa de creare a unei instanțe specializate anticorupție vine în contradicție cu o reformă structurală importantă care este în derulare începând cu 1 ianuarie 2017¹⁴ și care prevede unificarea treptată a sediilor judecătoriilor existente timp de 10 ani, până la 31 decembrie 2027.

Această inițiativă nu corespunde cu angajamentele anunțate de Guvern în Planul său de Acțiuni pentru anii 2020–2023 și trebuie să fie precedată de un studiu. Punctul 1.9 din Planul de Acțiuni al Guvernului nu menționează în termene imperative crearea unei instanțe anticorupție, ci doar efectuarea unui studiu privind oportunitatea creării judecătoriei anticorupție și crearea unor complete anticorupție în cadrul Curții de Apel Chișinău și CSJ. Termenul de executare a acestei acțiuni indicat în Planul de Acțiuni este septembrie 2021. Prin urmare, Guvernul s-a angajat să elaboreze un studiu de oportunitate privind crearea unei asemenea acțiuni. În plus, nu există o urgență în elaborarea acestui proiect – autoritățile mai aveau la dispoziție cel puțin un an de zile, timp în care ar fi posibilă efectuarea studiului de oportunitate. În conformitate cu art. 25 din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, în cazul elaborării unor reglementări cu impact asupra bugetului și/sau care preved reorganizări și reforme structurale ori instituționale, se efectuează o cercetare. Prin urmare, studiul de oportunitate pentru crearea unei instanțe specializate anticorupție era necesar.

Autoritățile nu au prezentat care vor fi cheltuielile necesare pentru crearea unei instanțe specializate anticorupție și evaluarea impactului asupra bugetului public și capacității bugetului public de a susține noi cheltuieli. Crearea unei noi instanțe judecătorești specializate presupune surse financiare suplimentare din bugetul de stat, cum ar fi salarizarea judecătorilor și a personalului instanței specializate, atribuirea unui edificiu separat, asigurarea cu resurse tehnice etc. Un studiu de cercetare planificat de Guvern în Planul său de Acțiuni 2020–2023 ar trebui să includă un capitol și la acest aspect. Necesitățile bugetare ale sectorului judecătoresc

¹² Consiliu Superior al Magistraturii, Sinteza ședinței CSM nr. 25 din 13 octombrie 2020, disponibilă la: https://www.csm.md/files/Ordinea_de_zi_CSM/2020/25/Sinteza25.pdf.

¹³ Art. 1 alin.(3) din Legea nr. 76 din 21 aprilie 2016 cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești, disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=97419&lang=ro.

¹⁴ Proces inițiat în conformitate cu Legea cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești.

trebuie negociate anual, de multe ori într-un context extrem de politizat în care există multe alte necesități pentru cheltuieli publice. În contextul cheltuielilor deja asumate pentru reorganizarea instanțelor judecătorești, precum și în situația actuală a pandemiei COVID-19, aceste cheltuieli ar fi destul de dificil de justificat.

3. Volumul de muncă insuficient

Unul din principalele considerente pentru luarea unei decizii privind fondarea instanței anticorupție este volumul de lucru, care ar trebui să fie suficient pentru a justifica crearea acesteia. În Republica Moldova, numărul de dosare de corupție este destul de mic și nu va asigura sarcina de muncă minimă pentru judecătorii unei instanțe specializate pe cauze de corupție.

Pentru această analiză, am studiat datele statistice privind opt componente de infracțiune, denumite generic infracțiuni de corupție, și anume art. 324 din Codul penal (coruperea pasivă), art. 325 din Codul penal (coruperea activă), art. 327 din Codul penal (abuzul de putere sau abuzul de serviciu), art. 328 din Codul penal (excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu), art. 330 din Codul penal (primirea de către un funcționar a recompensei ilicite), art. 333 din Codul penal (luarea de mită), art. 334 din Codul penal (darea de mită) și art. 335 din Codul penal (abuzul de serviciu).

Pe parcursul ultimilor cinci ani, între 2015–2019, numărul mediu anual al dosarelor privind faptele de corupție examinate de instanțele de judecată a fost de 199 de dosare. Numărul de dosare de corupție care au fost examinate de instanțele de judecată cu pronunțarea unei soluții este și mai mic și a ajuns în mediu la 162 de dosare pe an.¹⁵

Tabel nr. 1. Numărul dosarelor de corupție în judecătorii între 2015–2019

	2015	2016	2017	2018	2019	Media pe anii 2015–2019
Dosare în examinare	192	166	247	202	187	199
Examine cu pronunțarea sentinței	152	146	182	170	159	162

Sursa: Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești, Rapoarte privind examinarea cauzelor în ceea ce privește lupta cu corupția pentru anii 2015–2019, prelucrare CRJM

Spre comparație, volumul de muncă mediu general al instanțelor de judecată a constituit în mediu 304,440 de dosare și materiale în ultimii cinci ani.¹⁶ Numărul mediu de dosare de corupție în ultimii cinci ani (199) reprezintă doar circa 0,06% din numărul total de dosare și materiale examinate de instanțele de judecată în aceeași perioadă (304,440). Este destul de

¹⁵ Date extrase din Rapoartele Agenției de Administrare a Instanțelor Judecătorești privind examinarea cauzelor în ceea ce privește lupta cu corupția, disponibile la: <http://aaij.justice.md/ro/reports>.

¹⁶ Date extrase din Rapoartele Agenției de Administrare a Instanțelor Judecătorești privind examinarea dosarelor în instanțele de judecată pe parcursul anilor 2015–2019, disponibile la: <http://aaij.justice.md/ro/reports>.

dificil de argumentat necesitatea organizării unei instanțe separate pentru a examina circa 0,06% din volumul general de muncă al instanțelor de judecată.

Tabel nr. 2. Volumul de muncă general al instanțelor de judecată între 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019	Media pe anii 2015-2019
Volumul de muncă general al instanțelor de judecată (dosare și materiale)	295,714	302,460	310,971	303,750	309,307	304,440

Sursa: Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești, Rapoartele privind examinarea dosarelor în instanțele de judecată în anii 2015 - 2019, prelucrare CRJM

În cazul în care o instanță anticorupție ar fi creată, judecătorii care vor activa în aceasta ar avea cea mai mică sarcină de muncă anuală dintre toate instanțele de judecată. Sarcina medie anuală a unui judecător în ultimii cinci ani este de circa 620 de dosare, iar numărul de cauze examinate care s-au finalizat cu o soluție este în medie de 610¹⁷ (tabelul nr. 3). În 2016, la reorganizarea instanțelor de judecată, a fost luată decizia că o judecătorie trebuie să aibă un număr minim de 9 judecători. Prin urmare, un simplu calcul matematic ne arată că dacă divizăm sarcina medie a dosarelor de corupție examinate în ultimii cinci ani – 199 de cauze (tabelul nr. 1) – la numărul minim de 9 judecători, sarcina medie anuală a judecătorilor din instanța specializată ar fi de doar 22 de dosare – de circa 30 de ori mai puțin decât pentru ceilalți judecători. Chiar în situația în care s-ar lua decizia ca instanța să aibă minimum trei judecători, sarcina medie anuală ar fi de numai 66 de dosare – de 9 ori mai puțin decât ceilalți judecători. Mai mult ca atât, acest volum de muncă ar fi similar cu volumul mediu lunar de lucru al unui judecător din judecătorii – circa 68.2 dosare pe lună (tabelul nr.3).

Având în vedere numărul extrem de redus al cauzelor de corupție examinate de instanța de fond, problema volumului de muncă insuficient este valabilă și pentru eventualele complete specializate anticorupție la nivelul Curții de Apel Chișinău și al CSJ.

Tabel nr. 3. Volumul de muncă per judecător între 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019	Media pe anii 2015-2019
Media anuală a cauzelor examinate per judecător	603	607	648	603	637	620

¹⁷ Date extrase din Rapoartele Agenției de Administrare a Instanțelor Judecătorești privind examinarea dosarelor în instanțele de judecată pe parcursul anilor 2015-2019, disponibile la: <http://aaij.justice.md/ro/reports>.

	2015	2016	2017	2018	2019	Media pe anii 2015-2019
Media anuală a cauzelor soluționate per judecător	603	595	627	600	621	610
Media lunară de lucru a unui judecător din judecătoria	-	66.8	71.9	65.57	68.54	68.2

Sursa: Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești, Rapoartele privind examinarea dosarelor în instanțele de judecată în anii 2015 - 2019, prelucrare CRJM

Comparație cu alte categorii de dosare penale

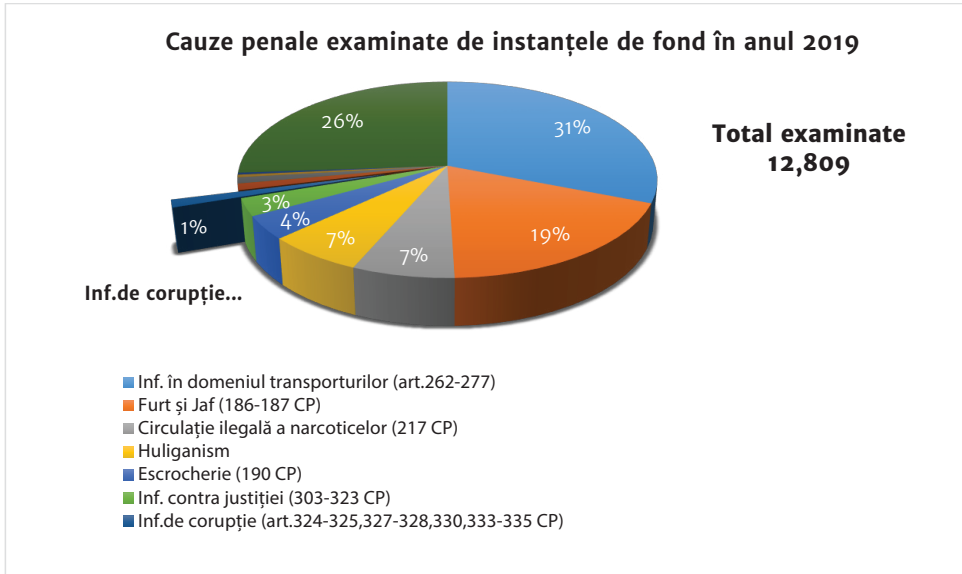
Vom încerca să comparăm numărul de dosare de corupție cu alte categorii de dosare penale. Numărul cauzelor de corupție examinate în instanțe este mult mai mic decât alte categorii de cauze penale examinate de instanțele de judecată, pentru care însă autoritățile nu au inițiat crearea unor instanțe specializate.

În anul 2019, cele mai frecvente tipuri de infracțiuni examinate și sancționate de instanțele de judecată au fost:

- Infracțiuni în domeniul transporturilor (art. 262-277 CP) – 3,976 de cauze;
- Furtul (art. 186 CP) – 2,012 de cauze;
- Circulația ilegală a substanțelor narcotice, psihotrope sau a precursorilor (art. 217 CP) – 885 de cauze;
- Huliganismul (art. 287 CP) – 844 de cauze;
- Escrocheria (art. 190 CP) – 494 de cauze.

Pentru comparație, cele opt componente de infracțiune, denumite generic infracțiuni de corupție (art. 324-325 CP, 327-328 CP, 330 CP și 333-335 CP) au constituit în mediu pe ultimii cinci ani 199 de cauze examinate și 162 de cauze cu pronunțarea soluției pe caz (tabelul nr. 1), adică mai puțin decât oricare dintre categoriile de cauze penale enumerate mai sus.

Figură 1: Cauze penale examinate de instanțele de fond în anul 2019



Sursa: Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești, Raport privind judecarea cauzelor penale pentru perioada de 12 luni 2019, prelucrare CRJM

4. Accesul redus la instanța de judecată

În cazul în care instanța anticorupție va fi creată, aceasta cel mai probabil se va afla în mun. Chișinău. Examinarea tuturor cauzelor de corupție din țară de o singură instanță de fond va crea dificultăți în examinarea cauzelor din regiuni, or aceasta va necesita deplasarea tuturor participanților la proces în capitală. În practică, mai mult de jumătate de cauzele legate de corupție se examinează în judecătoriile regionale (tabelul nr.4). În ultimii cinci ani, Judecătoria Chișinău a soluționat mai puțin de jumătate din toate cauzele legate de corupție – 41% în 2015 (59 din 145), 48% în 2016 (58 din 121), 48% în 2017 (87 din 182), 31% în 2018 (53 din 170) și 37% în 2019 (59 din 158). Mai mult ca atât, proporția cauzelor de corupție soluționate de Judecătoria Chișinău a fost mai mică în ultimii doi ani, 2018–2019, în comparație cu perioada 2015–2017.

Prin urmare, dacă luăm în calcul tendința din ultimii doi ani, în circa două treimi de cazuri de corupție, participanții vor fi nevoiți să se deplaseze în mun. Chișinău, ceea ce va pune piedici în accesul la instanță, va tergiversa termenele de examinare a cauzelor și va mări cheltuielile de judecată.

Tabel nr. 4. Numărul cauzelor de corupție examinate de judecătorii în perioada 2015-2019, după categoriile de instanțe de judecată competente

Nr.	Instanța de judecată	2015		2016		2017		2018		2019	
		Examineate	Pronunțate cu sentință	Examineate	Pronunțate cu sentință	Examineate	Pronunțate cu sentință	Examineate	Pronunțate cu sentință	Examineate	Pronunțate cu sentință
1	Judecătoria Chișinău (sediul Botanica)	2	2	5	4	8	20				
	Buiucani	23	23	29	27	50	49	62	53	62	59
	Centru	21	17	19	15	6	5				
	Ciocana	6	6	3	3	4	3				
	Rîșcani	11	11	13	9	19	10				
	Total dosare Chișinău	63	59	69	58	87	87	62	53	62	59
2	Judecătoria Balti	10	10	9	9	7	7	12	11	10	10
	Fălești	1	1	0	0	0	0	5	5	1	1
	Sîngerei	1	0			3	3	4	4	5	5
3	Judecătoria Anenii Noi	0	0	4	4	5	5	5	5	1	1
	Bender	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0
4	Judecătoria Cimișlia	1	1	1	1	6	5	3	1	7	7
	Basarabeasca	2	2	0	0	0	0	-	-	-	-
	Leova	2	2	5	3	2	1	8	0	1	1
5	Judecătoria Edineț	2	2	4	4	2	1	0	0	3	3
	Briceni	3	3	1	1	9	9	2	2	0	0
	Dondușeni	2	2	7	6	4	3	2	2	1	0
	Ocnîța	2	2	1	1	2	2	7	7	8	7

6	Judecătoria Cahul	6	6	8	8	11	8	5	5	5	5
	Taraclia	5	5	6	5	4	2	4	4	0	0
	Cantemir	1	1	0	0	1	1	4	4	0	0
7	Judecătoria Strășeni	3	3	3	3	5	6	1	1	3	3
	Călărași	1	1	3	3	0	0	1	1	1	1
8	Judecătoria Caușeni	4	4	3	3	1	1	4	3	3	3
	Ștefan Vodă	1	1	1	0	0	0	5	5	2	2
9	Judecătoria Comrat	1	1	3	1	2	2	14	12	7	7
	Ceadr-Lunga	3	3	3	2	4	4	6	5	3	1
	Vulcănești	0	0	3	3	2	0	0	0	0	0
10	Judecătoria Criuleni	1	1	1	1	2	2	2	2	3	3
	Dubăsari	1	1	4	3	0	0	2	0	2	2
11	Judecătoria Drochia	4	4	2	1	0	0	2	2		
	Rîșcani	2	2	4	4	4	4	3	3	5	5
	Glodeni	0	0	1	1	0	0	0	0	4	4
12	Judecătoria Soroca	5	4	3	3	5	5	2	2	2	2
	Florești	5	3	3	3	4	4	2	2	0	0
13	Judecătoria Hincești	3	3	2	2	7	7	8	8	3	3
	Ialoveni	4	4	4	3	2	1	3	2	6	5
14	Judecătoria Ungheni	3	3	4	4	2	2	7	7	11	11
	Nisporeni	3	3	0	0	3	3	-	-	-	-
15	Judecătoria Orhei	4	2	4	4	3	2	4	4	5	5
	Șoldănești	6	4	1	1	3	3	5	5	2	2
	Rezina	2	2	0	0	0	0	3	2	0	0
	Telenești	0	0	1	1	2	2	0	0	0	0
	Total dosare	158	145	177	121	194	182	198	170	166	158

Sursa: Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești, Rapoartele privind examinarea dosarelor în instanțele de judecată în anii 2015 - 2019, prelucrare CRJM

În nota informativă la proiectul Legii cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești se menționează că, conform datelor statistice, aproape 50% din întreprinderi erau amplasate în afara mun. Chișinău, ceea ce a creat anumite dificultăți determinate de distanța mare și timpul necesar pentru a asigura prezența părților la procesele de judecată¹⁸.

În mod similar, și cauzele de corupție, fiind examinate în instanțele regionale în proporție de circa două treimi în ultimii doi ani, pot implica un număr mare de participanți la procesul judiciar (inclusiv martori), ai căror prezență poate fi îngreunată de necesitatea de deplasare în mun. Chișinău. În plus, 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.¹⁹ Aceasta poate duce la tergiversarea examinării cauzelor de corupție în instanța specializată.

5. Provocările în specializarea îngustă a judecătorilor

Crearea unei instanțe judecătorești anticorupție implică o specializare îngustă a unui număr redus de judecători ai acestei instanțe. Specializarea judecătorilor este un subiect care poate fi interpretat din diferite perspective și asupra căruia se poate conveni, luându-se în considerare oportunitățile și particularitățile contextului național.

Specializarea judecătorilor a fost impusă de necesitatea adaptării la evoluția dreptului, având în vedere evoluția jurisprudenței și doctrinei, știința juridică devenind din ce în ce mai vastă și complexă. Astfel, pentru judecător a devenit dificil să se perfecționeze, în timp ce societatea și justițiabilii cer din ce în ce mai mult profesionalism și eficiență din partea sa. Specializarea judecătorului garantează că acesta va avea cunoștințele și experiența necesară în domeniul său de competență și în adoptarea unor decizii de o mai bună calitate.

Recomandările internaționale nu dezaprobă, dar nici nu favorizează specializarea judecătorilor. Totuși, avizul nr. 15 (2012) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni²⁰ (CCJE) enumeră și riscurile unei specializări înguste și nu 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 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 justițiabil;
- 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;

¹⁸ Ministerul Justiției, Notă informativă la proiectul Legii cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești, 2016, pag. 9, disponibilă la: http://www.justice.gov.md/public/files/transparenta_in_procesul_decizional/proiecte_spre_examinare/2016/februarie/4.1_Nota_L_reorganizare_sistem_ro.pdf.

¹⁹ A se vedea pentru detalii, Misiunea OSCE în Moldova, Raport Final, Programul de Monitorizare a Proceselor de Judecată în Republica Moldova, pag. 33, disponibil la: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/b/70946.pdf>.

²⁰ Avizul nr. 15 (2012) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) privind specializarea judecătorilor, adoptat în cadrul celei de-a 13-ea reuniuni plenare a CCJE (Paris, 5-6 noiembrie 2012), disponibil la: <https://rm.coe.int/16807477d9>.

- 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;
- 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;
- înființarea de instanțe specializate ca răspuns la presiunea publicului, cum ar fi instanțele ce judecă 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 etc.

Majoritatea judecătorilor din Republica Moldova nu susțin specializarea îngustă. Potrivit sondajului efectuat în cadrul Studiului cu privire la specializarea judecătorilor și oportunitatea creării sistemului instanțelor de contencios administrativ în Republica Moldova, majoritatea de 68% din judecătorii respondenți au considerat că specializarea judecătorilor urmează să aibă loc în cele două domenii generale: penal și civil, 20% nefiind de acord și 8% - neutri²¹. La întrebarea privind opinia 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”).

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, se recomandă limitarea numărului de judecătorii specializate la jurisdicția generală (civilă și penală) și jurisdicția administrativă.

Având în vedere cele enunțate *supra* putem menționa că nu există o practică sau 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. O astfel de decizie trebuie să fie bazată doar pe o analiză rațională a condițiilor și posibilităților fiecărui stat. Cert este că în acest exercițiu autoritățile trebuie să fie responsabile și să evite reforme nefundamentate și nejustificate.

6. Practica judecătorească cu privire la sancțiunile în cauzele de corupție

Presupunem că unul din obiectivele creării unei instanțe anticorupție ar fi unificarea practicii judecătorești în cauzele de corupție. O analiză anterioară a CRJM a confirmat că practica judecătorească cu privire la sancțiunile în cauzele de corupție este relativ uniformă, divergențe existând doar în cauzele cu încărcătură politică pronunțată²². CSJ își poate unifica

²¹ Sondajul a fost realizat de CBS-Axa, cu utilizarea chestionarului elaborat de 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*, Chișinău, februarie 2014, disponibil la: http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/06/2014-Studiu-Specializ-Jud-MD_ro.pdf.

²² Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Document analitic „Sancționarea în cauzele de corupție – cât de uniformă este practica judecătorească”, Chișinău, decembrie 2015, disponibil la: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2015/12/CRJM-DA-Sanct-cazuri-corupție-23.12.2015-1.pdf>.

eficient și într-un termen scurt propria jurisprudență. Pentru aceasta, voința sinceră este mult mai productivă decât modificări legislative sau mecanisme create în plus²³. Continuarea unei practici uniforme la nivelul CSJ inevitabil va determina și schimbarea practicii la nivelul judecătorilor și curților de apel. La rândul lor, procurorii ar putea contribui la asigurarea unei practici uniforme pe cauzele de corupție prin contestarea tuturor cauzelor în care sancțiunea nu este aplicată în spiritul legii.

La fel, analiza CNA privind sentințele adoptate de către instanțele judecătorești în anul 2019²⁴ relevă că a sporit atenția judecătorilor în privința examinării cauzelor de corupție, generată atât de modificările legislației procesual penale, cât și de activitatea organelor de drept specializate. În majoritatea cazurilor, instanțele de fond au menținut încadrarea juridică a acțiunilor inculpaților cu care aceștia au fost trimiși în judecată și au asigurat sporirea numerică a examinării cauzelor pe infracțiuni de corupție în procedura simplificată, pe baza probelor administrate în faza de urmărire penală și în baza acordului de recunoaștere a vinovăției (art. 364¹ CPP și art. 80 CP)²⁵.

În general, crearea 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 experiență speciale pentru a face față cauzei. Considerăm că dosarele de corupție pot fi examinate cu ușurință de judecătorii de drept comun, care uneori soluționează cazuri mult mai complicate.

7. Riscuri colaterale luptei anticorupție

Inițiativa implică numeroase riscuri colaterale care nu sunt în măsură să eficientizeze lupta cu corupția. Unul dintre acestea reprezintă crearea unor premize mai ușoare pentru influențe din partea executivului și legislativului. Este mult mai ușor de a influența necorespunzător un număr mic și cunoscut de judecători, decât un corp numeros de judecători, cărora li se repartizează dosare aleatoriu prin intermediul unor sisteme informatice. În același timp, inițiativa ar putea reduce beneficiile repartizării aleatorii a dosarelor de corupție, care este o măsură importantă de prevenire a corupției în sistemul judecătoresc. 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 o eventuală presiune asupra acestora. Or, tocmai riscul sporit al coruptibilității a fost motivul desființării anterioare a instanțelor economice²⁶.

Crearea unei instanțe specializate anticorupție va impune adoptarea unor amendamente primejdioase în legislația națională, în special la Codul de procedură penală, prin modificarea competențelor organelor de urmărire penală ale CNA și/sau PA, lichidarea unor agenții teritoriale ale acestor instituții, fiindcă indiferent de locul comiterii faptei de corupție, aceasta

²³ Ibid.

²⁴ Centrul Național Anticorupție, Studiu „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, 2019, p. 36, disponibil la: https://cna.md/public/files/Studiu_sentințe2019.pdf.

²⁵ Ibid.

²⁶ Transparency International – Moldova, Comunicat de presă, Opinie la proiectul de Lege cu privire la Curtea Anticorupție a Republicii Moldova, 2020, disponibilă la: http://www.transparency.md/2020/07/07/transparency-international-moldova-opinie-la-proiectul-de-lege-cu-privire-la-curtea-anticoruptie-a-republicii-moldova/?fbclid=IwAR2kYkfuF6apnScfDwnmm2ujP6-wmGl_hlpyYH91wuE8QGM2wqtBLV44.

ar urma să fie examinată în instanța specializată cu sediul în mun. Chișinău.

Crearea instanței și completelor specializate anticorupție va duce inevitabil la apariția unei „caste” speciale de judecători. Republica Moldova are deja o experiență negativă în acest sens, atunci când a creat în 2003 instituția judecătorului de instrucție în judecătorii. Astfel, în instanțele de judecată erau numiți unul sau mai mulți 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.²⁷ În 2012, legiuitorul a decis că această instituție trebuie reformată. Unul din motive 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.²⁸ 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 în 2012 în privința instituției judecătorului de instrucție – o specializare extrem de îngustă a judecătorilor, cu un mandat nelimitat în această funcție și cu șanse mari de influențe necorespunzătoare.

Unul dintre scopurile instanței specializate anticorupție este de a spori încrederea publicului că sistemul juridic este capabil să combată corupția în mod eficient, contracarând percepția impunității pentru funcționarii de nivel înalt. Durabilitatea instanței poate depinde anume de încrederea continuă a publicului că acest organism este necesar, deoarece instanța de specialitate poate necesita resurse publice considerabile, iar judecătorii acesteia pot fi uneori percepuți ca având condiții de angajare mai favorabile decât alți judecători.

Nu în ultimul rând, pentru orice reformă este necesară implicarea plenară a tuturor actorilor vizați, adică este nevoie de suportul judecătorilor, în calitatea lor de actori principali care vor efectua justiția în instanța specializată. Conform rezultatelor sondajului efectuat în 2014, marea parte din judecători nu susțin crearea instanțelor 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 opinie²⁹.

²⁷ 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>.

²⁸ Legea nr. 153 din 5 iulie 2012, disponibilă la: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=15383&lang=ro.

²⁹ Centrul de Resurse Juridice din Moldova, *Studiul cu privire la specializarea judecătorilor și oportunitatea creării sistemului instanțelor de contencios administrativ în Republica Moldova*, Chișinău, februarie 2014, pag. 61, disponibil la: http://crjm.org/wp-content/uploads/2014/06/2014-Studiu-Specializ-Jud-MD_ro.pdf.

8. Analiză comparativă

Există un număr limitat de cercetări privind instanțele anticorupție la nivel mondial, precum și privind necesitatea și impactul acestora. Literatura existentă evidențiază faptul că argumentul cel mai des citat pentru crearea unor organe judiciare speciale pentru combaterea corupției este nevoia de o mai mare eficiență în soluționarea cazurilor de corupție și necesitatea de a semnală publicului intern și internațional că țara ia în serios lupta împotriva corupției. În unele țări, îngrijorarea cu privire la capacitatea instanțelor obișnuite de a gestiona cazurile de corupție în mod imparțial a jucat, de asemenea, un rol important în decizia de a crea instanțe specializate anticorupție. La fel, majoritatea instanțelor din aceste țări au fost înființate în mod voluntar. În unele cazuri, cerințele organizațiilor internaționale și ale programelor de asistență externă au jucat un rol decisiv.

Instanțele specializate anticorupție sunt un fenomen relativ nou. Deși cea mai veche astfel de instanță este cea din Filipine, înființată în 1979, toate celelalte instanțe specializate anticorupție identificate au început să activeze doar în ultimii 10–15 ani (adesea concomitent sau ulterior înființării unei agenții specializate anticorupție).

În baza datelor colectate³⁰, precum și în baza unor cercetări internaționale relevante³¹ au fost identificate 26 de jurisdicții care au avut sau au instanțe specializate anticorupție funcționale.

Tabel nr. 5. Cartografierea înființării instanțelor specializate anticorupție la nivel mondial

Nr.	Europa	Asia	Africa	America de Nord
1.	Croația (2008)	Filipine (1979)	Kenya (2003)	Mexic (2015)
2.	Slovacia (2009)	Pakistan (1999)	Burundi (2006)	
3.	Bulgaria (2012)	Indonezia (2002)	Uganda (2008)	
4.	Serbia (2016)	Nepal (2002)	Camerun (2011)	
5.	Ucraina (2018)	Bangladesh (2004)	Senegal (2012)	
6.	Albania (2019)	Afganistan (2010)	Botswana (2013)	
7.		Palestina (2010)	Tanzania (2016)	
8.		Malaezia (2011)	Madagascar (2016)	
9.		Thailanda (2016)	Sierra Leone (2019)	
10.		Sri Lanka (2018)		

³⁰ U4 Anti-Corruption Resource Centre, Anti-corruption court legislation for 26 countries, 2020, disponibil la: <https://www.u4.no/anti-corruption-court-legislation-for-23-countries/>.

³¹ Matthew C Stephenson, Sofie Arjon Schütte, Raport „Specialised anti-corruption courts. A Comparative Mapping”, decembrie 2016, p. 8, disponibil la: <https://www.u4.no/publications/specialised-anti-corruption-courts-a-comparative-mapping.pdf>.

Majoritatea țărilor care au decis înființarea instanțelor anticorupție sunt de pe continentul asiatic și cel african. Merită de remarcat faptul că o bună parte din acestea nu sunt specializate clasic doar pe judecarea faptelor de corupție, dar mai degrabă sunt tribunale penale cu competență specială (pe lângă fapte de corupție, acestea judecă și cazurile care implică infracțiuni grave sau deosebit de grave).

Modele de instanțe anticorupție identificate:

- *Judecător solo* – judecătorii sunt desemnați sau numiți judecători speciali anticorupție în instanțele de judecată generale, susceptibil de apel în regulă generală (Bangladesh, Kenya).
- *Prima instanță* – instanța specializată anticorupție care are competența inițială în cazurile de anticorupție, dar cu apel direct la instanța supremă (Burundi, Camerun, Nepal, Pakistan, Senegal etc.).
- *Instanță de tip hibrid* – instanța anticorupție poate servi ca instanță de fond pentru unele cazuri de corupție importante și poate servi drept instanță de apel intermediară pentru alte cazuri de corupție care sunt audiate în primă instanță generală (Botswana, Filipine, Uganda).
- *Sistem de instanțe complete* – sistemul instanțelor anticorupție include atât instanțe judecătorești de primă instanță, cât și curți de apel (Afganistan, Indonezia, Malaezia).

Instanțele anticorupție variază și după sfera competenței lor. Există trei dimensiuni principale de-a lungul cărora jurisdicția unei instanțe specializate anticorupție poate varia:

- după tipul de infracțiuni specifice;
- după amploarea infracțiunii (măsurată de obicei prin suma de bani sau prejudiciu);
- după nivelul /importanța poziției funcționarului presupus implicat în fapte de corupție.

Instanțele specializate anticorupție existente diferă inclusiv după locul lor în ierarhia judiciară, mecanismele de selecție a judecătorilor, relația lor cu agențiile anticorupție și procedurile de judecată. De exemplu, în Indonezia, prima instanță anticorupție este obligată să decidă cauza în termen de 90 de zile de la parvenirea și înregistrarea în secretariat, în timp ce instanțele superioare (Curtea de apel anticorupție și Curtea Supremă, ultima cu competență generală) sunt obligate să pronunțe decizia în termen de 60 de zile și respectiv 90 de zile³². La fel, în Indonezia, există obligativitatea înregistrării audio și video a tuturor procedurilor care au loc în instanțele anticorupție. Măsura permite o evaluare a raționamentelor și comportamentului judecătorului de către Curtea Supremă, cât și de publicul larg.

În Malaezia există cerința legală ca instanțele anticorupție să examineze cauzele în termen de un an (cerință care nu se aplică judecătorilor din instanțele generale)³³. În Nepal, instanța specială va decide cazul în termen de șase luni, iar orice cale de atac trebuie să fie soluționată în termen de trei luni. În Botswana, toate cazurile de corupție sunt examinate inițial de instanțele de fond generale, dar apelurile sunt examinate de Curtea anticorupție (aceasta funcționează doar ca instanță de apel)³⁴. Deciziile acestora pot fi atacate ca orice alte decizii la Curtea Supremă.

³² Sofie Arjon Schütte, Raport „Specialised anti-corruption courts: Indonesia”, iulie 2016, p. 3, disponibil la: <https://www.u4.no/publications/specialised-anti-corruption-courts-indonesia.pdf>.

³³ Idem, pct. 31, p.11.

³⁴ Idem, p. 31.

Reieșind din vecinătatea apropiată, în continuare vor fi analizate activitatea instanțelor anticorupție din țările europene. Deși această lucrare nu își propune o evaluare sistemică a performanței acestora, pare totuși corect să evidențiem că rezultatele acestora sunt eterogene. În unele țări, instanțele speciale au jucat un rol pozitiv, în alte țări rezultatele au fost dezamăgitoare, iar câteva dintre instanțele speciale care păreau inițial a fi povești de succes au întâmpinat provocări și neplăceri semnificative.

Croația – În Croația au fost înființate patru instanțe specializate anticorupție, în patru regiuni distincte (Osijek, Rijeka, Split și Zagreb). Aceste instanțe au jurisdicție teritorială și obiect cauzele penale aflate în competența Biroului pentru reprimarea corupției și a criminalității organizate (USKOK). Aceste instanțe speciale se ocupă doar de corupția la nivel mediu și înalt și de cazurile legate de criminalitatea organizată³⁵.

În cele patru instanțe activează 61 de judecători. La numirea în funcție (perioada 2008–2010) aceștia au fost supuși unui control de securitate de către serviciul de informații „pentru a demonstra că sistemul judiciar este dispus să lupte împotriva corupției”. Actualmente, judecătorii în aceste instanțe sunt selectați anual, în baza avizului Consiliului judecătorilor. Judecătorii specializați primesc salarii mai mari și sunt selectați dintre cei mai experimentați judecători de drept penal.

Croația este un exemplu de luptă anticorupție prin aducerea în fața instanței a funcționarilor de nivel înalt. Conform Transparency International³⁶, aceasta se datorează Biroului pentru reprimarea corupției și a criminalității organizate, care a fost creat în 2001 cu un mandat larg de investigare și prevenire a corupției și a criminalității organizate. Prin urmare, lupta anticorupție depinde într-o mare măsură de eficiența organului de investigare.

Slovacia – În 2003, Parlamentul Slovaciei a înființat o Curte specială cu competența privind cazurile de corupție și de crimă organizată. Instanța a început să funcționeze în iulie 2005. În 2009, Curtea Constituțională a Slovaciei a declarat neconstituțională legislația prin care aceasta a fost înființată. Parlamentul Slovaciei a răspuns rapid prin adoptarea unei legi noi, au fost redresate problemele de constituționalitate, dar și operate modificări suplimentare, urmare a cărora Curtea actuală are competențe exclusive și asupra altor infracțiuni, cum ar fi cele economice, terorismul sau cele comise de grupări criminale organizate etc. Din 2009, Curtea pare a fi totuși mai mult un tribunal penal special, decât unul specializat doar pe fapte de corupție.

Problemele de constituționalitate au fost ridicate de către unii deputați și judecători slovaci³⁷. Legea din 2003 oferea salarii mult mai mari judecătorilor din instanța specială, decât celor din instanțele ordinare. Acest lucru a rezolvat problema recrutării, dar a provocat resentimente considerabile în restul sistemului judiciar slovac. Curtea Constituțională a constatat că diferența vădită dintre salarii este una discriminatorie.

La fel, în 2003 numirea judecătorilor în Curtea specială necesita avize de securitate de la serviciul de securitate slovac. Dacă avizul stabilea că judecătorul nu îndeplinește cerințele sau existau anumiți factori de risc, acesta se declara incompatibil pentru funcția dată. Curtea

³⁵ Transparency International, Raport „*Anti-Corruption Specialisation: Law Enforcement and Courts*”, ianuarie 2014, p. 5, disponibil la: <https://bit.ly/3jpb6No>.

³⁶ Transparency International, Raport „*Successful anti corruption reforms*”, aprilie 2015, p. 5, disponibil la: <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/successful-anti-corruption-reforms>.

³⁷ *Slovak Spectator, Slovakia to lose its Special Court*, ©2009, disponibil la: <https://spectator.sme.sk/c/20032786/slovakia-to-lose-its-special-court.html>.

Constituțională a statuat că cerința privind autorizarea de securitate încalcă principiul separării puterilor în stat, dându-i puterii executive o pondere nejustificată de a înlătura judecătoria. Efectul hotărârii Curții Constituționale nu a fost unul retroactiv, toate hotărârile instanței speciale au rămas în vigoare.

Actuala Curte specială are 13 judecători, inclusiv un președinte. Cazurile mai puțin grave sunt analizate de un singur judecător, iar cele mai grave - de trei judecători. Aceștia au statutul de judecători ai instanțelor regionale (nivel curților de apel în Moldova), iar Curtea specială funcționează exclusiv ca o instanță de fond, însă hotărârile sunt susceptibile de apel, direct la Curtea Supremă.

Salariul lunar al judecătorului Curții specializate este egal cu cel al Curții Supreme și reprezintă 130% din salariul lunar al unui membru al Parlamentului. La fel, un supliment financiar special este plătit judecătorilor Curții speciale și judecătorilor Curții Supreme pentru judecarea cauzelor de corupție (și restul celor din competența Curții speciale)³⁸. Unele țări care au creat instanțele specializate anticorupție au făcut acest lucru pentru a spori eficiența judiciară, aceasta nu a fost o motivație semnificativă în spatele creării curții speciale slovace. Preocupările privind integritatea judiciară la nivel regional, a fost principalul impuls pentru crearea acesteia³⁹. Judecătorii regionali au fost priviți ca fiind cuprinși în rețelele de elită locale și susceptibili de influența politicianilor, oamenilor de afaceri și a figurilor din lumea interlopă. Se consideră că transferul acestor cazuri de la instanțele locale sau regionale către Curtea specială a ajutat să pună capăt impunității elitelor la nivel regional, deși această afirmație este greu de verificat.

Rezultatele activității instanței anticorupție slovace cu greu pot fi considerate uimitoare. Aceasta pare să funcționeze rezonabil, în mod eficient și poate ceva mai eficient decât instanțele obișnuite. În mare parte pentru că judecătorii ordinari au un volum mult mai mare de lucru. Nu există nici o evaluare a eficacității instanței și a rolului acesteia în reducerea corupției în țară. O analiza a hotărârilor legate de corupție arată o creștere a numărului de condamnări după înființarea instanței, de la 18 hotărâri în 2011, la 103 în 2014 și o descreștere la 76 de hotărâri în 2018⁴⁰. Luarea de mită și comisioane ilegale sunt printre cele mai multe probleme de corupție pe scară largă în Slovacia. În perioada 2017-2019, 42 % din hotărâri vizează „mica corupție” de până la EUR 100, și în 31% din cazuri vizează corupția care depășește EUR 1,000. Nici un politician de rang înalt nu a fost condamnat pentru corupție până acum, în ciuda unei serii de cazuri de corupție cu profil înalt⁴¹.

Instanța funcționează mai mult de 10 ani, însă nivelul percepției corupției a scăzut cu câteva puncte în 2019, de la 59 la 57 de puncte. Unii critici declară că Curtea specială ar fi „fără dinți”, dar subliniază că vinovăția pentru eșecul de a condamna funcționari de nivel înalt îi revine procuraturii. Aceasta nu reușește să aducă astfel de cazuri în fața instanței, chiar și atunci când există material probant suficient.

³⁸ Consiliul European, Raport „Efficiency and quality of the Slovak Judicial System: Assessment and recommendations on the basis of CEPEJ tools”, noiembrie 2017, p. 9, disponibil la: <https://rm.coe.int/slovakia-assessment-report-on-efficiency-and-quality-of-the-slovak-jud/16807915c9>.

³⁹ Matthew Stephenson, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Raport „Specialised anti-corruption courts: Slovakia”, iulie 2016, p. 2, disponibil la: <https://www.u4.no/publications/specialised-anti-corruption-courts-slovakia.pdf>.

⁴⁰ Transparency International Slovakia „Analýza súdnych rozhodnutí vo veciach korupcie”, ianuarie 2020, p.2, disponibil la: https://transparency.sk/wp-content/uploads/2020/01/TS_prezentacia_studia_korupcie.pdf.

⁴¹ Ambasada SUA în Slovacia, „Official Human Rights Report 2019”, p. 13, disponibil la: <https://sk.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/193/SLOVAKIA-2019-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf>.

Bulgaria – În 2011 a fost adoptată legislația prin care au fost înființate Curtea penală specializată și Curtea de apel penală specializată. Acestea au în mod similar competență asupra crimei organizate, și asupra corupției. Recursul asupra hotărârilor acestor instanțe se examinează conform regulei generale de către Curtea Supremă.

Curtea penală specializată are caracteristicile unui tribunal extraordinar – are competențe de examinare a cauzelor mai degrabă în virtutea profesiei / personalității inculpatului, decât în virtutea infracțiunii comise. În timp ce Comisia Europeană a apreciat crearea acestei instanțe, societatea civilă și-a exprimat îngrijorarea cu privire la modul în care au fost selectați judecătorii din această instanță – mulți dintre ei fiind foști procurori⁴². În esență, instanțele specializate rivalizează cu instanțele cu jurisdicție generală, constituind astfel un sistem de instanțe paralele care au devenit un loc pentru hărțuirea adversarilor inconvenienți guvernărilor.

Serbia – Legea privind organizarea și jurisdicția autorităților guvernamentale în reprimarea criminalității organizate, corupției și altor infracțiuni grave a fost adoptată de Parlamentul sârb în 2016, dar a intrat în vigoare doar la 1 martie 2018. Conform acestei legi, a fost înființat Departamentul special pentru crimă organizată din cadrul Înaltei Curți din Belgrad (funcționează ca instanță de fond) pentru a examina infracțiunile comise de grupări criminale organizate, terorism, spălare de bani, inclusiv infracțiunile legate de corupție (cele mai grave). Departament similar a fost organizat și în cadrul Curții de apel din Belgrad. Curtea Supremă de Casație a Serbiei decide cu privire la căile de atac ordinare și extraordinare instituite împotriva deciziilor tuturor instanțelor din Serbia și asupra altor probleme prevăzute de lege (cum ar fi conflictele de competență între instanțe). În general, Serbia are un sistem judiciar complicat⁴³, cu 159 de instanțe (instanțe de bază, de nivel superior – numite înalte curți, curți de apel, instanțe cu jurisdicție specializate – comerciale de fond și de apel, contravențională, administrativă, contravențională și administrativă de apel etc.).

Infracțiunile de corupție de o „importanță mai mică” sunt examinate de instanțele generale. Prin urmare, în Serbia nu există o instanță anticorupție „clasică”, dar departamente specializate în cadrul unor instanțe cu jurisdicție generală, de fond și de apel. Președintele departamentului special din cadrul instanței de fond este numit de președintele instanței, pe un termen de 4 ani, ales dintre judecătorii repartizați în departamentul special. Un judecător al departamentului special este obligat să aibă cel puțin opt ani de experiență profesională ca judecător în domeniul dreptului penal.

Deși nu am putut găsi informații privind activitatea acestor departamente specializate, totuși conform Raportului de activitate a instanțelor judecătorești sârbe⁴⁴, în anul 2019 au fost primite spre examinare 1,516 cauze de corupție noi, au fost examinate final 1,792 de cauze și 1,290 sunt în examinare / pendinte la finele anului respectiv. Volumul cauzelor restante este înalt, mai ales că în 498 din acele cauze pendinte, procedurile în fața instanței durează mai mult de trei ani. În general, procedurile judiciare în cele mai mari cazuri de corupție în Serbia sunt extrem de lungi.

⁴² Radosveta Vassileva, *Capturing Bulgaria's Justice System: The Homestretch*, 2019, disponibil la: <https://verfassungsblog.de/capturing-bulgarias-justice-system-the-homestretch/>.

⁴³ Organigrama sistemului justiției din Serbia, 2020, disponibilă la: <https://vss.sud.rs/en/court-network-map>.

⁴⁴ Curtea Supremă de Casație a Serbiei „Annual report on the work of all courts in the republic of Serbia for 2019”, martie 2020, p. 42, disponibil la: <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Annual%20Report%20ENG.pdf>.

Ucraina – Înființarea unei instanțe specializate anticorupție în Ucraina a fost una dintre recomandările Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică în contextul analizei reformelor anticorupție din țară, efectuate în 2015. Înființarea acesteia a durat destul de mult timp. Proiectul inițial de lege a fost înregistrat în Parlamentul ucrainean în decembrie 2017, judecătorii au fost numiți în funcție în aprilie 2019, iar instanța și-a început activitatea în septembrie 2019.

Comisia de la Veneția a salutat aprobarea legii date, fiindcă reieșind din contextul problematic al fenomenului corupției în Ucraina „*singura cale de urmat în lupta împotriva corupției la nivel înalt în Ucraina este instituirea promptă a unei instanțe specializate*”⁴⁵. Curtea Anticorupție a fost creată special pentru înfăptuirea actului de justiție în cazurile de corupție și cele conexe corupției, sau cu alte cuvinte, în procedurile penale instrumentate de ofițerii Biroului Național Anticorupție al Ucrainei.

Conform legii ucrainene, pentru numirea în funcția de judecător în instanța specializată, candidatul trebuie să aibă experiență de muncă de judecător de cel puțin 5 ani, sau să dețină experiență în activitatea științifică în domeniul dreptului de cel puțin 7 ani, sau să aibă experiență în activitatea profesională de avocat, inclusiv reprezentarea în instanță și / sau de urmărire penală de cel puțin 7 ani, sau o experiență cumulativă a unor astfel de poziții de cel puțin 7 ani.

Toți candidații au fost intervievați de o comisie formată din experți internaționali. Această comisie a fost alcătuită din șase specialiști străini, cu reputații impecabile și experiență vastă în cazuri legate de lupta împotriva corupției. Drept urmare, în prezent există un nivel ridicat de încredere din partea societății în procesul de selecție și un vot în avans de încredere judecătorilor aleși.

343 de candidați au concurat pentru cele 39 de locuri vacante. 27 dintre ei activează ca judecători în instanța de fond specializată, 11 au ocupat funcțiile de judecători ai curții de apel specializate. Atât instanța de fond, cât și cea de apel formează o entitate, numită Înalta Curte Anticorupție, având un singur președinte.

Părțile în proces pot contesta hotărârile instanței de fond în instanța de apel, care examinează cauza în complet de trei judecători. Deciziile instanței de apel pot fi atacate la completul Curții Supreme, special creat pentru a examina dosarele anticorupție, dar format nu din judecători specializați, dar din cei existenți anterior în instanța supremă⁴⁶.

Conform unei evaluări preliminare⁴⁷, la începutul activității instanței, volumul de muncă era de peste 3,500 de cazuri și materiale (cauze penale, plângeri, petiții etc.), toate restante și primite de pe întreg teritoriul al Ucrainei. Acestea au blocat pe un timp îndelungat activitatea instanței. O altă problemă apărută este numărul insuficient de judecători în curtea de apel specializată. Absența din diverse motive a unui judecător duce la imposibilitatea formării completului și respectiv se tergiversează examinarea cauzei.

Conform Raportului de activitate pentru lunile septembrie–decembrie 2019 a Curții

⁴⁵ Opinia Comisiei de la Veneția nr.896/2017 din 9 Octombrie 2017 la proiectul de lege privind instituirea curții anticorupție, adoptată în cadrul sesiunii plene nr.112 din 6–7 Octombrie 2017, disponibilă la: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)020-e).

⁴⁶ Ivanna Y. Kuz, Matthew C. Stephenson, „Ukraine’s High Anti-Corruption Court – Innovation for impartial justice”, 2020, p. 9, disponibil la: <https://www.u4.no/publications/ukraines-high-anti-corruption-court.pdf>.

⁴⁷ High Anti-Corruption Court starts work in Ukraine: how will it operate? Ukraine Crisis Media Center, 2019, <https://uacrisis.org/en/73207-high-anti-corruption-court>.

anticorupție, volumul de muncă a unui judecător al instanței de fond specializate era de circa 147 de cauze și materiale⁴⁸. Deși în perioada de referință, a fost finalizată examinarea a 56 de cauze, este încă dificil de a evalua performanța instanței date.

Albania – Legea privind organizarea și funcționarea instituțiilor pentru combaterea corupției, care prevede înființarea *inter alia* a instanțelor specializate a fost adoptată în 2016. Totuși, abia în decembrie 2019, Albania a înființat Curțile speciale împotriva corupției de primă instanță și de apel și curțile speciale împotriva crimei organizate. Prima instanță este compusă din cel puțin 16 judecători, iar cea de apel – din cel puțin 11 judecători, numiți pe un mandat de 3 ani, cu posibilitatea renumirii doar pentru încă un termen⁴⁹. Eficiența practică a curților specializate albaneze este dificil de estimat, or acestea au doar jumătate de an de existență. Însă, cunoaștem că procesul de selectare a judecătorilor și a procurorilor a fost unul anevoios și lung în Albania. Circa o pătrime din aproximativ 800 de judecători și procurori din țară au fost examinați pe parcursul a doi ani pentru a verifica dacă au fost independenți de factorul politic sau dacă nu au fost implicați în acte de corupție.

Deși nu există cele mai bune practici pentru instanțele specializate anticorupție, experiența și modelele existente pot oferi unele îndrumări factorilor de decizie. În câteva țări europene au fost create instanțe judecătorești specializate anticorupție și pentru combaterea infracționalității organizate. Cu toate acestea, eficiența lor practică încă nu a fost dovedită. Înființarea instanțelor anticorupție în sine nu poate eradică corupția. De exemplu, în statele unde nivelul corupției este cel mai redus (Noua Zeelandă, Danemarca, Elveția, Norvegia, Finlanda, Suedia) asemenea instanțe specializate nu există. Pare naiv să sperăm că activitatea unei instanțe anticorupție de sine stătător, va fi suficientă, în lipsa unor mecanisme și organe de instrumentare și combatere a eficientă a corupției.

48 www.hcac.court.gov.ua, Raport „Аналіз здійснення правосуддя Вищим антикорупційним судом у 2019 році (як судом першої інстанції)” Kiev 2020, p. 5, disponibil la: https://hcac.court.gov.ua/userfiles/media/VAKS/statistics/analysis_justice_2019.pdf.

49 Center for the Study of Democracy and Governance, Raport: „First Monitoring Report on the progress of the establishment of the Special Anti-Corruption and Organized Crime Structure (SPAK) and Special Courts against Corruption and Organized Crime”, noiembrie 2018, p.14 și 19, disponibil la: http://csdgalbania.org/wp-content/uploads/2018/12/raporti_spak_final_english_web.pdf.

II. Soluții pentru eficientizarea luptei împotriva corupției

1. Consolidarea capacităților funcționale ale Procuraturii Anticorupție

Presupunem că unul dintre principalele obiective de creare a unei instanțe și complete specializate anticorupție ar fi optimizarea eforturilor anticorupție. Considerăm că există alte modalități pentru a eficientiza lupta cu corupția, și anume consolidarea PA. 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 ar încălca principiul imparțialității. Pentru a eficientiza lupta cu corupția factorii de decizie trebuie, în primul rând, să se axeze pe consolidarea capacității PA pe cauzele de corupție mare, decât să vină cu propuneri care se referă superficial doar la ultima etapă, cea 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.

PA, deși a fost creată pentru a lupta cu marea corupție, dedică eforturi semnificative pentru cauzele de corupție mică. Premisa reformei PA era că aceasta se va concentra pe investigarea cauzelor de corupție mare. Acest lucru nu s-a întâmplat, deoarece conducerea urmăririi penale a cauzelor date în competența CNA a fost menținută la PA, iar competența CNA nu a fost redusă semnificativ⁵⁰. Considerăm că este necesară limitarea competențelor PA doar la cauzele de mare corupție.

Conform rapoartelor de activitate ale PG a Republicii Moldova⁵¹, numărul cauzelor penale aflate în gestiunea procurorilor anticorupție (exercitarea urmăririi penale) a crescut de peste 3 ori din 2015 până în 2019, de la 307 la 1,023 (în 2017, fiind de 1,233).

⁵⁰ Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Notă de poziție „Procuratura Anticorupție ar trebui să investigheze doar corupția mare”, Chișinău, noiembrie 2018, pag. 12, disponibilă la: https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/01/2018-11-Nota-Competentele-PA-fin_ro.pdf.

⁵¹ Date extrase din Rapoartele de activitate a Procuraturii Republicii Moldova pentru anii 2015-2019, disponibile la: <http://procuratura.md/md/d2004/>.

Tabel nr. 6. Volumul de lucru al procurorilor pe cauzele de corupție și conexe corupției în perioada 2015-2019

Tipul activității	Indicator	2015	2016	2017	2018	2019
Exercitarea urmării penale	Sesizări înregistrate în anul respectiv	295	416	657	532	500
	Sesizări aflate în gestiunea procurorilor	316	430	702	578	552
	Cauze penale aflate în gestiune (nr. total)	307	826	1233	1102	1023
	Urmăriri penale pendinte la început de an (restanță)	102	112	484	594	593
	Urmăriri penale pornite	172	269	449	351	353
	Urmăriri penale finalizate	84	166	301	228	220
	Urmăriri penale pendinte la sfârșit de an (restanță)	112	484	594	593	264
	Trimise în instanța de judecată	43	78	177	113	81
Conducerea urmării penale	Cauze penale aflate în gestiune (nr. total)	1842	2200	2003	2014	1898
	Urmăriri penale pendinte la început de an (restanță)	785	877	838	879	713
	Urmăriri penale pornite	655	795	720	714	640
	Urmăriri penale finalizate	662	612	610	619	596
	Urmăriri penale pendinte la sfârșit de an (restanță)	886	842	888	713	587
	Trimise în instanța de judecată	255	259	278	284	267
Judecarea cauzei în instanță	Hotărâri adoptate de prima instanță	231	228	270	292	264
	Condamnare	189	179	219	237	195
	Încetare	22	28	33	40	50
	Achitare	20	21	18	15	19

Sursa: Procuratura Generală a Republicii Moldova, Rapoarte de activitate pentru anii 2015-2019, prelucrare CRJM

Totodată și numărul sesizărilor primite de PA este creștere cu 41% în 2019 comparativ cu 2015. În 2017, procurorii anticorupție au transmis în instanța de judecată (cumulativ, atât la etapa exercitării, cât și conducerii urmăririi penale) – 455 de cauze penale, în 2018 – 397 de cauze penale, iar în 2019 – 348 de cauze penale. Conform PG, judecătorii în 2019 au examinat 264 de cauze de corupție⁵². Un asemenea volum de muncă a procurorilor anticorupție justifică menținerea unui organ specializat, cu statut special, dar, nu în mod obligatoriu determină necesitatea unei instanțe specializate anticorupție.

Totuși, din cele menționate mai sus, înțelegem că numărul mare de cauze în gestiune, numărul în creștere a sesizărilor nu permite personalului PA să se concentreze pe cauze de corupție cu rezonanță în societate. Limitarea competenței PA la cazuri de corupție mare va permite procurorilor anticorupție să-și concentreze eforturile, fără a fi nevoiți să compromită calitatea sau eficiența activității lor din cauza volumului de lucru mult prea mare. Micșorarea cazurilor în gestiune va determina calitatea instrumentării la faza urmăririi penale și reprezentării în instanța de judecată.

Astfel, propunem atribuirea funcției de conducere a urmăririi penale efectuată de CNA procurorilor din procuraturile teritoriale și limitarea competenței PA doar la cauzele în care exercită nemijlocit urmărirea penală. Cauzele de corupție mică pot fi cu ușurință investigate de procurorii din procuraturile teritoriale, deoarece nu implică un risc sporit pentru cariera procurorilor și nici nu justifică folosirea mijloacelor costisitoare de investigare⁵³.

Cauzele de corupție (în special cele de corupție mare) presupun o instrumentare specială datorită complexității acestora. Este necesară capacitatea PA cu suficient personal și asigurarea suficientă și din punct de vedere tehnic și material pentru a se putea face față sarcinilor mari de lucru legate de investigarea cauzelor de rezonanță.

2. Sporirea capacităților judecătorilor în domeniul cauzelor de corupție

Conform art. 15 alin. (2) din Legea nr. 514/1995 privind organizarea judecătorească, în cadrul instanțelor judecătorești pot funcționa colegii sau complete de judecată specializate. Judecătorii specializați în cauzele penale pot fi instruiți suplimentar în domeniul cauzelor de corupție.

Ipotetic, este posibil ca în câteva judecătorești să existe câțiva judecători specializați în examinarea cauzelor de corupție. Totuși, aceste judecătorești trebuie să fie suficient de mari pentru a permite distribuirea aleatorie a cauzelor de corupție, adică să existe cel puțin trei judecători specializați per instanță. O opțiune ar fi ca toate cauzele de corupție să fie examinate în judecătoriile Chișinău, Cahul și Bălți, orașele de reședință a oficiilor CNA și PA. Pentru aceasta nu este necesară decât modificarea art. 40 Cod de procedură penală, menționând că dosarele pe cauze de corupție se examinează în instanța de judecată de la locul efectuării urmăririi penale.

De exemplu, în Judecătoria Chișinău, sediul Buiucani, care are o componență numerică de 38 de judecători, unde s-a dispus specializarea în materie penală și unde se examinează

⁵² Datele enunțate în rapoartele de activitate ale Procuraturii Generale diferă de cele din rapoartele AAJ. Conform Raportului AAJ, în 2019, judecătorii au examinat și pronunțat sentințe în 159 de cauze, raport disponibil la: <https://bit.ly/3jixAXF>. În același timp, conform Raportului PG, pag. 47, instanțele de judecată de fond pe parcursul anului 2019 au pronunțat 264 de sentințe, raport disponibil la: <http://procuratura.md/file/Raport%20public%20Procuratura%202019%20rectificat%2004.05.2020%20.pdf>. CRJM a operat în textul documentului cu datele prezentate în rapoartele oficiale ale AAJ.

⁵³ Idem, p. 50.

toate cazurile de corupție pentru care este competentă Judecătoria Chișinău (tabelul nr. 4), judecătorii pot primi o instruire adițională mai aprofundată cu privire la specificul cauzelor anticorupție. Aceeași soluție ar putea fi aplicată în cazul judecătorilor din colegiile penale ale curților de apel și CSJ.

În prezent, posibilități similare de specializare pot exista la Judecătoria Bălți, însă mai puțin la Judecătoria Cahul. În ultima judecătorie activează în prezent un număr mai mic de judecători, însă acesta poate fi majorat ca urmare a construirii noului sediu și aducerii tuturor judecătorilor în același sediu.

Concluzii

Înainte de a decide asupra necesității creării instanței specializate anticorupție în Republica Moldova este esențial să se evalueze motivele pentru care este nevoie de acea specializare. Ar trebui să se analizeze politicile publice adoptate anterior, aspectele legale, economice și sanitare, precum și riscurile care ar putea impune constrângeri sau ar putea ulterior afecta modul de funcționare unei asemenea instanțe. Abordarea corectă va depinde de contextul particular, dar îmbunătățirile în lupta anticorupție vor necesita un accent mai mare pe valorile și atitudinile politice și sociale.

Datele obținute și analizate ne determină să concluzionăm că în Republica Moldova nu este oportună crearea unei instanțe specializate anticorupție, din următoarele considerente:

- 1) Această inițiativă nu se încadrează în măsurile de politici întreprinse în ultimii ani. Se propune crearea unei instanțe judecătorești anticorupție, deși în anul 2016 s-a renunțat la toate instanțele judecătorești specializate. Revenirea peste doar 4 ani la această idee arată cel puțin confuz și se pare că propune readucerea unor practici negative la care s-a renunțat în 2016;
- 2) În Republica Moldova nu există suficient volum de lucru pentru o eventuală instanță anticorupție. Pe parcursul ultimilor cinci ani, între 2015–2019, numărul mediu de dosare penale privind faptele de corupție examinate de instanțele de judecată a constituit 199 de dosare pe an, iar în 162 de dosare judecătorii au pronunțat soluții. În același timp, sarcina medie anuală a fiecărui judecător în ultimii cinci ani este de circa 620 de dosare, iar numărul de cauze examinate care s-au finalizat cu o soluție este în mediu 610 de cauze. În cazul în care o instanță anticorupție ar fi creată, judecătorii care vor activa în aceasta ar avea cea mai mică sarcină de muncă anuală dintre toate instanțele de judecată – circa 22 de dosare per judecător în cazul în care instanța ar avea cel puțin 9 judecători (numărul minim de judecători per instanță luat în calcul la reorganizarea judecătoriilor) și de 66 de dosare în situația în care instanța anticorupție ar avea un număr minim de trei judecători.
- 3) Examinarea tuturor cauzelor de corupție de o singură instanță de fond, care probabil se va afla în mun. Chișinău, va crea dificultăți în examinarea cauzelor din regiuni, or aceasta necesită deplasarea tuturor participanților la proces în capitală. În ultimii doi ani, circa două treimi din cauzele de corupție se examinează în judecătoriile regionale. Aceasta va pune piedici în accesul la instanță, va tergiversa termenele de examinare a cauzelor și va mări cheltuielile de judecată.
- 4) Examinarea tuturor cauzelor de corupție de câțiva judecători creează premise mai

ușoare pentru terți de a-i influența. Este mult mai ușor de a influența necorespunzător un număr mic și cunoscut de judecători, decât a unui corp numeros de judecători. În același timp, inițiativa practic exclude posibilitatea repartizării aleatorii a dosarelor de corupție, care este o măsură importantă de prevenire a corupției în sistemul judecătoresc.


- 5) Crearea unei instanțe și complete specializate anticorupție presupune o specializare îngustă a unui număr redus de judecători. Nu există standarde internaționale privind specializarea îngustă a judecătorilor. 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.
- 6) Nu există standarde internaționale privind înființarea instanțelor specializate anticorupție. Fiecare stat deține discreția să-și asigure un cadru instituțional anticorupție cât mai potrivit specificului național. Majoritatea țărilor care au decis înființarea instanțelor anticorupție sunt de pe continentul asiatic și cel african. În câteva țări europene au fost create instanțe judecătorești specializate pe anticorupție și combaterea infracționalității organizate. Eficiența lor practică încă nu a fost dovedită. Înființarea instanțelor anticorupție nu poate eradica corupția în sine. De exemplu, în statele unde nivelul corupției este cel mai redus (Noua Zeelandă, Danemarca, Elveția, Norvegia, Finlanda, Suedia) asemenea instanțe specializate nu sunt create. Pare naiv să sperăm că activitatea unei instanțe anticorupție de sine stătător va fi suficientă, în lipsa unor mecanisme și organe de instrumentare și combatere eficientă a corupției.
- 7) Una dintre problemele de care ar trebui să se țină cont este că eficiența unei instanțe specializate anticorupție depinde în mare măsură de rezultatele organului sau a organelor care au puterea de a investiga și a aduce dosare în fața acelei instanțe. O instanță poate decide numai cazurile care vin înaintea acesteia și dacă oamenii legii nu adună probe (sau o fac deliberat necalitativ), nu va fi suficient nici o instanță specializată bine concepută împotriva corupției. Specificul cauzelor de corupție nu ține de examinarea lor în instanța de judecată, ci de modul de investigare a acestora. Anume din acest motiv este justificată consolidarea capacităților PA, inclusiv în investigarea cauzelor de corupție mare.

Recomandări

- 1) Chemăm Ministerul Justiției și Guvernul Republicii Moldova să renunțe la inițiativa privind crearea unei instanțe specializate anticorupție pentru că aceasta nu este justificată din punct de vedere al necesităților juridice, vine în contradicție cu procesul de optimizare a hărții judecătorești, implică numeroase riscuri și, în esență, este contrară obiectivelor declarate de autorități cu privire la lupta cu corupția.
- 2) Eficientizarea luptei cu corupția prin consolidarea capacităților PA de examinare a cauzelor de corupție mare și transmiterea către CNA a anumitor competențe ale acesteia. Propunem atribuirea funcției de conducere a urmăririi penale efectuată de CNA procurorilor din procuraturile teritoriale și limitarea competenței PA doar la cauzele în care exercită nemijlocit urmărirea penală. Cauzele de corupție mică pot fi investigate de procurorii din procuraturile teritoriale, deoarece nu implică un risc sporit pentru cariera procurorilor și nici nu justifică folosirea mijloacelor costisitoare de investigare a lor.
- 3) O alternativă creării instanțelor judecătorești este specializarea judecătorilor din instanțele existente. Având în vedere numărul redus al cauzelor penale, specializarea judecătorilor în fiecare instanță de judecată nu este rezonabilă. Este totuși posibil de a specializa judecătorii din câteva instanțe judecătorești în examinarea tuturor cauzelor de corupție de aceste instanțe. Acest fapt poate fi realizat prin modificarea art. 40 Cod de procedură penală, schimbând competența de judecare a cauzelor de corupție, nu după locul comiterii infracțiunii, ci la locul efectuării urmăririi penale (locul aflării subdiviziunilor CNA și ale PA). În acest caz, cauzele de corupție vor fi examinate de mai puține judecătorii, astfel obținându-se în mod firesc 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. Ceea ce este totuși important este că în fiecare instanță să existe cel puțin trei judecători specializați în această materie, asigurând astfel posibilitatea distribuirii aleatorii a dosarelor de corupție. În același timp, în cazul în care volumul cauzelor de corupție nu va fi suficient, judecătorii specializați vor putea examina și alte categorii de cauze.
- 4) Sporirea permanentă a capacităților judecătorilor care sunt specializați în examinarea cauzelor penale în domeniul cauzelor de corupție.

Centrul de Resurse Juridice din Moldova este o organizație necomercială care contribuie la consolidarea democrației și a statului de drept în Republica Moldova, cu accent pe justiție și drepturile omului. Realizăm activități de cercetare și de advocacy. Suntem independenți și neafiliați politic.

Centrul de Resurse Juridice din Moldova

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

 +373 22 843601

 +373 22 843602

 contact@crjm.org

 www.crjm.org

 [CRJM.org](https://www.facebook.com/CRJM.org)

 [CRJMoldova](https://twitter.com/CRJMoldova)

 [CRJM](https://www.instagram.com/CRJM)

