



11 martie 2016

Dj-nr. 84

AVIZ
la proiectul de lege
cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești
(nr.68 din 29 februarie 2016)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege sus-nominalizat, conform art.54 din Regulamentul Parlamentului și prevederilor Legii nr.780-XI din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, și expune următoarele.

1. Proiectul legii cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești nr.68 din 29 februarie 2016, a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvern (aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.182 din 25.02.2016), acest fapt fiind în concordanță cu art.73 din Constituție și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.
2. Proiectul de lege a fost înaintat Parlamentului la data de 29.02.2016 **spre examinare în mod prioritar.**
3. Proiectul legii cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești nr.68 din 29 februarie 2016, a fost elaborat,
 - a) întru realizarea condiționalității ce rezultă din pct.B.1.2.(2) din Matricea de politici, anexă a Acordului de finanțare dintre Guvernul RM și Uniunea Europeană privind Programul de suport al reformei justiției din 14.06.2013 și aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr.669 din 02.09.2013;
 - b) conform Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016 aprobată prin Legea nr.231 din 25.11.2011;
 - c) în vederea realizării Acțiunii 1.1.1.(2) din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016 aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.6 din 16.02.2012;
 - d) în conformitate cu Cap.V Secțiunea A. pct.1 al Programului de activitate al Guvernului RM 2015-2018 – Optimizarea hărții instanțelor de judecată și specializarea judecătorilor, precum și crearea completelor specializate, inclusiv în judecătoriile de primă instanță, pentru a asigura calitatea deciziilor, repartizarea aleatorie eficientă a dosarelor, îmbunătățirea administrării și optimizarea cheltuielilor de întreținere a instanțelor de judecată.
4. Scopul proiectului respectiv de lege este asigurarea accesibilității și independenței sistemului judecătoresc prin atingerea următoarelor obiective:
 - a) consolidarea capacităților instituționale ale instanțelor judecătorești;
 - b) consolidarea independenței sistemului judecătoresc;

c) îmbunătățirea calității actului de justiție și sporirea eficienței instanțelor judecătorești;

d) asigurarea utilizării cât mai eficiente a fondurilor publice disponibile pentru instanțele judecătorești și reducerea cheltuielilor de întreținere a sistemului;

e) îmbunătățirea calității justiției, inclusiv prin asigurarea repartizării uniforme a volumului de lucru în instanțele judecătorești din țară;

f) crearea premizelor pentru specializarea judecătorilor.

5. Necesită a avea în vedere, că în conformitate cu practica jurisprudenței constituționale, menținută prin Hotărârea Curții Constituționale nr.3 din 09.02.2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.163 din 22 iulie 2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Sesizarea nr.30a/2011), a fost considerată inacceptabilă modificarea structurii actuale a sistemului judecătoresc, fiind statuat în p.68 din Hotărârea Curții că "sistemul judecătoresc în ansamblu, care a fost optimizat prin reorganizare" [...]"din anul 2003 activează într-un nou cadru legislativ ajustat la standardele europene" [...]. ***Or instabilitatea legislativă și instituțională, care se atestă ca urmare a modificărilor operate prin Lege[...] va duce inevitabil la încălcarea dreptului justițiabililor la un proces echitabil***'.

Este de menționat că conform **HCC nr.3** din 09.02.2012, astfel de măsuri privind reorganizarea sistemului judecătoresc, trebuie să fie în concordanță cu principiile statului de drept, al separării și colaborării puterilor în stat enunțat în articolul 6 din Constituție, și, principiul constituțional al independenței justiției, dar și a securității juridice. În contextul dat, remarcăm **p.67 a HCC nr.3** din 09.02.2012, în care Curtea Constituțională a statuat, că ***"principiul securității juridice nu se referă la protecția bunurilor sau a persoanelor conform unei concepții tradiționale asupra securității, ci se referă la protecția drepturilor fundamentale prin stabilitate legislativă, implicit instituțională"***, or ***"este știut că principiul securității juridice își are originea în dreptul german, care a consacrat protecția cetățenilor împotriva efectelor secundare ale legii, în special a incoerențelor legislative care pot decurge din schimbări repetate ale acesteia, în acest sens Consiliul Constituțional din Franța a arătat că securitatea juridică are ca elemente accesibilitatea și caracterul inteligibil al legii (Francois Luchaire – Cahiers du Conseil Constitutionnel nr.11). Curtea de Justiție a Uniunii Europene a preluat același sens al conceptului de securitate juridică în Cauza Bosch soluționată prin Decizia din 6 aprilie 1962. În același sens s-a pronunțat și Curtea Europeană a Drepturilor Omului prin hotărârile din 26 aprilie 1979 și 22 septembrie 1994 în cauzele Sunday Times împotriva Marii Britanii și Hentrich împotriva Franței"***.

6. Necesită a avea în vedere că potrivit jurisprudenței Curții Europene referitor la instituirea instituției judecătorești, sintagma ***"instituită de lege"*** din articolul 6 al Convenției presupune că o instanță instituită de lege trebuie să îndeplinească o serie de condiții, precum independența membrilor săi și durata mandatului lor, imparțialitate și existența garanțiilor procedurale (a se vedea *Coëme și alții v. Belgia*, § 99). Astfel, CEDO a indicat clar că expresia ***"instanță independentă și imparțială, instituită de lege"*** evocă mai curând ideea de organizare decât de funcționare, de instituire decât de procedură.

7. Este de remarcat că din proiectul de lege argumentat de nota informativă respectivă neconformă prevederilor exprese ale art.20, art.22 alin.(2) și (5), art.25 alin.(4), art.26, art.30, art.31 ale Legii 780/2001, derivă următoarele probleme, fără însă a fi oferite soluțiile respective:

a) La baza elaborării acestui proiect de lege a stat studiul cu privire la optimizarea hărții judiciare din Republica Moldova, prezentat de către Centrul de Resurse Juridice din Moldova în anul 2014. Totodată, este de menționat că la baza studiului susmenționat a stat informația referitoare la activitatea instanțelor judecătorești efectuată pe parcursul anilor 2010-2013. După cum au atenționat și autorii studiului, acesta nu conține o analiză profundă a costurilor de infrastructură ale instanțelor.

Astfel, studiul pe care se bazează proiectul de lege dat, fiind elaborat în anul 2013, datele de referință fiind și mai vechi, în final conține trei scenarii pentru "potențiala optimizare" a instanțelor judecătorești. Este de menționat că proiectul de lege înaintat nu ia la bază nici unul din scenariile propuse, dar cuprinde elemente ale celor trei scenarii elaborate, fiind lipsă argumentarea expresă, legală și temeinică a măsurilor de reorganizare propuse.

b) Proiectul de lege nu ține cont de procedura existentă de numire a judecătorilor prin transfer, care potrivit art.13 al Legii nr.544/1995 cu privire la statutul judecătorului, judecătorii sunt supuși evaluării performanțelor, în cazul "*transferării la o instanță de același nivel sau la o instanță inferioară*". Totodată, potrivit Regulamentului cu privire la criteriile de selecție, promovare și transferare a judecătorilor aprobat prin Hotărîrea Consiliului Superior al Magistraturii nr.211/8 din 5 martie 2013, condițiile obligatorii și criteriile de selecție pentru transferul judecătorilor la o instanță judecătorească de același nivel sau la o instanță judecătorească inferioară, judecătorii pot fi transferați la o altă instanță de același nivel sau la o instanță judecătorească inferioară ținînd cont de anumite condiționări. Astfel, proiectul vizat face abstracție de reglementările respective, stabilind o altă modalitate de transfer a judecătorilor.

c) Proiectul de reorganizare a instanțelor judecătorești nu propune mărirea sau micșorarea numărului optim de judecători per sistem, totodată exemplul prezentat de către autor de modificare a structurii judecătoriilor Bălți, Sîngerei și Fălești, indică că numărul de judecători se majorează, fapt care atrage după sine și majorarea numărului funcțiilor de asistenți și grefieri.

Urmare realizării acestei reorganizări majore a sistemului judecătoresc, costul ei depășește 1 miliard de lei (76,1 mil Euro), iar nota informativă de la proiect nu indică sursa de acoperire a costurilor date. De asemenea, nota informativă nu conține informații cu privire la calculul fondului de salarizare în partea ce ține de redistribuirea unităților de personal pe noua structură, argumentarea încadrării în mijloacele planificate pentru retribuirea muncii angajaților instanțelor judecătorești, precum și încadrarea în cadrul legal existent ce reglementează condițiile de salarizare a personalului acestor autorități.

Totodată, în contextul reorganizării instanțelor judecătorești cu menținerea la prima etapă a sediilor existente nu se evidențiază un impact financiar pozitiv în partea ce ține de economiile mijloacelor financiare, deoarece aceleași cheltuieli de regie urmează a fi suportate până în anul 2019. În același timp, pentru unificarea sediilor

instanțelor judecătorești sunt necesare alocații financiare pentru construcția noilor sedii, care ar putea satisface cerințele de amplasare a unui număr mai mare de angajați. Iar conform Hotărîrii Guvernului nr.1029 din 19 decembrie 2013 "Cu privire la investițiile capitale publice", cheltuielile pentru proiectele de investiții capitale se includ în buget doar dacă au fost respectate procedurile de pregătire și aprobare a acestora conform punctului 9 din Regulamentul cu privire la proiectele de investiții capitale publice, aprobat prin Hotărîrea nominalizată, fapt care nu se regăsește în proiectul dat.

În contextul celor susmenționate, este necesar de avut în vedere, că conform informației aferente proiectului de la Ministerul Finanțelor, odată cu demararea procesului de reformare a sistemului judecătorec, în perioada 2012-2015, pentru renovarea și dotarea sediilor instanțelor judecătorești, deja au fost alocate și valorificate cheltuieli de circa 233,2 mil. lei.

Astfel constatăm, că nota informativă la proiectul de lege conține erori și necorespunderi, iar declararea faptului, că reorganizarea propusă se va face cu scopul de a asigura accesibilitatea cetățeanului la sistemul judecătorec și întru apărarea drepturilor omului nu este probată cu argumente și calcule, ele fiind lipsă, contrar cerințelor Legii privind actele legislative nr.780/2001.

8. Este de remarcat că denumirea proiectului de lege este "*cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești*", dar în acest proiect de lege în capitolul II se regăsesc și modificări la mai multe acte legislative, și anume la Legea nr.514-XIII din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească, Legea nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului, Anexa la Legea nr.853-XIII din 29 mai 1996 cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești, Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122-XV din 14 martie 2003 și Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225-XV din 30 mai 2003. Astfel, în conformitate cu prevederile art.32 alin.(4) al Legii 780/2001 care prevede că "*în cazul unei legi de modificare și completare a mai multor acte legislative, fiecărui act i se consacră un articol, numerotat cu cifre romane*", este necesară redenumirea respectivă a Legii care va fi o lege de modificare și completare a mai multor acte legislative, cu reensacrarea și renumerotarea articolelor.

Reieșind din cele sus menționate, considerăm că asupra oportunității adoptării proiectului legii cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești nr.68 din 29.02.2016, urmează să se pronunțe Parlamentul Republicii Moldova în ședința sa plenară.


Șeful Direcției
Ion CREANGĂ