

# ANALIZĂ DE IMPACT PRIVIND ACTUALELE REFORME ÎN DOMENIUL JUSTIȚIEI ȘI ANTICORUPȚIEI

August 2023

Codruț OLARU  
Claudiu DUMITRESCU

## POLICY BRIEF

Înființarea și consolidarea în mod ireversibil a instituțiilor cu atribuții în combaterea corupției reprezintă elemente esențiale pentru decidentul politic, iar de realizarea imediată a acestor obiective politico-judiciare ține întreaga arhitectură a unui stat democratic puternic.

Implementarea unor reguli clare de competență funcțională pentru instanțele de judecată, procurori și organele de cercetare penală, alocarea și asigurarea resurselor financiare și umane necesare bunei funcționări a activității acestora, fermitate și coerență în implementarea tuturor măsurilor complementare de suport sunt repere fundamentale pentru întregul sistem judiciar.

Cu certitudine, în ultimii doi ani ai actualei guvernări politice, la nivelul Președinției, Parlamentului și Guvernului Republicii Moldova s-a asumat necondiționat această voință, iar activitatea Ministerului Justiției pe acest segment este cu adevărat semnificativă.

Pe de altă parte, la jumătatea prezentului ciclu electoral - 2021-2025 - reformele sistemului de justiție prevăzute în Planul de acțiuni pentru implementarea măsurilor propuse de către Comisia Europeană în Avizul său privind cererea de aderare a Republicii Moldova la UE sunt încă în curs de adoptare, iar implementarea este anevoioasă și cu nenumărate sincope, fapt greu de explicat, pentru că din punct de vedere politic Executivul și Parlamentul Republicii Moldova dețin o largă majoritate politică - 63/101 din totalul mandatelor de deputat.

Ca urmare a întregului proces de analiză și evaluare realizat de către experți, pot fi formulate o serie de recomandări și propuneri de natură să contribuie la identificarea ulterioară de către beneficiar (decidenții politici) a soluțiilor optime pentru crearea unui cadru normativ adecvat, pentru consolidarea activității instituțiilor cu atribuții în combaterea corupției, dar și în vederea obținerii unor rezultate concrete în materie de luptă împotriva acestui fenomen.

Sintetizând evoluția măsurilor asumate și stadiile de implementare a acestora, optăm pentru adoptarea unor măsuri legislative și instituționale, necesare unei reale independențe funcționale a activității judiciare de investigații, respectiv a activității Procuraturii Anticorupție, după cum urmează:

### 1. MĂSURI VIZÂND ACTIVITATEA JUDICIARĂ DE INVESTIGAȚII

1. Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022–2025 - capitolul 1.1.3. privind Sporirea independenței sistemului Procuraturii și fortificarea capacităților Consiliului Superior al Procurorilor - a prevăzut ca măsură „*Analiza oportunității atribuirii procurorilor a statutului de magistrat*”, fără însă a se realiza demersuri în acest sens, deși procurorii din Republica Moldova sunt parte a autorității judecătorești și au asigurate din punct de vedere legislativ toate garanțiile de independență funcțională de care se bucură procurorii din statele membre ale UE.

Propunerea noastră vizează trecerea la un nivel superior de independență a procurorilor, printr-o dispoziție de rang constituțional, respectiv, includerea acestora, alături de judecători, în categoria magistraților.

Consolidarea statutară a activității procurorilor, prin raportare la importanță socială a muncii prestate dar și ca argument solid din perspectiva recrutării unor viitori procurori, motivați și implicați profesional, trebuie dublată și de *asigurarea unui nivel corespunzător al salarizării acestora*.

2. În perspectiva integrării europene a Republicii Moldova și, implicit, pentru protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene în această țară, Guvernul trebuie să adopte reguli clare de competență și în această materie, element care nu se regăsește până la acest moment în niciun document politic public (act normativ adoptat sau în curs de adoptare). De aceea, în viitoarea competență a Procuraturii Anticorupție trebuie inclusă și *investigarea tuturor cauzelor ce au ca obiect infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene*, indiferent de valoarea pagubei.

3. Pentru consultarea judecătorilor și procurorilor poate fi utilă *înființarea unui organism reprezentativ pentru întregul sistem judiciar* care să poată fi convocat și implicat în toate chestiunile strategice ce vizează sistemul judiciar și care să fie format din reprezentanții de cel mai înalt nivel (conducătorii) ai Curții Supreme de Justiție, Ministerului Justiției, Consiliului Superior al Magistraturii, Consiliului Superior al Procurorilor și Procuraturii Generale, la care să participe cu statut de invitat atât Președintele, cât și Primul Ministru al Republicii Moldova.

4. *Procedurile legale de pre-vetting* sunt funcționale, fiind finalizate însă doar evaluările candidaților judecători și ale celor non-judecători de la nivelul Consiliului Superior al Magistraturii; în luna martie 2023, Parlamentul a numit trei membri non-judecători care au promovat pre-vetting-ul.

În ședința Adunării Generale a Judecătorilor din aprilie 2023 au fost aleși patru membri judecători ai Consiliului care, astfel, a devenit funcțional.

Parlamentul a anunțat un nou concurs pentru cele 3 funcții vacante de membri non-judecători. Cei 9 candidați pentru Consiliul Superior al Magistraturii urmau să fie evaluați de Comisia pre-vetting până la sfârșitul lunii august 2023.

Pentru Consiliul Superior al Procurorilor procedurile nu sunt finalizate în contextul în care, din cei 18 candidați, șase candidați au promovat evaluarea, opt candidați nu au promovat, iar patru candidați așteaptă decizia.

Nu există o estimare clară pentru alegerea noilor membri - procurori ai Consiliului de către Adunarea Generală a Procurorilor, iar pentru definitivarea componenței organelor de autoadministrare această procedură ar trebui finalizată în ultimul trimestru al anului 2023.

La data de 1 august 2023, în cadrul controlului judecătoresc de legalitate prevăzut în Legea nr. 26/2022, Completul de judecată special al Curții Supreme de Justiție a emis 21 de decizii irevocabile de admitere a acțiunilor inițiate de judecători, procurori și reprezentanți din partea societății civile, candidați la funcțiile de membru al Consiliului Superior al Magistraturii și Consiliul Superior al Procurorilor.

5. *Selectarea unor magistrați din străinătate* pentru a face parte din completele sau instanțele specializate apare ca o propunere nefundamentată juridic și ca o abordare excesivă luată în calcul pe fondul afirmațiilor privind corupția generalizată din justiție. Această temă trebuie pusă în aplicare prin raportare la recomandarea de a se pune accentul principal pe componenta internă, proprie, națională a magistraturii și procuraturii din Republica Moldova, sens în care trebuie consolidat rolul pe care Institutul Național al Justiției îl are pe componentele de recrutare și formare profesională a viitorilor magistrați.

6. *Puterea legislativă trebuie să dea dovadă de coerență și predictibilitate în materie de legi ale justiției*, în special în cazul în care proiectele legislative asumate au parcurs un întreg proces de consultare publică, dar nu au intrat în vigoare, fiind modificate ulterior într-o manieră total inexplicabilă; elocvent în acest sens este cazul Legii nr. 83/2023, care, deși adoptată după lungi discuții și analize politico-juridice și care ar fi trebuit să intre în vigoare la data de 02.08.2023, nu a fost pusă efectiv niciodată în aplicare.

Ulterior, Parlamentul a adoptat Legea nr. 245 din 31.07.2023 privind modificarea unor acte normative (modificarea Codului de procedură penală și a Codului contravențional), publicată în M.Of. nr. 325-327, art.579.

De apreciat este faptul că nu a fost adoptat amendamentul privind cercetarea procurorilor de către colaboratorii Centrului Național Anticorupție.

## **2. MĂSURI VIZÂND ACTIVITATEA JUDICIARĂ A PROCURATURII ANTICORUPȚIE**

1. *Delimitarea clară a competențelor funcționale ale Procuraturii Anticorupție în domeniul combaterii corupției la nivel mediu și înalt și delimitarea/decuplarea de CNA, pentru concentrarea activității de urmărire penală a procuraturii specializate pe cazurile de mare corupție, cu renunțarea la indicatorii de performanță cantitativi (dosare simple și multe de mică corupție), urmând a se pune accent pe calitatea activității de anchetă, complexitatea dosarelor și efectul disuasiv al acestora.*

Recent, Parlamentul a adoptat Legea nr. 245 din 31.07.2023, prin care s-au introdus noile reguli pentru delimitarea competențelor Procuraturii Anticorupție și ale Centrului Național Anticorupție.

Deși în Republica Moldova se discută de o corupție endemică care a contaminat toate sectoarele de activitate, inclusiv justiția, și care în timp a dus la sărăcirea populației - (*a se vedea Hotărârea Parlamentului nr. 39 din 8 iunie 2019, prin care a fost adoptată declarația privind statul capturat, indicând că „toți cetățenii acestei țări sunt sufocați de corupția endemică, de furturi și (...) controlul total asupra sistemului judecătoresc, exercitat de oligarhie și de numeroasele atacuri asupra drepturilor și libertăților cetățenești”*), conform datelor statistice oficiale din rapoarte de activitate ale celor două principale instituții cu competențe în combaterea corupției - Procuratura Anticorupție și Centrul Național Anticorupție - nu a fost instrumentat și finalizat niciun caz de mare corupție care să vizeze persoane importante cu funcții de decizie în conducerea unor instituții publice reprezentative, activitatea de urmărire penală fiind concentrată pe cazuri de corupție mică și medie privind funcționari publici din diverse instituții administrative, polițiști, avocați, lucrători vamali, etc.

Există dosare trimise în judecată care vizează procurori și judecători, însă predomină infracțiunile de îmbogățire ilicită prevăzute de art. 330<sup>2</sup> Cod penal sau falsul în declarațiile de avere și interese prevăzut de art. 352<sup>1</sup> alin. 2 Cod penal și nu dosare de corupție clasică - luare / dare de mită ori trafic de influență.

2. Măsuri legislative urgente pentru *înființarea unui Serviciu Tehnic în cadrul Procuraturii Anticorupție* și realizarea unui necesar logistic pentru funcționare (sediul, organigramă, echipamente, autoturisme, etc.) pentru creșterea eficienței urmăririi penale, inclusiv pe aspecte operative, eliminarea vulnerabilităților funcționale, a scurgerilor de informații și implicit a compromiterii anchetelor și a expunerii persoanelor (martori-denuțători) care sesizează asemenea comportamente infracționale. Trebuie evitată astfel orice formă de colaborare cu instituții care nu prezintă garanții de independență funcțională, aflate în subordinea altor puteri ale statului.

3. Măsuri privind detașarea ofițerilor de poliție în cadrul Procuraturii Anticorupție pe o perioadă de 5 ani, eliminarea oricărei legături funcționale cu MAI/CNA, cu păstrarea calității de ofițeri de urmărire penală, pentru efectuarea și punerea în practică a măsurilor speciale de investigații (*interceptări comunicații, supravegheri audio-video, localizări și urmăriri prin mijloace tehnice*), sub autoritatea exclusivă a procurorului care conduce și controlează direct activitățile de urmărire penală. Numărul ofițerilor de poliție va trebui stabilit în funcție de volumul de lucru al Procuraturii Anticorupție și numărul de procuri operative implicați în anchetele anticorupție.

4. Măsuri legislative pentru modificarea *Legii nr.59 din 29.03.2012 privind activitatea specială de investigații*, pentru a da posibilitatea ofițerilor de poliție / de investigații din cadrul Procuraturii Anticorupție să efectueze activități speciale de investigații; proiectul de modificare a legii nu este finalizat, situație în care ofițerii detașați la procuratura specializată nu pot desfășura și aplica metodele speciale de cercetare, aspect care duce la lipsa autonomiei și independenței funcționale a acestei instituții.

5. Adoptarea unei prevederi legislative exprese pentru ca *Procuratura Anticorupție să fie autorizată să dețină și să folosească mijloace adecvate pentru obținerea, verificarea, prelucrarea și stocarea informațiilor* privitoare la faptele de corupție date în competență.

6. Constituirea unui *serviciu sau birou de cooperare judiciară internațională*, cu rol de legătură cu instituții similare din alte state, pentru soluționarea cererilor de asistență judiciară în materie penală, în cazul infracțiunilor cu caracter transnațional sau transfrontalier, în vederea creșterii operativității în activitatea de investigare și eliminarea din circuitul de verificare a altor structuri de la nivelul Procuraturii Generale.

7. În *materia completelor ori instanțelor specializate anticorupție*, pe parcursul lunii august 2023, a fost depusă în Parlament o inițiativă legislativă a Președinției Republicii Moldova privind crearea unor astfel de instanțe, mai exact un proiect de lege privind organizarea și funcționarea sistemului judecătoresc anticorupție, urmând ca Ministerul Justiției, să prezinte un Aviz consolidat ce va fi întocmit după finalizarea consultărilor și obținerea punctelor de vedere ce urmează a fi emise de către instituțiile relevante - Consiliul Superior al Magistraturii (CSM), Consiliul Superior al Procurorilor (CSP), Uniunea Avocaților din Moldova (UAM), Autoritatea Națională de Integritate (ANI), Procuratura Anticorupție și Asociația Judecătorilor.

La momentul actual, discuțiile organizate și coordonate de Ministerul Justiției cu reprezentanții sistemului judiciar sunt într-o fază incipientă, axându-se pe aspecte de ordin conceptual cu privire la mecanismul judecătoresc anticorupție propus, dar și pentru îmbunătățirea prevederilor din proiectul de lege referitoare la modul de selectare a magistraților, competențe funcționale, mandatul și salarizarea acestora sau probleme administrative de funcționare a instanțelor.



*Acest document a fost elaborat cu suportul financiar al Fundației Soros Moldova. Opiniile exprimate aparțin exclusiv autorilor.*

*Documentul a fost întocmit la inițiativa și cu contribuția lui Victor MUNTEANU, consilier al Prim-Ministrului Republicii Moldova pe domeniul justiție și anticorupție.*



Institutul de  
Politici Publice

**Publicat de:**

**Institutul de Politici Publice (IPP),**

*str. Pușkin, 16/1, MD-2012, Chișinău, Republica Moldova*

*tel. +373 22 276 785;; e-mail: [ipp@ipp.md](mailto:ipp@ipp.md); [www.ipp.md](http://www.ipp.md)*

***Documentul complet poate fi descărcat în limbile română și engleză la adresa [www.ipp.md](http://www.ipp.md) sau la QR-Code-ul de mai jos:***

