

17 August 2007, nr. 266

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (publicitatea ședințelor de judecată)

La solicitarea Ministerului Justiției

Evaluarea generală

1. Scopul promovării proiectului. Potrivit notei informative, proiectul supus expertizei este promovat "în scopul executării punctului 11 din Planul de acțiuni privind implementarea Planului Preliminar de Țară al Republicii Moldova în cadrul Programului SUA "Provocările Mileniului" aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.32 din 11 ianuarie 2007..."

Fundamentarea proiectului

2. Suficiența argumentării. Proiectul supus expertizei propune extinderea reglementării principiului publicității procesului de judecată prin:

- * Reglementarea obligației de a face publice hotărîrile judecătorești prin plasarea lor electronica pe pagini web ale curților de apel și prin intermediul mijloacelor de informare în masă
- * Specificarea datelor necesare a fi incluse în lista cauzelor fixate spre judecare / rolul instanței
- * Instituirea mecanismelor de control (supravegherea de către președintele instanței de judecată) asupra respectării obligației de a întocmi și afișa lista cauzelor fixate spre judecare / rolul instanței
- * Instituirea competenței Consiliului Superior al Magistraturii de a aproba Regulamentul privind modul de publicare al hotărîrilor judecătorești.

Nu este clar de ce proiectul nu prevede că și hotărîrile Curții Supreme de Justiție urmează a fi făcute publice în același mod în care o propune pentru instanțele judecătorești "de fond" și ale curților de apel, de ce proiectul propune extinderea reglementărilor sale referitoare la publicitatea procesului asupra Curții Supreme de Justiție doar în partea ce ține de afișarea listei cauzelor fixate spre judecare / rolului de către judecători și controlul exercitat de președinte asupra respectării acestei obligații.

Nota informativă este argumentată, deși puțin convingătoare. În ea se face un discurs despre importanța principiului publicității, abordînd repere conceptuale, utilizînd prisma reglementărilor internaționale aplicabile Republicii Moldova (RM) în acest domeniu, însă se ajunge la concluzia că "în mare parte, legislația Republicii Moldova soluționează majoritatea aspectelor legate de asigurarea publicității ședințelor de judecată și hotărîrilor judecătorești." Argumentarea conținută în nota informativă trece sub tăcere care parte a legislației RM soluționează aspectele legale necesare asigurării publicității proceselor de judecată și care nu. Din acest motiv și scopul anunțat al promovării proiectului este unul puțin convingător, formal - executarea p.11 al Planului Preliminar de Țară al Republicii Moldova în cadrul Programului SUA "Provocările Mileniului" aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.23 din 11 ianuarie 2007. Concluzia care se impune din analiza scopului enunțat este că proiectul nu încearcă să soluționeze o problemă de fond, cum ar fi aplicarea precară în practica judecătorească a principiului publicității, atît a ședințelor, cît și a hotărîrilor, lipsa controlului public asupra îndeplinirii justiției în RM, încrederea compromisă a societății în eficiența sistemului judecătorec național, dar implementarea unei obligații asumate față de un donator. În acest context, precizăm că executarea unei asemenea obligații nu ar fi

lipsită de importanță, dar în același timp nu poate constitui un scop în sine pentru promovarea unui proiect de lege.

Din aceste considerente, opinăm că, deși "aglomerată", argumentarea conținută în nota informativă este insuficientă.

3. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Nota informativă face câteva referințe la reglementările internaționale ale principiului publicității:

- * Art.10 al Declarației Universale a Drepturilor Omului
- * Art.6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și jurisprudența CEDO
- * Recomandarea Rec(2003)13 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind răspîndirea în mas-media a informației despre procesele penale.

Concretizăm însă că aceste instrumente internaționale sînt invocate nu pentru argumentarea prevederilor noului proiect, ci pentru a constata compatibilitatea deja existentă dintre legislația actuală și prevederile acestor instrumente (a se vedea comentariul făcut la p.4 de mai sus al acestui raport de expertiză). Considerăm necesară elucidarea concretă a acelor prevederi internaționale la care urmează a fi raliată legislația RM, pentru a ameliora practica aplicării principiului publicității.

4. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Nota informativă nu face nici o estimare a costurilor necesare pentru implementarea prevederilor propuse de proiect și a sursei de acoperire a lor deși, potrivit art.20 al Legii nr.780-XV privind actele legislative "concomitent cu elaborarea proiectului de act legislativ, grupul de lucru întocmește o notă informativă care include ... lit. d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură."

Pentru a putea aplica în viitor aceste prevederi, există cel puțin câteva implicații de ordin financiar:

- * Alocarea fondurilor pentru asigurarea tuturor judecătorilor cu calculatoare, acces la internet și crearea unei rețele interne între judecătorii de toate nivelele, pentru asigurarea transmiterii informației în condiții de securitate
- * Alocarea fondurilor pentru crearea, menținerea și actualizarea a 5 pagini web ale curților de apel
- * Crearea unităților de personal specializate, suplimentare în cadrul curților de apel, responsabile de actualizarea și menținerea paginilor web ale fiecărei curți. Potrivit proiectului, curțile de apel vor fi responsabile de plasarea pe pagina web nu doar a propriilor hotărîri, dar și a hotărîrilor instanțelor "de fond".

Este necesar ca în nota informativă să se facă o evaluare a volumului de lucru pe care îl implică această obligație pentru curțile de apel. Ținînd cont de faptul că una dintre atribuțiile Ministerului Justiției este ținerea statisticii judiciare, considerăm că efectuarea unor calcule prealabile de implementare a prevederilor proiectului nu reprezintă o dificultate deosebită, în cazul generalizării informației statistice disponibile.

Unica aluzie la cheltuielile de implementare este făcută în Art. VIII "Dispoziții finale și tranzitorii" ale proiectului de lege, care stabilește punerea în aplicare a p.1. din articolul I al proiectului (obligația de publicare a "hotărîrilor definitive ale instanțelor judecătorești de fond și a curților de apel ... pe pagina web a curților de apel") "după crearea condițiilor corespunzătoare...". Această referință este extrem de vagă, întrunind elementul coruptibilității de formulare ambiguă.

Evaluarea de fond a coruptibilității

5. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului

public general.

6. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

7. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

8. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Proiectul conține norme cu formulări ambigui, iar în cîteva cazuri nu respectă normele de ortografie.

Una din formulările utilizate defectuos în proiect este conținută în art.I, care modifică art.10 al Legii nr.514-XIII privind organizarea judecătorească, făcînd referirea confuză la "instanțele judecătorești de fond și a curților de apel". Aparent, autorul proiectului a confundat noțiunile de "instanță judecătorească de fond" și "judecătorie".

O altă formulare confuză este alternarea terminologiei "informația privind cauzele fixate pentru judecare" (în p.2 al Art. I, Art. II, Art. III, Art. V p.1 și p.2) și "rolul" (în p.3 al Art. I), însă nu după criteriul categoriei de proces (civil / penal) cum o face legislația procesuală (art.353, alin.(2) al Codului de procedură penală operează cu noțiunea de "lista cauzelor fixate pentru judecare", iar art.193 alin.(2) al Codului de procedură civilă utilizează noțiunea de "rol"), dar după niște criterii necunoscute. Considerăm că nici una dintre noțiunile "informația privind cauzele fixate pentru judecare" și "rol" nu pot fi utilizate alternativ pentru a desemna concomitent ambele categorii procesuale, fiind necesară respectarea terminologiei consacrate în legislația procesuală civilă și penală, spre exemplu prin utilizarea expresiei "datele incluse pe rol / lista cauzelor fixate pentru judecare".

9. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul se referă la activitatea instanțelor de judecată, adăugînd președinților tuturor instanțelor de judecată atribuția de a verifica respectarea de către judecători a obligației de afișare a listei cauzelor fixate spre judecare / rolului instanței.

O inovație importantă introdusă prin proiect este plasarea pe pagina web a curților de apel a tuturor hotărîrilor definitive ale acestor curți, precum și ale "judecătoriilor de fond". În legătură cu aceasta, proiectul fixează obligația Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) de a detalia mecanismul realizării acestor plasări electronice de către instanțele de judecată printr-un regulament special. Considerăm că această normă de blanchetă nu ar fi afectată de riscurile coruptibilității, dacă proiectului ar fi fost însoțit de o fundamentare financiar-economică. Însă, din moment ce această fundamentare nu este, intervin o serie de pericole pentru aplicarea prevederilor proiectului, care nu vor putea fi soluționate nici de către CSM. Printre acestea, menționăm:

* Lipsa dotării tehnice și accesului la internet a tuturor judecătoriilor, lipsa unei rețele interne între toate instanțelor de judecată, care ar asigura transmiterea informației în formă electronică de la o instanță la alta în condiții de securitate;

* Lipsa personalului specializat și instruit în mod uniform privind standardele transmiterii informației la fiecare instanță de judecată. Accentuăm, că aplicarea principiului planificării autonome a bugetului fiecărei instanțe nu este suficient în acest context, fiind necesară elaborarea unor standarde unice de lucru cu informația electronică de diferit grad de sensibilitate conținută în hotărîrile judecătorești.

10. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.I, art.10 alin.(4) al Legii nr.514-XIII din 6 iulie 1995 privind organizarea	Hotărîrile definitive ale <u>instanțelor judecătorești de fond</u> și a curților de apel se publică pe pagina web a curților de apel.	Se confundă termenii "instanță judecătorească de fond" cu "judecătorie". Proiectul operează cu o noțiune diferită decît cea prevăzută în lege. Nu este clară exceptarea hotărîrilor definitive ale Curții Supreme de Justiție de la obligația plasării lor pe o pagină web.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Înlocuirea noțiunii de "instanță judecătorească de fond" cu termenul de "judecătorie". Înlocuirea "a" cu "ale" înainte de textul "curților de apel" în

					ambele cazuri. Extinderea aplicabilității prevederii și asupra hotărârilor Curții Supreme de Justiție.
2	Art.I, art.10 alin.(5) al Legii nr.514-XIII din 6 iulie 1995 privind organizarea	Hotărârile definitive ale <u>instanțelor judecătorești de fond</u> , curților de apel <u>pot fi făcute publice</u> prin intermediul mijloacelor de informare în masă.	A se vedea obiecția făcută la art.10 alin.(4) de mai sus. Nu este clar de către cine, când și care hotărâri definitive ale instanțelor menționate sînt publicate prin intermediul mijloacelor de informare în masă.	Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	A se vedea recomandarea făcută la art.10 alin.(4) de mai sus. Concretizarea subiectului care este în drept să publice hotărârile respective, a cazurilor și categoriilor de hotărâri care pot fi făcute publice prin intermediul mass media.
3	Art.I, art.27 alin.(1) lit.e1) și art.39 alin.(1) lit.g1) al Legii nr.514-XIII din 6 iulie 1995 privind organizarea	<u>Art.27 alin.(1) lit.e1)</u> : realizează controlul asupra întocmirii și afișării de către judecătorii din cadrul instanței pe care o conduce, a <u>informației privind cauzele fixate pentru judecare</u> <u>Art.39 alin.(1) lit.g1)</u> : realizează controlul asupra întocmirii și afișării de către judecătorii din cadrul instanței pe care o conduce, a <u>informației privind cauzele aflate pe rolul acesteia</u>	Nu este clară utilizarea distinctă a noțiunilor de "cauzele fixate pentru judecare" și "cauzele aflate pe rol" în textul aceleiași legi, cu atât mai mult că terminologia respectivă nu este uniformă cu terminologia consacrată în legislația procesuală civilă și penală. A se vedea comentariul făcut la p.10 de mai sus a prezentului raport de expertiză. Cît privește utilizarea noțiunii de "informație" în contextul acestor articole, a se vedea obiecția făcută mai jos la p.12.2 a prezentului raport de expertiză.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Adaptarea termenilor utilizați în aceste articole la terminologia consacrată a legislației procesuale civile și penale (a se vedea recomandarea făcută la p.10 de mai sus a prezentului raport de expertiză).
4	Art.II, art.7 alin.(1) lit.j1) al Legii nr.789-XIII din 26 martie 1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție	realizează controlul asupra întocmirii și afișării de către judecătorii din cadrul Curții <u>pe care o conduce</u> , a <u>informației privind cauzele fixate pentru judecare</u>	Așa cum există o singură Curte Supremă de Justiție în RM, specificarea "pe care o conduce" în cazul președintelui CSJ este în plus. "Informația privind cauzele fixate pentru judecare" reprezintă un termen nou pe lângă cele două deja consacrate în legislația procesuală: "lista cauzelor fixate pentru judecare" (Codul de procedură penală) și "rolul" (Codul de procedură civilă), cu atât mai mult că în detalierea acestor "informații" în codurile respective, proiectul de asemenea operează cu același termen, ca fiind însă deja o parte a acestor informații ("și alte informații care asigură transparența proceselor judecătorești").	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Excluderea formulării "pe care o conduce". Reformularea expresiei "a informației privind cauzele fixate pentru judecare", astfel încît să se excludă caracterul ambiguu al naturii acestor "informații", spre exemplu prin referință expresă la legislația procesuală civilă și penală. Concretizarea atribuției președintelui instanței de a verifica nu doar simpla întocmire și afișare, dar conținutul plener al întocmirii respectivei "informații", precum și afișarea ei în termenul stabilit de prevederile legislației procesuale.
5	Art.III, art.14 lit.f1) al Legii nr.836-XIII din 17 mai 1996 cu privire la sistemul instanțelor	Realizează controlul asupra întocmirii și afișării de către judecătorii din cadrul judecată <u>pe care o conduce</u> , a <u>informației privind cauzele fixate pentru judecare</u>	A se vedea obiecția făcută la art.7 alin.(1) lit.j1) al Legii nr.789-XIII de mai sus, cu diferențierea corespunzătoare a instanței de judecată la care se referă aceste două articole.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	A se vedea recomandarea făcută la art.7 alin.(1) lit.j1) al Legii nr.789-XIII de mai sus, cu diferențierea corespunzătoare a instanței de judecată la care se referă aceste două articole.

6	Art. V, art. 15 alin.(1) lit.g1) și Art.20 alin.(1) lit.f1) al Legii nr.970-XIII din 24 iulie 1996 cu privire la instanțele	<i>Ambele articole prevăd:</i> Realizează controlul asupra întocmirii și afișării de către judecătorii din cadrul instanței <u>pe care o conduce, a informației privind cauzele fixate pentru judecare</u>	A se vedea obiecția făcută la art.7 alin.(1) lit.j1) al Legii nr.789-XIII de mai sus, cu diferențierea corespunzătoare a instanței de judecată la care se referă aceste două articole.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	A se vedea recomandarea făcută la art.7 alin.(1) lit.j1) al Legii nr.789-XIII de mai sus, cu diferențierea corespunzătoare a instanței de judecată la care se referă aceste două articole.
7	Art. VI, art.353 alin.(2) al Codului de procedură penală al Republicii Moldova nr.122-XV din 14 martie 2003	indicându-se numărul dosarului, numele judecătorului (judecătorilor) care examinează cauza, ziua, ora desfășurării ședinței, numele inculpatului (inculpaților) și infracțiunea care formează obiectul examinării <u>și alte informații care asigură transparența proceselor judecătorești.</u>	Formularea "alte informații care asigură transparența proceselor judecătorești" este prea vagă. În acest sens, a se vedea obiecția făcută la Art. II al proiectului, în p. 12.2 al prezentului raport de expertiză. Pe de altă parte, o scăpare considerabilă reprezintă lipsa cerinței de a indica pe rol locul desfășurării ședinței, adică sala de judecată. Considerăm că neindicarea acesteia, va reprezenta un impediment considerabil al accesului publicului care dorește să asiste la procesul penal respectiv.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	După cuvântul "ședinței" de introdus "și sala de ședințe" sau, alternativ: după cuvântul "ora" să se introducă "și locul". Excluderea formulării "și alte informații care asigură transparența proceselor judecătorești" sau clarificarea sensului acestei formulări. În orice caz, de înlocuit noțiunea de "informații" cu o altă categorie, pentru a evita dublarea semantică cu noțiunea de "informații" propusă a fi introdusă în alte articole ale proiectului expertizat (a se vedea recomandarea mai detaliată făcută în p.13.6 al acestui raport).
8	Art. VII, art.193 alin.(2) al Codului de procedură civilă al Republicii Moldova nr.225-XV din 30 mai 2003	fiind indicat <u>numărul</u> , numele judecătorului (judecătorilor) care examinează cauza, ziua, ora desfășurării ședinței, <u>numele pîrîtului (părților), stadiul procesual</u> , obiectul litigiului și <u>alte informații care asigură transparența proceselor judecătorești.</u>	Lipsa specificării faptului că "numărul" se referă la dosar, conduce la interpretare faptului că judecătorii în procesele civile au numere. Formularea "alte informații care asigură transparența proceselor judecătorești" este prea vagă. În acest sens, a se vedea obiecția făcută la Art. II al proiectului, în p. 12.2 al prezentului raport de expertiză. Pe de altă parte, lipsa cerinței de a indica pe rol locul desfășurării ședinței, adică sala de judecată reprezintă o scăpare considerabilă. Considerăm că neindicarea acesteia, va reprezenta un impediment considerabil al accesului publicului care dorește să asiste la procesul civil respectiv. Nu este clar sensul expresiei de "stadiu procesual", deoarece nu este o expresie consacrată în Cod. Expresia "numele pîrîtului" (părților) de asemenea este confuză pentru aplicare: cînd judecătorul va indica doar numele pîrîtului și cînd numele ambelor părți? Pe de altă parte, în procedura specială (necontencioasă), nu există pîrît, există petiționar. Observăm că în reglementarea	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	De introdus cuvîntul "dosarului" după cuvîntul "numărul". După cuvîntul "ședinței" de introdus "și sala de ședințe" sau, alternativ: după cuvîntul "ora" să se introducă "și locul". Excluderea formulării "și alte informații care asigură transparența proceselor judecătorești" sau clarificarea sensului acestei formulări. În orice caz, de înlocuit noțiunea de "informații" cu o altă noțiune, pentru a evita dublarea semantică cu noțiunea de "informații" propusă a fi introdusă în art.27 alin.(1) lit.e1) și art.39 alin.(1) lit.g1) al Legii

			paralelă propusă a fi introdusă în Codul de procedură penală există cerința indicării infracțiunii la care se referă cauza, pe când în Codul de procedură civilă nu se propune a fi introdusă cerința specificării succente a esenței cauzei civile.		nr.514/1995, art.7 alin.(1) lit.j1) al Legii Nr.789/1996, art.14 lit.f1) al Legii nr.836/1996, art.4 alin.(4) lit.b1) al Legii Nr.947/1996, art.15 alin.(1) lit.g1) și art.20 alin.(1) lit.f1) al Legii Nr.970/1996. Excluderea formulării de "stadiu procesual" și înlocuirea ei cu o noțiune determinată de Cod. Excluderea formulării "numele pîrîtului (părților)" și înlocuirea cu "numele părților". După "numele părților" de introdus cerința indicării esenței cauzei civile.
9	Art. VIII - Alineat unic "Dispoziții finale și tranzitorii"	Punctul 1 din articolul I referitor la completarea articolului 10 din Legea privind organizarea judecătorească cu alineatul (4) va fi pus în aplicare <u>după crearea condițiilor corespunzătoare, dar nu mai târziu de 1 ianuarie 2009.</u>	"după crearea condițiilor corespunzătoare" este o formulare prea vagă pentru o ambiție legislativă reală de asigurare a aplicării prevederilor proiectului. A se vedea comentariile făcute în p.7 de mai sus al acestui raport. "dar nu mai târziu de 1 ianuarie 2009" reprezintă un termen utopic, în absența oricărei estimări și previzibilități a măsurilor concrete de realizare a acestor prevederi, precum și în lipsa oricărei fundamentări economico-financiare a proiectului, contrar prevederilor art.20 al Legii nr.780-XV.	Coruptibilitate Stabilirea unor termene nejustificate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Evaluarea cheltuielilor financiare necesare pentru implementarea proiectului. Planificarea reală a măsurilor de implementare necesare și stabilirea unui termen real, în funcție de calculele estimate în nota de fundamentare și dispozițiile finale și tranzitorii ale proiectului.

Concluzii

În concluzie considerăm că proiectul legii supus expertizei este afectat de elemente de coruptibilitate, ce țin în principal de:

- * lipsa oricărei fundamentări economico-financiare
- * lipsa unei argumentări convingătoare cuprinse în nota informativă
- * abundența formulărilor lingvistice ambigui, introducerea termenilor neconsacrați în legislație sau proiect, confundarea noțiunilor juridice
- * stabilirea unor termene nerealiste de punere în aplicare a legii

Ideea sporirii transparenței justiției urmărește realizarea scopurilor anticorupționale, însă succesul promovării acestei idei depinde, în mare parte, de reglementări libere de elementele de coruptibilitate menționate în acest raport.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției