

04 Aprilie 2011, nr. 401

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (privind lichidarea instanțelor judecătorești specializate)

La solicitarea Comisiei juridice numiri și imunități, J10, nr.69 din 18.03.2011

Evaluarea generală

1. Scopul promovării proiectului. Nota Informativă nu este disponibilă pe pagina web a Parlamentului. Din materialele anterioare și din conținutul proiectului de lege rezultă că scopul acestuia este desființarea (lichidarea) instanțelor judecătorești specializate: judecătoria și Curtea de apel economice și judecătoria militară.

Fundamentarea proiectului

2. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Proiectul este plasat pe pagina web a Parlamentului, cei interesați pot prezenta propuneri și obiecții.

3. Suficiența argumentării. Nota informativă nu este publicată pe pagina web a Parlamentului, însă există o Notă Informativă la proiectul respectiv pe pagina web a Ministerului Justiției (<http://www.justice.gov.md/ro/acte-coordonare/>). Anume această Notă Informativă este analizată în cuprinsul acestui Raport de expertiză.

La baza promovării proiectului stau două supoziții de bază:

- Ineficiența declarată a instanțelor specializate: „Din considerentul că judecătoriile specializate și-au demonstrat în timp ineficiența și lipsa unei justificări logice se propune reformarea sistemului de organizare judecătorească, ce presupune lichidarea judecătoriilor specializate”.
- Selecții din Opinia unui expert al Consiliului Europei (Giacomo Oberto) care a precizat că „judecătorii specializați ar trebui să facă parte din întreg sistemul instanțelor de drept comun, decît din cîteva instanțe specializate ale acestuia, iar specializarea instanțelor de judecată ar trebui să fie efectuată conform principiului ramural”.

Astfel, ca și anterior, invocarea argumentului ineficienței instanțelor specializate nu are suport științific, statistic și practic. Argumentele respective au fost combătute prin Opinia CSJ nr. 5s-241/09 din 27.11.2009 și de informația statistică privind activitatea instanțelor judecătorești în anii 2009-2010, care demonstrează că judecătoriile economice au fost cele mai solicitate, iar procentul de cauze soluționate este considerabil, în comparație cu instanțele de drept comun.

În procesul promovării proiectelor precedente au fost invocate și alte motive, cum ar fi: - gradul înalt de corupție în cadrul instanțelor judecătorești economice; - dosare costisitoare, pierdute la CEDO de către Republica Moldova din vina judecătorilor instanțelor economice; - dificultățile întâmpinate de către agenții economici din țară, care își desfășoară activitatea în alte localități și sînt nevoiți să apeleze la instanțele economice amplasate exclusiv în mun. Chișinău. Aceste argumente nu sînt probate prin: - dosare penale pe cauze de corupție care să fi fost pornite împotriva judecătorilor instanțelor economice; - sume concrete care să demonstreze că prețul dosarelor soluționate de către instanțele economice și pierdute la CEDO ar fi mai mare, în comparație cu prețul dosarelor soluționate de către instanțele de drept comun; numărul

mare de judecători ai instanțelor judecătorești economice responsabili de condamnarea Republicii Moldova la CEDO.

Lichidarea instanțelor judecătorești economice și transferarea judecătorilor acestora în alte instanțe judecătorești nu ar putea rezolva eficient problema prevenirii și combaterii corupției invocate în cadrul acestor instanțe, deoarece „obiectul coruperii” nu este instanța propriu-zisă, ca instituție specializată, dar persoanele care activează în cadrul acesteia și care nu pot fi persecutate în baza unor supoziții.

De notat că prevederile constituționale admit funcționarea judecătorilor specializate, pentru anumite categorii de cauze (art.115 alin.(2) al Constituției RM).

4. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Lipsește informație concludentă despre compatibilitatea proiectului de lege cu reglementările legislației comunitare (a UE) și o expertiză aparte în domeniu. Conform legii privind actele legislative, la elaborarea proiectului în Nota informativă se includ referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

În Nota informativă sînt aduse exemple din legislația unor țări membre ale UE, dar aceste exemple denotă situații și abordări diferite, probează existența unor instanțe specializate sau lipsa acestora, precum și existența unor sisteme mixte.

5. Fundamentarea economico-financiară. Quantumul cheltuielilor financiare nu este estimat. Nota Informativă menționată conține anumite estimări generale și vagi privind cheltuielile financiare, care se consideră că vor fi necesare pentru:

- achitarea salariului de funcție și sporului pentru gradul de calificare stabilit pentru Președintele Colegiului economic al Curții Supreme de Justiție și vicepreședintele acestuia, Președintele și vicepreședintele Curții de Apel Economice, Președintele și vicepreședinții Judecătoriei Economice de Circumscripție și Președintelui Judecătoriei Militare transferați în funcții cu un nivel de salarizare mai mic, care va fi păstrat pînă la încheierea mandatului;
- achitarea indemnizațiilor lunare viagere judecătorilor care vor refuza transferul în alte instanțe și vor face uz de dreptul la demisie, în condițiile articolului 26 din Legea cu privire la statutul judecătorului;
- rambursarea cheltuielilor legate de transferarea judecătorilor din cadrul instanțelor judecătorești dizolvate în instanțele judecătorești din alte localități.

6. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Lipsește analiza de impact a reglementării. Deoarece competențele de examinare a cauzelor cu caracter economic se vor transfera către instanțele de fond, inclusiv judecătorii de sector (raionale), va exista un anumit impact negativ pentru persoanele juridice (agenți economici) cu sediul în mun.Chișinău, care vor fi acționați în calitate de reclamanți în instanțele de sector sau care vor fi nevoiți să acționeze în instanțele de sector persoanele juridice (agenții economici) cu sediile în respectivele sectoare (raioane).

Și la efectuarea unor expertize specializate (contabile, economice, grafologice etc.) se pot înregistra deficiențe în teritoriu, ceea ce va determina sporirea cheltuielilor părților și târăgănarea examinării cauzelor.

Adițional, trebuie remarcat faptul că nota informativă la proiect nu oferă anumite date statistice privind numărul agenților economici și concentrarea acestora în localitățile din Republica Moldova, care ar putea fi sarcina judecătorilor raionale în cazul transferării către acestea a competențelor instanțelor specializate etc.

Evaluarea de fond a coruptibilității

7. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Deși se estimează că va favoriza interesul public și va asigura beneficii publice, efectul acestora este unul estimativ și declarativ, deoarece nu există reglementări și estimări clare privind impactul și funcționarea instanțelor de judecată după reforma respectivă.

Proiectul de lege în cauză are un caracter controversat, a fost promovat în repetate rînduri și în procesul de promovare anterioară a acestuia au fost înregistrate mai multe obstacole, chiar disensiuni cu caracter politic și în mediul juridic:

1. Versiunea inițială a proiectului legii (prezentată de Guvern la 20 mai 2010) a fost adoptată în primă lectură, însă ulterior nu toți deputații au susținut proiectul la examinarea lui în a doua lectură și acesta a

fost considerat ca respins.

2. Același text al proiectului de lege (în versiunea inițială elaborată de Guvern), a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a deputatului în Parlament și a fost inclus din nou pe ordinea de zi, dar nu a întrunit majoritatea necesară de voturi și a fost finalmente respins.

3. Promovarea proiectului legii respective a provocat discuții aprinse în mediul politic, între reprezentanții fracțiunilor majorității parlamentare, care și-au adus acuze reciproce și chiar au afectat relațiile de cooperare în cadrul Alianței pentru Integrare Europeană în prima sa componentă (2009-2010).

4. Ideea desființării judecătoriilor specializate și argumentele care au stat la baza acesteia au provocat discuții și reacții negative în mediul judiciarului, în acest sens fiind expuse opinii negative din partea Curții Supreme de Justiție (CSJ), care a considerat argumentele invocate neconcludente, iar necesitatea și numărul instanțelor judecătorești trebuie verificată și apreciată doar la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), unicul organ constituțional al autoadministrării puterii judecătorești. Consiliul Superior al Magistraturii a susținut ideea reorganizării instanțelor specializate, dar concomitent cu menținerea Colegiului specializat la CSJ și crearea unor colegii specializate la curțile de apel, precum și după concretizarea mecanismului de realizare a legii.

5. Rapoarte de monitorizare a implementării unor acțiuni moldo-comunitare au remarcat existența unor reacții negative față de promovarea proiectului de lege respectiv din partea autorităților judiciarului.

Anterior au fost formulate un șir de obiecții asupra proiectului de lege și a argumentării acestuia, propunând revizuirea documentelor și soluționarea mai multor probleme de ordin juridico-organizatoric.

6. La momentul examinării proiectului Programului de activitate al Guvernului câteva organizații ale societății civile au expediat în adresa Guvernului și Ministerului Justiției recomandările lor argumentate, propunând „pregătirea și efectuarea unei reforme ample, complexe și de durată”. În aceleași Recomandări a fost expusă opinia că „Orice acțiuni grăbite și sporadice nu vor trata decât unele efecte, amplificând cauzele și închistând și mai mult elementele dominante din sistemul judecătoreesc, cărora le convine starea actuală”. În Apelul privind reforma justiției, semnat și difuzat la 14.01.2011, aceleași organizații au argumentat, că „pentru a avea succes, reforma justiției trebuie să fie complexă, corelată și efectuată în coordonare și cu participarea directă a reprezentanților puterii judecătorești, pentru a asigura eficiența și calitatea reformării.”.

8. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Pot fi estimate câteva potențiale prejudicii aduse prin aplicarea legii:

1. În situația când competențele de examinare a cauzelor cu caracter economic se vor transfera către instanțele de fond, către judecătoriile de sector (raionale), vor spori cheltuielile de activitate ale agenților economici, dar și a unor categorii de justițieri. Spre exemplu - avocații vor trebui să se deplaseze în teritoriu pentru a reprezenta interesele clienților, iar acest lucru va majora cheltuielile părților implicate.

2. Neasigurarea numărului suficient de judecători și lipsa cadrelor specializate la primele etape de implementare ar putea aduce prejudicii calității înfăptuirii justiției pe cauzele economice și ar putea majora termenele de examinare a acestor cauze.

3. Aglomerarea instanțelor de fond cu noi cauze (economice, comerciale, militare), fără majorarea considerabilă a numărului de judecători va crea dificultăți în examinarea tuturor categoriilor de cauze din aceste instanțe.

4. Judecătorii și funcționarii instanțelor desființate pot rămâne fără locuri de muncă, în cazul că nu vor fi locuri vacante în instanțele de judecată unde ar urma să fie transferați. De asemenea, ar putea scădea remunerarea judecătorilor care vor fi transferați în instanțele de nivel inferior (salarizarea la momentul transferării se va păstra doar 3 luni).

5. Nu este clară situația contractelor civile care au ales competența de soluționare a litigiilor în instanțele judecătorești economice cu sediul în mun. Chișinău etc.

9. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Proiectul de lege prevede modificări într-o serie de acte legislative și asigură, în mare parte, concordanța dintre actele legislative cu caracter organic.

Totuși, prevederi referitoare la instanțele judecătorești economice și competențele acestora se regăsesc și în alte acte legislative și normative, cum ar fi:

- Legea 1335/01.10.97 cu privire la franchising (art.16);
- Legea 581/30.07.99 cu privire la fundații (art.34);
- Codul funciar, 828/25.12.91 (art.92);
- Legea 1325/25.09.97 pentru aprobarea Clasificatorului general al legislației;
- Legea 355/23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar etc.

Este important ca deficiențele respective și normele existente cu privire la instanțele specializate să fie aduse în concordanță pînă la momentul lichidării de facto a acestor instanțe.

10. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunesc rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic, regulilor de ortografie și punctuație.

11. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul de lege propune o reformă serioasă în cadrul sistemului instanțelor judecătorești, care exercită atribuții de autoritate publică și au o importanță deosebită în cadrul organelor puterii de stat. Noile reglementări extind aria de competență a instanțelor judecătorești de fond, acestea urmînd să preia examinarea unor cauze pentru care nu au avut anterior competență de examinare, care au fost examinate de către instanțe specializate.

12. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Clauza de adoptare	Parlamentul adoptă prezenta lege organică.	Conform art.27 al Legii 780/27.12.2001 privind actele legislative, clauza de adoptare stabilește "temeiul legal de adoptare a actului legislativ" și categoria lui. Clauza de adoptare este obligatorie pentru toate actele legislative.	Coruptibilitate Lacune de drept	Indicarea temeiului constituțional/legal al adoptării legii.
2	Art.VI	Art. VI – În Legea nr. 789-XIII din 26 martie 1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, Nr. 196-199, art. 764), cu modificările ulterioare, la articolul 4 alineatul (1), articolul 6, alineatul (1) al articolului 8, alineatul (1) și alineatul (2) al articolului 12 și alineatul (1) al articolului 13 cuvintele „Colegiului Economic”, „Colegiul Economic” se substituie respectiv cu cuvintele „Colegiului Comercial”, „Colegiul Comercial”.	Schimbarea denumirii colegiului din "Economic" în "Comercial" nu este argumentată. Denumirea "Colegiu Comercial" nu este întînită în legislația RM.	Coruptibilitate Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Argumentarea modificării, păstrarea denumirii actuale sau expunerea denumirii sub forma "Colegiu economic-comercial".
3	Articolul XV alin.(1)	(1) Prezenta lege intră în vigoare la data publicării, cu excepția prevederilor Art. III, Art. VI-VIII și Art. X-XII, care intră în vigoare după expirarea a 6 luni de la publicare.	Nu este clar definit momentul intrării în vigoare a noilor reglementări, deoarece "după expirarea a 6 luni" este o sintagmă interpretabilă extensiv. De asemenea, este de reținut că articolele respective își vor putea produce efectele din momentul expirării a 6 luni doar dacă pînă la acel moment vor avea loc modificări suplimentare ale legislației (suplimentarea numărului de judecători) și anumite acțiuni (numirea judecătorilor, asigurarea personalului, formarea completelor specializate).	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Stabilirea unei date concrete de intrare în vigoare a normelor respective.
4	Articolul XV	Articolul XV alin.(6) și (7): (6) Președintelui (vicepreședintelui) Curții de Apel Economice, Judecătoriai Economice de Circumscripție și Președintelui	Textele în cauză se referă la păstrarea pentru un anumit termen a sporului salarial pentru "gradul de calificare" deținut de judecător. În același timp, sporul respectiv se acordă pentru gradul de calificare deținut, iar numirea în altă funcție, indiferent de nivelul instanței, nu poate atrage retrogradarea, deoarece nivelul de calificare rămîne același și se stabilește conform altor proceduri	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Excluderea trimeritelor exprese la păstrarea sporului pentru gradul de calificare al judecătorului.

		<p>Judecătoriei Militare care vor fi transferați, în condițiile prezentei legi, în funcții cu un nivel de salarizare mai mic li se păstrează pînă la sfîrșitul mandatului salariul lunar <u>și sporul pentru gradul de calificare</u> stabilite anterior conform legislației.</p> <p>(7) Judecătorii Curții de Apel Economice pot fi transferați, cu consimțămîntul lor, și în instanțe de grad inferior cu păstrarea pentru un termen de 3 luni a salariului lunar <u>și sporului pentru gradul de calificare</u>, stabilite anterior conform legislației.</p>	<p>legale în domeniu. Includerea normelor propuse ar face posibilă limitarea remunerării judecătorului, ceea ce va constitui un abuz.</p>		
5	Articolul XV	<p>Art.XV alin.(8): (8) Judecătorilor Curții de Apel Economice, Judecătoriei Economice de Circumscripție și Judecătoriei Militare transferați în instanțe judecătorești amplasate în alte localități li se vor compensa cheltuielile legate de transferarea în altă localitate <u>conform normelor legislației muncii și modulului stabilit de Guvern.</u></p>	<p>Textul "conform normelor legislației muncii și modulului stabilit de Guvern" este unul de trimitere, dar dificil de aplicat, deoarece: - legislația muncii nu se aplică în deplină măsură organizării judecătorești și judecătorilor în parte; - transferul respectiv nu este unul temporar ci pe durată nedeterminată; - Guvernul nu a stabilit modul de compensare a cheltuielilor în caz de transferare a judecătorilor.</p>	<p>Coruptibilitate Norme de trimitere Lacune de drept Norme irealizabile Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Reglementarea clară a modalităților de compensare a a cheltuielilor în legătură cu transferul și desfășurarea activității într-o localitate unde nu sînt asigurate locuințe de serviciu sau alte condiții adecvate de trai pentru judecători.</p>
6	Articolul XV	<p>Articolul XV alin.(9): "(9) Judecătorii Curții de Apel Economice, Judecătoriei Economice de Circumscripție și Judecătoriei Militare vor fi confirmați în calitate de judecători în instanțele în care au fost transferați la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, <u>prin decret al Președintelui Republicii Moldova.</u>"</p>	<p>Textul operează cu noțiunea „confirmați”, care nu este prevăzută de legislația privind statutul judecătorului și organizarea judecătorească și procedura presupune emiterea unor decrete ale Președintelui RM (care pot și să nu fie emise, iar în acest caz se va realiza un abuz "legalizat", care nu poate fi sancționat în cadrul legal existent actualmente). Astfel, judecătorii respectivi vor fi supuși, practic, unei noi proceduri de numire în funcție, deși aceștia pot fi deja cu statut de inamovibilitate (nu pot fi destituiți din funcții). Conform art.18 al Legii privind statutul judecătorului, judecătorul instanței judecătorești este inamovibil pe perioada exercitării funcțiilor, "cu excepția cazurilor prevăzute la art.25", iar transferul în altă instanță nu intră în categoria respectivelor cazuri.</p>	<p>Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Numirea judecătorilor care au acceptat să fi transferați în anumite instanțe trebuie să se producă prin efectul legii (conform cererii depuse la Consiliul Superior al Magistraturii) fără a fi necesară aplicarea procedurii confirmării prin decret prezidențial.</p>
7		<p>(12) Dosarele și alte documente aflate în arhiva Curții de Apel Economice la data încetării activității, precum și cele examinate în perioada de tranziție de către aceasta, se vor transmite spre păstrare în arhiva Curții de apel Chișinău. (13) Dosarele și alte</p>	<p>Nu este clar dacă instanțele care vor prelua arhivele au suficiente dotări în acest sens, deoarece sediile lor sînt adaptate parțial, nu corespund cerințelor de amplasare a unei instanțe judecătorești. Lipsa spațiilor va crea deficiențe în păstrarea și administrarea arhivei, iar acest lucru va avea repercusiuni și pentru justițiabili. De asemenea, nu este stabilit un termen clar pentru efectuarea transferului respectiv.</p>	<p>Coruptibilitate Norme irealizabile Lipsa unor termene concrete Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public</p>	<p>Stabilirea termenelor clare de transferare a arhivelor și crearea condițiilor de păstrare/administrare a acestora.</p>

		documente aflate în arhiva Judecătoriai Economice de Circumscripție și Judecătoriai Militare la data încetării activității, precum și cele examinate de către acestea în perioada de tranziție, se vor transmite spre păstrare în arhiva judecătoriai Centru a municipiului Chișinău.			
8	Art.XV	Art.XV alin.(16): „(16) În termen de 3 luni de la data publicării prezentei legi, Guvernul: - va adopta actele necesare pentru reamplasarea Colegiului civil al Curții de apel Chișinău în sediile eliberate în urma încetării activității Curții de Apel Economice și Judecătoriai Economice de Circumscripție.”.	Din textul în cauză rezultă că actele pentru reamplasarea Colegiului civil al Curții de Apel Chișinău în sediile eliberate vor fi emise în termen de 3 luni de la publicarea legii, în timp ce, conform alin.(1) al art. XV din proiect, instanțele în locul cărora va fi amplasat Colegiul respectiv vor funcționa timp de 6 luni după publicarea legii.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Norme irealizabile Stabilirea unor termene nejustificate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Clarificarea neconcordanțelor de termene și asigurarea procedurilor clare de transfer/reamplasare a instanțelor judecătorești vizate.

Concluzii

1. Costurile reale de implementare a prevederilor și reorganizărilor prevăzute în proiectul de lege nu au fost evaluate, deși asemenea calcule ar fi necesare pentru a evalua efectul scontat în raport cu „prețul” și beneficiile implementării acestui proiect.
2. Anterior, reformele instituționale și procedurale respective au întâmpinat anumite deficiențe, inclusiv și din cauza promovării pripite, fără consultare prealabilă plenară și cu implicarea tuturor subiecților interesați.
3. Promovarea proiectului fără pregătire temeinică poate amplifica ori spori problemele din justiție, fără să asigure soluții eficiente pentru problemele deja existente.
4. În scopul evitării situațiilor de conflict și a acuzațiilor de promovare a unor schimbări pe segmente înguste, ar fi rațional ca proiectul de lege respectiv să fie promovat în cadrul unui pachet mai amplu de modificări ale legislației din domeniul justiției, astfel încât toate acțiunile de reformă să fie bine conceptualizate și coordonate, să fie excluse viitoare probleme sistemice de funcționare a justiției.
5. Deciziile în materie necesită examinare și argumentare profundă, precum și dezbateri calificate, la care să participe inițiatorii deciziei, exponenții sistemului judecătoresc și reprezentanți ai instanțelor care urmează a fi desființate, precum și alți subiecți interesați.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției