



**Asociația pentru Democrație Participativă
Association for Participatory Democracy**

Str. Alecsandri 97, Chisinau MD-2012, Republica Moldova
Tel. (373-22) 21 34 94; Tel./Fax: (373-22) 21 29 92
E-mail: adept@e-democracy.md; web: www.e-democracy.md

31 ianuarie 2011

**OPINIE ȘI PROPUNERI
asupra proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor
acte legislative (privind încetarea activității instanțelor
judecătorești specializate: economice și militare)**

Obiecții de formă:

Respectarea Legii privind transparența în procesul decizional

Una din obiecțiile esențiale ține de faptul că Secțiunea „Proiecte de acte normative”¹ de pe pagina web a Ministerului Justiției nu este structurată și administrată astfel ca să fie respectate prevederile Legii privind transparența în procesul decizional și ale Hotărârii Guvernului nr. 96 din 16.02.2010 cu privire la acțiunile de implementare a Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional (Anexa 1, pct.17-22, anunț-tip ș.a.).

Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative a fost publicat pe pagina web a Ministerului Justiției², termenul limită pentru prezentarea propunerilor, obiecțiilor și sugestiilor fiind stabilit pentru data de **31 ianuarie 2011**. În anunțul respectiv lipsește însă data publicării respectivului proiect, iar alt anunț public ori solicitare directă nu au fost înregistrate. Monitorizările proprii efectuate de Asociația ADEPT denotă faptul că proiectul de lege respectiv a fost publicat pe pagina web la **25 ianuarie 2011** și pentru consultarea lui au fost acordate doar 4 zile de lucru, în loc de cel puțin 15 zile lucrătoare, termen stabilit expres de Legea privind transparența în procesul decizional (art.12) și HG nr. 96 din 16.02.2010 (Regulamentul din Anexa 1, pct.20 și 35).

Constatăm astfel o încălcare a prevederilor legislative și normative în organizarea și asigurarea consultărilor publice în procesul decizional, situație care poate fi calificată drept atitudine formală privind cooperarea și consultarea publică în procesul de elaborare, promovare și adoptare a deciziilor.

Deficiențele promovării deciziei

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

a) Versiunea inițială a proiectului legii care a fost prezentată de către Guvern la 20 mai 2010 în plenul Parlamentului viza doar modificări de procedură, prin transferarea competențelor

¹ A se vedea <http://justice.gov.md/ro/pro-norm/>.

² A se vedea <http://justice.gov.md/ro/acte-coordonare/>.

instanțelor economice și militare către instanțele judecătorești de drept comun, fără a se reglementa aspectele organizatorice ale reformei propuse. Deși inițiativa Guvernului a fost adoptată de către Parlament în primă lectură, ulterior un șir de deputați nu au susținut proiectul la examinarea lui în a doua lectură și acesta a fost considerat ca respins.

b) Același text al proiectului de lege (în versiunea inițială elaborată de Guvern), a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a unui deputat. În procesul de examinare a proiectului în plenul Parlamentul a fost aplicată procedura votării nominale, situație rar întâlnită în practica parlamentară a Republicii Moldova. Și la acea etapă proiectul de lege nu a întrunit majoritatea necesară de voturi și a fost finalmente respins.

c) 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.

d) Ideea desființării judecătoriilor specializate și argumentele care au stat la baza acesteia a provocat discuții și reacții negative în mediul judiciarului, în acest sens fiind expuse opinii negative din partea Curții Supreme de Justiție (CSJ)³, care a considerat că argumentele invocate nu sînt concludente, 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 colegiilor specializate la curțile de apel, precum și după concretizarea mecanismului de realizare a legii⁴.

e) experți independenți în domeniul dreptului au remarcat existența unor reacții negative față de promovarea proiectului de lege respectiv din partea autorităților judiciarului⁵, au fost formulate un șir de obiecții asupra proiectului de lege și a argumentării acestuia, propunînd revizuirea documentelor și soluționarea mai multor probleme de ordin juridico-organizatoric⁶.

f) La momentul examinării proiectului Programului de activitate al Guvernului cîteva organizații ale societății civile, inclusiv Asociația ADEPT, au expediat în adresa Guvernului și Ministerului Justiției Recomandările sale⁷, solicitînd *inter alia* „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 decît unele efecte, amplificînd cauzele și închistînd și mai mult elementele dominante din sistemul judecătorec, cărora le convine starea actuală”. În Apelul privind reforma justiției⁸, semnat și difuzat la 14 ianuarie 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.”.

³ Opinia CSJ vizînd intenția de lichidare a instanțelor economice nr. 5s-241/09 din 27.11.2009.

⁴ Hotărîrea CSM nr. 39/3 din 21.01.2010.

⁵ A se vedea în acest sens capitolul „Justiție” din Raportul Euromonitor nr.8(17), privind implementarea reformelor inițiate conform Planului de Acțiuni UE-RM (Evaluarea progresului în perioada octombrie - decembrie 2009), <http://www.e-democracy.md/files/euromonitor17.pdf>.

⁶ A se vedea în acest sens raportul de expertiză al CAPC, <http://capc.md/ro/expertise/avize/nr-351.html>.

⁷ Propuneri semnate la 10.01.2011 de către Centrul de Resurse Juridice, Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT, Asociația Promo-LEX.

⁸ Apelul public privind reforma justiției, semnat la 14 ianuarie 2011 de către Centrul de Resurse Juridice, Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT, Asociația Promo-LEX.



Obiectii și propuneri de conținut:

Componentele de bază ale proiectului

În comparație cu variantele anterioare ale proiectului de lege, cel inițiat recent de Ministerul Justiției prezintă o serie de îmbunătățiri și completări:

- Sînt incluse modificări organizaționale: abrogarea Legii nr.970 din 24.07.1996 cu privire la instanțele judecătorești economice și a Legii nr. 836 din 17.05.1996 cu privire la sistemul instanțelor judecătorești militare; excluderea din componența CSJ a Colegiului economic; modificarea Legii privind organizarea judecătorească;
- Se propun soluții pentru perioada tranzitorie a procesului de lichidare a instanțele judecătorești specializate: prevederi privind situația ulterioară a judecătorilor din instanțele judecătorești lichidate și a personalului din cadrul acestor instanțe; transferarea bunurilor mobile ale instanțelor lichidate;
- se propun măsuri de instruire specifică asupra litigiilor cu caracter economic pentru judecătorii din cadrul instanțele de drept comun.

Totuși, în proiectul de lege nu se prevede modificarea legii privind organizarea judecătorească, prin transferarea și repartizarea concretă a funcțiilor de judecători existente în prezent la instanțele specializate, situație care denotă faptul că nu sînt determinate în prealabil necesitățile și posibilitățile existente, că nu a avut loc consultare deplină cu organul de autoadministrare judecătorească (CSM). Lipsa unor viziuni și soluții clare și argumentate denotă abordări ad-hoc, fără evaluare de durată a impactului deciziilor și ar putea crea anumite deficiențe pentru implementarea reformei judecătorești chiar de la etapa incipientă.

Argumentarea proiectului

În rezultatul comparării notelor informative puse la baza proiectelor de legi anterioare și cel din prezent, observăm că argumentele rămîn în mare parte aceleași:

- **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”⁹.
- **Seleții 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”.

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.

⁹ Nota informativă la proiectul Legii, <http://justice.gov.md/ro/acte-coordonare/>.



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 CEDO¹⁰.

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.

Dificultățile întâmpinate de către reprezentanții mediului de afaceri în soluționarea litigiilor cu caracter economic nu sînt justificate prin date publice accesibile, ale unor sondaje în cadrul mediului de afaceri care să indice asupra faptului că funcționarea unor instanțe economice specializate doar în mun. Chișinău ar genera complicații pentru soluționarea litigiilor agenților economici.

Fundamentarea economico-financiară

Nota informativă enunță în linii generale care ar fi eventualele cheltuieli legate de implementarea proiectului, însă nu prezintă calcule și sume concrete, care să evalueze costul adoptării și implementării proiectului în raport cu beneficiile care vor fi obținute de la implementarea acestuia. Norma privitor la compensarea cheltuielilor de transfer a judecătorilor în alte localități (alin.(8) din art. XV al proiectului) are un caracter ambiguu și nu este clar care anume cheltuieli de transfer vor fi compensate: - cheltuielile legate de procurarea sau locațiunea spațiului locativ; - cheltuielile de transport.

În Nota Informativă se menționează că impactul scontat al proiectului este de a contribui la îndeplinirea unui angajament „*asumat de Guvern și indirect de Parlament odată cu acordarea, la 14 ianuarie curent, încrederii Guvernului asupra Programului de activitate „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” pentru anii 2011-2014, care prevede drept acțiune prioritară lichidarea instanțelor judecătorești. Totodată, întreprinderea unor acțiuni*

¹⁰ Spre exemplu: pentru perioada 07.12.2006-31.12.2007 în hotărârile CEDO pronunțate împotriva Republicii Moldova judecătorii instanțelor economice sînt vizați doar în 4 dosare din totalul celor de 103 examinate; în perioada 01.01.2008-31.12.2008 doar într-un singur dosar din totalul de 29; în perioada 01.01.2009-31.12.2009 în 5 dosare din totalul de 30. A se vedea în acest sens informația Asociației Obștești „Juriștii pentru Drepturile omului”, <http://lhr.md/2/94.html>.



rapide la capitolul reformării sistemului judecătoresc vor contribui la îndeplinirea angajamentelor asumate de către Republica Moldova față de Uniunea Europeană”.

O asemenea abordare a impactului scontat al proiectului nu este suficientă și argumentată, deoarece Programul de activitate al Guvernului la capitolul reforma sistemului judiciar are un caracter complex¹¹, există alte acțiuni prioritare în domeniu: - reforma hărții judiciare; - reformarea modalității de constituire a completelor de judecată; - revederea regulilor procedurale etc., care sînt premergătoare ori conexe reformelor promovate în regim de urgență prin proiectul expertizat, priorități care vizează aceleași acte legislative, ce urmează a fi modificate suplimentar. În același timp, nu este clar în baza cărui document, Republica Moldova și-ar fi asumat față de Uniunea Europeană (UE) angajamentul de a lichida instanțele judecătorești specializate, deoarece, problema constantă remarcată în rapoartele UE și a altor instituții internaționale este corupția sistemică în justiție per ansamblu, fără a fi făcute referințe concrete la instanțele judecătorești economice.

Concluzii și propuneri

Concluzii:

- anterior reformele instituționale și procedurale respective au întîmpinat anumite deficiențe, inclusiv și din cauza promovării pripite, fără consultare prealabilă plenară și cu implicarea tuturor subiecților interesați;
- la promovarea proiectului sînt încălcate neîntemeiat prevederile legislației și actelor normative care stabilesc procedura consultării publice în procesul decizional;
- versiunea examinată a proiectului legii este mult mai cuprinzătoare și acoperă, în mare parte, aspectele legate de implementarea ulterioară a prevederilor legislației modificate;
- argumentarea proiectului nu diferă esențial de cea anterioară și nu este suficientă pentru a demonstra o serie de supoziții enunțate anterior în raportul cu judecătorii economice;
- promovarea proiectului în regim de urgență, fără a ține cont și de alte modificări structurale și procedurale în sfera justiției, prevăzute în Programul de activitate a Guvernului, constituie o abordare deficitară și inadecvată;
- 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;
- anterior reprezentanții unor organizații din societatea civilă au menționat necesitatea unor abordări sistemice și bine pregătite a reformelor în justiție, însă promovarea proiectului de față denotă că se întreprind acțiuni grăbite și sporadice, care pot amplifica ori spori problemele din justiție, fără să asigure soluții eficiente pentru problemele deja existente.

¹¹ Programul de activitate pe anii 2011-2014, pag. 9-17, <http://gov.md/doc.php?l=ro&idc=445&id=3350>.



Propuneri:

1. 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.
2. Deoarece problemele abordate au importanță majoră, deciziile în materie necesită examinare și argumentare profundă, precum și dezbateri calificate, la care să participe inițiatorii deciziei, exponenții sistemul judecătoresc și reprezentanți ai instanțelor care urmează a fi desființate, precum și alți subiecți interesați: CSM, avocați, agenți economici, experți ai societății civile.



Acest eveniment/material este realizat în cadrul proiectului „Fortificarea transparenței procesului decizional în Republica Moldova”, implementat de Asociația Obștească „Asociația pentru Democrație Participativă” (ADEPT), susținut financiar de Fundația Est-Europeană din resursele acordate de Agenția Suedeză pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională (Sida/Asdi), Ministerul Afacerilor Externe al Danemarcei și Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) prin intermediul Fundației Eurasia. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației Est-Europene, Fundației Eurasia, Sida/Asdi, DANIDA, USAID și/sau Guvernului American.