

03 Noiembrie 2009, nr. 408

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (instanțele economice și instanțele militare)

La solicitarea Ministerului Justiției

### Evaluarea generală

**1. Scopul promovării proiectului.** Potrivit notei informative la proiect "din considerentul că judecătoriile specializate și-au demonstrat în timp ineficiență și lipsa unei justificări logice se propune reformarea sistemului de organizare judecătorească, ce presupune lichidarea judecătoriilor specializate. Acest lucru urmează a fi realizat nemijlocit prin preluarea atribuțiilor instanțelor judecătorești specializate de către instanțelor de drept comun cu specializarea acestora pe colegii/secțiuni după caz".

Totodată, în nota informativă se menționează că "întreprinderea unor măsuri de acest gen a fost recomandată anterior și de dl. Giacomo Oberto, expert al Consiliului Europei, în expertiza sa din 25 aprilie 2007 „Privind perfecționarea proiectului Strategiei de consolidare a sistemului judecătorec”. Astfel, acesta a precizat că judecătorii specializați ar trebui să facă parte din întreg sistemul instanțelor de drept comun, decât din câteva instanțe specializate ale acestuia, iar specializarea instanțelor de judecată ar trebui să fie efectuată conform principiului ramural. De asemenea acesta a mai precizat că „Dreptul contemporan poate fi divizat în trei ramuri: civil, penal și administrativ. Ramurile specializate, precum dreptul muncii, familiei, comercial nu sunt altceva decât părți componente ale dreptului civil. Astfel, dispăre necesitatea instituirii (cum se întâmplă în majoritatea statelor ale Europei de Est) jurisdicțiilor de drept comercial totalmente separate (uneori acestea pot fi înființate ca instanțe de „arbitraj” sau instanțe „economice”).

Chestiunile economice nu sunt altceva decât o parte componentă a ramurii de drept civil, astfel că, un judecător specializat în drept civil nu va întâlni mari dificultăți la examinarea unei cauze cu specific comercial și vice versa. Mult mai rezonabil ar fi instituirea secțiilor/colegiilor specializate în cadrul instanțelor judecătorești de drept comun conform exemplului majorității statelor Europei de vest (de exemplu pentru cazuri de insolvență, de muncă, de familie etc.).”.

### Fundamentarea proiectului

**2. Suficiența argumentării.** Considerăm argumentarea proiectului insuficientă, reieșind din următoarele considerente:

- luând în considerare argumentele invocate în nota informativă potrivit cărora "judecătoriile specializate și-au demonstrat în timp ineficiența și lipsa unei justificări logice" ar fi fost necesar ca nota informativă să opereze cu anumite date concrete, care să demonstreze această ineficiență (spre exemplu: numărul dosarelor examinate de către instanțele economice, numărul deciziilor anulate a acestor instanțe, numărul dosarelor pierdute la CEDO în cauzele judecate de către instanțele specializate etc.).

- un alt argument, invocat în nota informativă este opinia unui judecător din Italia, expert al Consiliului Europei, care a sugerat ca instanțele specializate să fie "asimilate" de către instanțele de drept comun prin

constituirea unor secții sau colegii specializate. Fără a pune la îndoială valoarea incontestabilă a recomandărilor și sugestiilor formulate de către experții Consiliului Europei, vom remarca, totuși, că practica constituirii unor instanțe specializate în problemele economice și militare, nu este tipică doar pentru Europa de est (așa cum sugerează expertul CoE), însă este pe larg răspândită și în Europa de vest. În acest context, este regretabil faptul, că autorii proiectului nu au prezentat un studiu comparat al prezenței instanțelor judiciare specializate și în alte state. Trebuie să menționăm, că asemenea instanțe există și în Europa occidentală, iar cu titlu de exemplu pot fi invocate următoarele state: Austria, Albania, Bulgaria, Germania, Danemarca, Franța, Spania, Lituania, Croația.

- proiectul nu oferă claritate asupra aspectelor legate de pregătirea profesională a judecătorilor din prima instanță, precum și din cadrul curților de apel, de a examina litigiile și cauzele cu caracter economic, deoarece este evident că asemenea categorii de cauze comportă un specific aparte și necesită cunoștințe speciale în anumite domenii înguste (spre exemplu cauzele în domeniul insolvențabilității). Eventual, ar fi fost oportun ca la articolul IX din proiect să fie incluse prevederi exprese privin inițierea unor cursuri de instruire pentru judecătorii din judecătorii și curțile de apel, care ar urma să fie instruiți în aceste domenii cu caracter specific.

- ținând cont de numărul mic al judecătorilor în cadrul instanțelor judecătorești raionale (de la 2 pînă la 5 judecători în mediu), ar fi fost oportună o evaluare a dosarelor examinate de către Judecătoria economică cu circumscripția pe întreaga țară, prin prisma locului aflării pîrîților sau a obiectelor litigiilor, pentru a obține un tablou general și pentru a prognoza pe viitor marja de intervenție a judecătorilor raionale.

- nici proiectul și nici nota informativă nu oferă o soluție clară asupra situației ulterioare a judecătorilor din cadrul instanțelor specializate: aceștia vor fi eliberați; vor fi transferați în alte instanțe; în ce termen se vor realiza aceste activități etc.

Adițional, menționăm că nota informativă, descrie în mare parte structura și cuprinsul proiectului, însă nu oferă o viziune de ansamblu și de perspectivă asupra modului de funcționare a acestor instanțe și soluționare a litigiilor respective. De fapt proiectul legii expertizate, instituie o situație tranzitorie referitor la funcționarea instanțelor specializate și această stare tranzitorie, poate fi și de durată, odată ce proiectul nu intervine cu modificări în Legea privind organizarea judecătorească, Legea privind Curtea Supremă de Justiție, Legea cu privire la instanțele judecătorești economice și Legea cu privire la sistemul instanțelor judecătorești militare. Astfel, proiectul propune modificarea doar a competenței instanțelor vizate, însă nu oferă nici un răspuns clar asupra cadrului instituțional: vor fi sau nu vor fi lichidate instanțele specializate? Considerăm că o asemenea abordare "trunchiată" a oportunității prezenței instanțelor economice și militare în terenul judiciar, va crea multiple confuzii în procesul de aplicare și nu răspunde principiului previzibilității și predictibilității proiectului actului legislativ.

**3. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Nota informativă nu conține referințe speciale la legislația comunitară sau standardele internaționale relevante materiei abordate de proiect. Unica referință la presupuse standarde în acest domeniu este opinia expertului CoE, dl. Giacomo Oberto - judecător în Italia, care nu și-a întemeiat această opinie pe rigorile internaționale sau europene în materia organizării judiciare.

**4. Fundamentarea economico-financiară.** Nota informativă precizează că "pentru implementarea proiectului nu este nevoie de alocat surse financiare". Deși, aparent, proiectul nu necesită resurse financiare suplimentare, considerăm că implementarea ulterioară (după expirarea a 6 luni de tranziție de la sistemul specializat la sistemul instanțelor de drept comun) va necesita alocarea unor resurse financiare suplimentare, inclusiv de ordin tehnico-material, în special cînd va fi necesară soluționarea statutului judecătorilor din actuala Judecătoria Economică de circumscripție și Curtea de apel economică, dacă aceștia vor fi transferați în instanțe raionale. De asemenea, nu este clar dacă va fi majorat numărul judecătorilor din cadrul judecătoriilor de primă instanță, odată ce va fi majorat și volumul de lucru al acestora.

## 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. Prejudiciu 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. Dimpotrivă, adoptarea acestui proiect va contribui la facilitarea accesului persoanelor la justiție și îi va scuti de cheltuielile necesare pentru deplasarea în municipiul Chișinău.

**7. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Versiunea examinată a proiectului nu prezintă soluții adecvate pentru cadrul legislativ adiacent: Legea privind organizarea judecătorească, Legea privind Curtea Supremă de Justiție, Legea cu privire la instanțele judecătorești economice și Legea cu privire la sistemul instanțelor judecătorești militare.

Nu este clar, de ce alin. (3) din art. IX al proiectului prevede doar "amendarea" Legii privind organizarea judecătorească în termen de 6 luni de la intrarea în vigoare legii expertizate, însă nu se referă și la celelalte legi invocate mai sus, care conțin prevederi privind instanțele specializate.

**8. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

**9. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul prevede reformarea competențelor instanțelor judecătorești prin excluderea din sistemul judiciar a instanțelor specializate și transmiterea competențelor acestora către instanțele de drept comun.

## 10. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. V, p. 1	La articolul 29 alineatul (2) cuvîntul „ <u>judecătorii</u> .” se exclude.	Nu este clar de ce se insistă asupra excluderii oportunității creării pe viitor a unor instanțe specializate, prin excluderea din Codul de procedură penală a prevederii potrivit căreia "pentru anumite categorii de cauze pot fi înființate judecătorii specializate". Considerăm că această modificare nu este conformă alin. (2) din art. 115 al Constituției, potrivit căreia este stabilit expres că "pentru anumite categorii de cauze pot funcționa, potrivit legii, judecătorii specializate". Prin urmare, modificarea propusă la art. 29 nu este necesară, fiind oportun păstrarea posibilității creării în perspectivă a unor judecătorii specializate pe anumite categorii de cauze.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	De a exclude din proiect modificarea propusă la art. 29 din Codul de procedură penală.
2	Art. VI	Referitor la păstrarea noțiunii " <u>instanțe de drept comun</u> ".	Nu este clar de ce se păstrează noțiunea <u>instanțe de drept comun</u> , dacă proiectul propune renunțarea la instanțele specializate. Precizarea faptului că aceste instanțe sînt de drept comun, este rațională, doar dacă există instanțe specializate și este necesară delimitarea lor în instanțe de drept comun și instanțe specializate.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Dacă se va insista asupra promovării proiectului în redacția propusă, este necesară excluderea noțiunii "instanțe de drept comun".
3	Art. VI p. 3 lit. g) și p.7 lit. h)	"g) pricinile privind declararea insolvabilității"; "h) declararea	În prezent, Codul de procedură civilă oferă o distincție clară referitor la competența de examinare a pricinilor privind declararea insolvabilității,	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Atribuții paralele	Ținînd cont de complexitatea pricinilor privind declararea

		insolvabilității";	această competență revenind în exclusivitate Curții de apel economice - lit. b) alin. (1) art. 36 din Codul de procedură civilă. Proiectul legii expertizate, însă, prevede că această competență va reveni și judecătorilor și curților de apel. Considerăm că în acest caz se admite o concurență a normelor de drept și o concurență de competență. Nu este clar, totuși, cine are competența de a examina în primă instanță pricinile legate de declararea insolvabilității: judecătorii sau curțile de apel?		insolvabilității și necesitatea cunoașterii de către judecătorii au unui domeniu foarte specific, este rațional ca această competență să revină curților de apel.
4	Art. IX "Dispoziții finale și tranzitorii"	<u>"Posturile de judecător eliberate după lichidarea instanțelor judecătorești economice și militare vor fi distribuite altor instanțe judecătorești. Guvernul în termen de 6 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi va prezenta propuneri pentru amendarea Legii nr. 514-XIII din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească"</u>	Deși în proiect și nota informativă se evită enunțarea directă a faptului că instanțele economice și militare vor fi lichidate (nu se modifică nici Legea privind organizarea judecătorească, nici Legea privind Curtea Supremă de Justiție, iar legile care se referă la sistemul instanțelor economice și instanțelor militare nu se abrogă), totuși alin. (3) al art. IX din proiect prevede că aceste instanțe vor fi lichidate, iar posturile de judecător vor trece la alte instanțe. În acest context, nu este clar dacă se va proceda doar la majorarea numărului de judecători în anumite instanțe și judecătorii din instanțele lichidate vor ocupa aceste funcții sau acești judecători vor fi eliberați din funcții și nu vor avea posibilitatea să mai continue activitatea de judecător. Proiectul este extrem de ambiguu la acest capitol și nu oferă nici o claritate pe viitor asupra acestor probleme. De asemenea, menționăm că Legea privind actele legislative nu prevede un asemenea procedeu juridic ca "amendarea" legislației. Prin urmare este oportun ca noțiunea în cauză să fie ajustată la noțiunile acceptate de legislația națională.	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Considerăm necesar ca proiectul să fie revăzut integral și să includă soluții pentru toate problemele abordate, în caz contrar acest proiect riscă să provoace haos atât în mediul judecătorilor, dar și în mediul justițiabililor.

## Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm că proiectul propus spre examinare nu oferă soluții gândite pe termen lung și instituie de fapt o situație tranzitorie pentru o perioadă incertă. Vom accentua atenția în special asupra următoarelor probleme:

- nu este clar vor rămâne sau nu instanțele specializate în sistemul judiciar al Republicii Moldova;
- nu este clar, cât va dura această perioadă de tranziție: dacă expiră 6 luni de la adoptarea prezentului proiect, iar Parlamentul nu va adopta Legea pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea judecătorească (așa cum este prevăzut în dispozițiile finale și tranzitorii) - care va fi situația judecătorilor din instanțele specializate?
- proiectul nu oferă nici o soluție privind instruirea judecătorilor din cadrul instanțelor de drept comun, ținând cont de specificul și complexitatea noilor categorii de cauze transmise în competența lor, în special cauzele referitor la insolvabilitate. O soluție ar fi includerea în dispozițiile finale și tranzitorii a unui nou alineat privind inițierea unor cursuri de perfecționare profesională a judecătorilor în noile domenii. De asemenea, ținând cont de complexitatea cauzelor privind insolvabilitatea, ar fi oportun ca acestea să fie examinate de către Curțile de apel, care dispun de un număr mai mare de judecători, ceea ce va permite constituirea unor complete sau secții specializate și examinarea competentă acestor pricini (așa cum a fost recomandat și de către expertul Consiliului Europei).

Ținând cont de cele menționate, propunem revizuirea proiectului și eliminarea deficiențelor semnalate mai sus. Dacă, totuși, se va insista asupra promovării proiectului în redacția propusă și în regim de urgență,

fără o evaluare retrospectivă și în perspectivă, considerăm că vor apărea multiple probleme în procesul de aplicare, inclusiv o stare de incertitudine atât pentru judecători, cât și pentru societate în ansamblu.

## Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției