

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii cu privire la jurați

la solicitarea Centrului de reformă a sistemului judecătoresc

Evaluarea generală

1. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

Potrivit preambulului, proiectul reglementează participarea cetățenilor în calitate de jurați la înfăptuirea justiției pe cauze penale. Astfel, în esență, proiectul ține de unele aspecte referitoare la organizarea și funcționarea instanțelor judecătorești, acest domeniu urmînd a fi reglementat, în condițiile art. 72 alin. 3 lit. c) din Constituția RM, prin lege organică.

2. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Prin proiect, se propune înființarea institutului de jurați, care, potrivit autorului, va reduce în mare măsură riscul abuzului și erorilor judecătorești, va dezvolta considerabil contradictorialitatea dezbaterilor judiciare, contribuind astfel la rolul activ al învinuirii și apărării, excluderea din judecată a spiritului birocrat, creșterea activității sociale a cetățenilor. Totodată, pornind de la nota informativă, proiectul va spori responsabilitatea cetățenilor pentru destinul oamenilor, încrederea oamenilor simpli în judecată ca fiind una echitabilă, dezinteresată și obiectivă.

3. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Pornind de la esența proiectului, în condițiile art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă analiza: condițiilor ce au impus elaborarea proiectului (inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări); principalelor prevederi (locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui); nivelului compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările corespondente ale legislației comunitare (sau alte standarde). La fel, pornind de la faptul că realizarea noilor reglementări vor necesita cheltuieli, nota informativă trebuie să conțină și fundamentarea economico-financiară.

În fapt, în justificarea proiectului, argumentele autorului rămîn declarative în lipsa unei analize mai profunde a condițiilor ce au impus elaborarea și promovarea proiectului. Finalitatea urmărită prin proiect rămîne iluzorie în lipsa analizei impactului recentelor modificări, urmare a căroră reprezentanții societății civile au obținut acces la organe importante din subordinea Consiliului Superior al Magistraturii (Colegiul disciplinar, Colegiul pentru selecție, Colegiul de evaluare), precum și în lipsa analizei impactului procedurilor de concurs instituite pentru 3 membri ai Consiliului Superior al Magistraturii (din rîndul profesorilor titulari). În același context, sînt necesare argumente suplimentare care ar convinge că noile reglementări nu vor afecta calitatea actului de justiție și nu vor aduce atingere profesionalismului Judiciarului, profesionalismul ținînd de obiectivul Strategiei de reformare a sectorului justiției pentru anii 2011-2016. Și diminuarea riscurilor abuzului și erorilor judecătorești nu rămîne decît un scop iluzoriu atît, cît nu este suficient asigurată independența, imparțialitatea, integritatea, dar și posibilitatea unei eventuale responsabilizări a juraților.

Mai mult, propunerile sînt argumentate, în exclusivitate, prin experiențele altor țări, fără a se face referințe la standarde internaționale în domeniu.

Mai grav, proiectul nu este fundamentat economico-financiar, deși, evident, noile reglementări vor necesita cheltuieli suplimentare esențiale.

4. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți individuale:

Interzicerea muncii forțate (art.44 din Constituția RM)

Drepturi si libertăți social-economice:

Dreptul la muncă și la protecția muncii (art. 43 din Constituția RM)

Drepturi garanții:

Dreptul la acces liber la justiție (art. 20 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

5. Respectarea principiului transparenței nu este aplicabil. În evaluarea nivelului de respectare a principiului transparenței, urma să se constate dacă proiectul: conține prevederi exprese/tacite, care ar obliga organele publice să ofere informații accesibile și ușor disponibile, relevante și actualizate; stabilește mecanisme legale de comunicare cu populația.

Pornind de la esența prevederilor proiectului, este inaplicabilă evaluarea nivelului de respectare a principiului transparenței.

6. Respectarea principiului participării nu este aplicabil. În evaluarea nivelului de respectare a principiului participării, urma să se constate dacă proiectul: conține prevederi care ar stabili un mecanism ce ar permite exprimarea opiniei; conține prevederi exprese/tacite care ar stabili un mecanism ce ar permite luarea în considerație a opiniei exprimate; instituie structuri semi-permanente, în cadrul cărora reprezentanții publici (sau reprezentanții părților interesate) vor fi consultați, în diferite etape ale procesului decizional.

Pornind de la esența prevederilor proiectului, este inaplicabilă evaluarea nivelului de respectare a principiului participării.

7. Respectarea principiului responsabilizării nu este aplicabil. În evaluarea nivelului de respectare a principiului responsabilizării, urma să se constate dacă proiectul: conține prevederi exprese/tacite care să permită monitorizarea instituției publice, a politicilor elaborate de acestea, precum și instituie un mecanism pentru luarea în considerație a rezultatelor monitorizării; conține prevederi exprese/tacite, care să oblige autoritățile să facă publice rezultatele controalelor acestora.

Pornind de la esența prevederilor proiectului, evident, evaluarea nivelului de respectare a principiului responsabilizării este inaplicabilă.

8. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ nu este conform Constituției. Prevederile din proiect nu sînt conforme articolelor 115 (Instanțele judecătorești) și 123 (Atribuțiile (Consiliului Superior al Magistraturii)) din Constituția RM. Prevederile din proiect ar putea asimila activitatea juraților muncii forțate, astfel aducîndu-se atingere dreptului la muncă, garantat prin art. 43 din Constituția RM, corelat cu prevederile din art. 44 din Constituția RM, prin care se interzice munca forțată. La fel, prevederile din proiect ar putea aduce

atingere accesului liber la justiție în condițiile garantate prin art. 20 din Constituția RM. Obiecțiile în acest sens se conțin în pct. 16 al prezentului raport - Analiza detaliată a textului proiectului.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ nu este conform legislației corelative. Prevederile din proiect vor necesita modificarea și completarea legislației corelative, în mod special a Codului de procedură penală al RM, nr. 122 din 14.03.2003, și a Codului penal al RM, nr. 985 din 18.04.2002.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial standardelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial standardelor internaționale. Statele lumii dispun de sisteme diferite de drept, abordând, în mod diferit, aspecte esențiale ce țin de domeniul reglementat prin proiect. Evident, nu există standarde internaționale care ar prescrie categoric un anumit model, rămânând la latitudinea țărilor să-și instituie, pornind de la specific și tradiții, un sistem cât mai potrivit. Însă, oricare ar fi deciziile în acest sens, acestea urmează a fi luate în baza unei analize profunde și responsabile.

În acest context, reținem cele statuate în Recomandarea nr. (87) 18 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei "Privind simplificarea justiției penale", și anume. Ca principiu general, compunerea completelor de judecată ar trebui, în măsura în care Constituția și cutumele statelor membre o permit, să fie determinată ținându-se cont, cu respectarea formelor legale, de gravitatea, de natura, de detaliile tehnico-juridice și de complexitatea infracțiunii. Atunci când infracțiunile sunt judecate de un complet de magistrați profesioniști, numărul judecătorilor participanți ar trebui să fie limitat la minimum. De fiecare dată când nivelul gravității infracțiunii o permite, infracțiunea ar trebui să fie judecată de un singur judecător. Intervenția unui juriu ar trebui să fie o procedură de judecată rezervată unei categorii de infracțiuni grave bine determinate. Soluționarea cazurilor în care administrarea probelor apare foarte complexă din punct de vedere tehnic, cum ar fi cele care țin de crime economice, ar trebui să fie încredințată unor funcționari și unor magistrați înzestrați cu pregătirea, cunoștințele și cu experiența necesară. Atunci când este cazul și Constituția o permite, aceste infracțiuni ar trebui să fie rezolvate de organele de urmărire penală și de autoritățile de investigare și eventual de judecată, fie instituite, fie constituite special pentru a face față dificultăților pe care natura și complexitatea acestor infracțiuni le aduc justiției penale.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Nu există jurisprudență a Curții Constituționale în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Pornind de la esența proiectului, nu a fost identificată jurisprudență a Curții Constituționale care ar fi relevantă domeniului reglementat.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Nu există jurisprudență a CtEDO în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Pornind de la esența proiectului, nu a fost identificată jurisprudență a CtEDO care ar fi relevantă domeniului reglementat.

13. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ încalcă drepturile/libertățile. A se vedea pct. 9 din prezentul raport - Nivelul de corespundere a proiectului normelor constituționale.

14. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Pornind de la esența proiectului, acesta nu poate fi tratat decât ca gender neutru.

15. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulne

1	Preambul	<p>Legea cu privire la jurați reglementează participarea cetățenilor în calitate de jurați la înfăptuirea justiției pe cauze penale.</p>	<p>În condițiile art. 26 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, preambulul expune finalitățile urmărite de Parlament prin adoptarea actului legislativ, rațiunea adoptării, motivația social-politică, economică sau de altă natură a actului. Preambulul poate însoți actul legislativ de o importanță majoră. El nu are putere juridică și nu face parte din conținutul normativ al actului.</p> <p>Totodată, pornind de la exigențele tehnicii legislative, statuate prin art. 27 din legea menționată, obiectul, scopul și sfera de aplicare a actului legislativ trebuie să se cuprindă în dispozițiile generale ale acestuia.</p>	<p>Alți factori Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative</p>	<p>Revizuirea prevederilor pornind de la obiecție.</p>
2	Art. 2 alin. (1)	<p>(1) Participarea cetățenilor la înfăptuirea justiției în calitate de jurați este obligațională</p>	<p>Instituirea obligației (nu dreptului) de a participa la înfăptuirea justiției în calitate de jurați ar putea asimila</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;</p>	<p>Eventuala revizuire a normelor oferind cetățenilor dreptul (nu a obligației) de a participa în calitate de jurați</p>

		civică. ...	această activitate unei munci forțate, aducând atingere dreptului la muncă, garantat prin art. 43 din Constituția RM, corelat cu prevederile din art. 44 din Constituția RM, prin care se interzice munca forțată.		la îndeplinirea justiției.
3	Art. 3 alin. (2)	... (2) După examinarea unei cauze concrete, iar în cazul dacă examinarea cauzei durează o perioadă mai lungă de timp, juratul va fi retribuit cu o indemnizație lunară din contul bugetului de stat în mărimea unui salariu mediu de la locul lui de muncă de bază proporțional timpului (numărul zilelor de muncă) aflării în instanța judecătorească. ...	În măsura în care juraților nu li se păstrează salariul la locul de muncă, aceștia urmează a fi achitați pentru participarea la îndeplinirea justiției pe întreaga durată. Se operează cu noțiunea de "perioadă mai lungă de timp", fără a fi stabilit exact acest termen. Astfel, există riscul ca această noțiune să fie tratată/interpretată diferit în cazuri absolut similare.	Alți factori Lipsa unor termene concrete	Revizuirea normelor pornind de la obiecție.
4	Art. 5 alin. (1)	(1) Pe perioada îndeplinirii obligațiilor juratul beneficiază de garanțiile de independență ale judecătorilor,	În condițiile art. 17 din Legea nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului, independența judecătorului este asigurată	Vulnerabilitate Prevederi care limitează drepturile/libertățile;	Revizuirea normelor pornind de la obiecție.

stabilite de
Legea RM "Cu
privire la statutul
judecătorului".

...

prin:

- a) procedura de înfăptuire a justiției;
- b) procedeul de numire, suspendare, demisie și eliberare din funcție;
- c) declararea inviolabilității lui;
- d) secretul deliberărilor și interzicerea de a cere divulgarea lui;
- e) stabilirea răspunderii pentru lipsa de stimă față de judecată, judecători și pentru imixtiune în judecarea cauzei;
- f) alocarea resurselor adecvate pentru funcționarea sistemului judiciar, crearea de condiții organizatorice și tehnice favorabile activității instanțelor judecătorești;
- g) asigurarea materială și socială a judecătorului;
- h) alte măsuri, prevăzute de lege. Evident, buna parte a acestora nu sînt aplicabile juraților.

În această ordine de idei, în condițiile în

			care justițiabilul nu poate refuza înfăptuirea justiției cu participarea juraților, ar putea să se aducă atingere accesului liber la justiție, garantat prin art. 20 din Constituția RM.		
5	Art. 6 alin. (1)	(1) ... Totodată, din numărul cetățenilor selectați sînt excluse persoanele care nu pot fi jurați în conformitate cu alin. (4) al art. 2 din prezenta lege. ...	Autoritățile administrației publice locale ar putea să nu dețină informații complete referitoare la persoane, motiv pentru care nu pot decide asupra excluderii acestora din numărul cetățenilor selectați pentru a fi jurați. Totodată, nu este clar cine decide asupra eliberării de îndeplinirea obligațiilor de jurați.	Alți factori Lacune de drept/Norme irealizabile	Revizuirea normelor pornind de la obiecție.
6	Art. 6 alin. (3)	... (3) Lista principală cu jurați și lista cu jurați supleanți, aprobate de Consiliul Superior al Magistraturii, sunt publicate în mijloacele de informare ale autorităților administrației publice locale și conțin numai numele, și prenumele și	Norme care nu va asigura suficientă accesibilitate a informațiilor.	Alți factori Insuficiența accesului la informația de interes public	Revizuirea normelor - eventuala obligare a Consiliului Superior al Magistraturii să publice listele în Monitorul Oficial al RM, dar și pe web site-ul său.

		patronimicul juraților. ...			
7	Art. 6 alin. (4)	... (4) Autoritățile administrației publice locale sunt obligate să verifice regulat și în caz de necesitate să anunțe Consiliul Superior al Magistraturii despre modificările, care urmează a fi operate în listele cu jurați, excluzând din aceste liste persoanele care nu corespund cerințelor prezentei legi.	Se operează cu sintagma "regulat", care ar putea fi interpretată echivoc.	Alți factori Lipsa unor termene concrete.	Concretizarea normelor în sensul obiecției.

Concluzii

Categoria actului propus este lege organică, ceea ce corespunde exigențelor. Potrivit preambulului, proiectul reglementează participarea cetățenilor în calitate de jurați la înfăptuirea justiției pe cauze penale. Astfel, în esență, proiectul ține de unele aspecte referitoare la organizarea și funcționarea instanțelor judecătorești, acest domeniu urmînd a fi reglementat, în condițiile art. 72 alin. 3 lit. c) din Constituția RM, prin lege organică.

Prin proiect, se propune înființarea institutului de jurați, care, potrivit autorului, va reduce în mare măsură riscul abuzului și erorilor judecătorești, va dezvolta considerabil contradictorialitatea dezbaterilor judiciare, contribuind astfel la rolul activ al învinuirii și apărării, excluderea din judecată a spiritului birocrat, creșterea activității sociale a cetățenilor. Totodată, pornind de la nota informativă, proiectul va spori responsabilitatea cetățenilor pentru destinul oamenilor, încrederea oamenilor simpli în judecată ca fiind una echitabilă, dezinteresată și obiectiv.

Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Pornind de la esența proiectului, în condițiile art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă analiza: condițiilor ce au impus elaborarea proiectului (inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări); principalelor prevederi (locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui); nivelului compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările corespondente ale legislației comunitare (sau alte standarde). La fel, pornind de la faptul că realizarea noilor reglementări vor necesita cheltuieli, nota informativă trebuie să conțină și fundamentarea economico-financiară.

În fapt, în justificarea proiectului, argumentele autorului rămân declarative în lipsa unei analize mai profunde a condițiilor ce au impus elaborarea și promovarea proiectului. Finalitatea urmărită prin proiect rămîne iluzorie în lipsa analizei impactului recentelor modificări, urmare a cărora reprezentanții societății civile au obținut acces la organe importante din subordinea Consiliului Superior al Magistraturii (Colegiul disciplinar, Colegiul pentru selecție, Colegiul de evaluare), precum și în lipsa analizei impactului procedurilor de concurs instituite pentru 3 membri ai Consiliului Superior al Magistraturii (din rîndul profesorilor titulari). În același context, sînt necesare argumente suplimentare care ar convinge că noile reglementări nu vor afecta calitatea actului de justiție și nu vor aduce atingere profesionalismului Judiciarului, profesionalismul ținînd de obiectivul Strategiei de reformare a sectorului justiției pentru anii 2011-2016. Și diminuarea riscurilor abuzului și erorilor judecătorești nu rămîne decît un scop iluzoriu atît, cît nu este suficient asigurată independența, imparțialitatea, integritatea, dar și posibilitatea unei eventuale responsabilizări a juraților.

Mai mult, propunerile sînt argumentate, în exclusivitate, prin experiențele altor țări, fără a se face referințe la standarde internaționale în domeniu.

Mai grav, proiectul nu este fundamentat economico-financiar, deși, evident, noile reglementări vor necesita cheltuieli suplimentare esențiale.

Pornind de la esența reglementărilor nu este aplicabilă evaluarea nivelului de respectare a principiului transparenței, participării, responsabilizării.

Nu a fost identificată jurisprudență a Curții Constituționale, precum și a CtEDO, care ar fi relevantă domeniului reglementat.

Prevederile din proiect vor necesita modificarea și completarea legislației corelative, în mod special a Codului de procedură penală al RM, nr. 122 din 14.03.2003, și a Codului penal al RM, nr. 985 din 18.04.2002.

Factorii de vulnerabilitate și alte riscuri identificate se conțin în pct. 16 al prezentului raport - Analiza detaliată a textului proiectului.

Prevederile din proiect nu sînt conforme articolelor 115 (Instanțele judecătorești) și 123 (Atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii) din Constituția RM. Prevederile din proiect ar putea asimila activitatea juraților muncii forțate, astfel aducîndu-se atingere dreptului la muncă, garantat prin art. 43 din Constituția RM, corelat cu prevederile din art. 44 din Constituția RM, prin care se interzice munca forțată. La fel, prevederile din proiect ar putea aduce atingere accesului liber la justiție în condițiile garantate prin art. 20 din Constituția RM. Obiecțiile în acest sens se conțin în pct. 16 al prezentului raport - Analiza detaliată a textului proiectului.

Pornind de la esența proiectului, acesta este gender neutru.

Proiectul este conform parțial standardelor internaționale. În acest context, reținem cele statuate în Recomandarea nr. (87) 18 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei "Privind simplificarea justiției penale", și anume. Ca principiu general, compunerea completelor de judecată ar trebui, în măsura în care Constituția și cutumele statelor membre o permit, să fie determinată ținîndu-se cont, cu respectarea formelor legale, de gravitatea, de natura, de detaliile tehnico-juridice și de complexitatea infracțiunii. Atunci cînd infracțiunile sunt judecate de un complet de magistrați profesioniști, numărul judecătorilor participanți ar trebui să fie limitat la minimum. De fiecare dată cînd nivelul gravității infracțiunii o permite, infracțiunea ar trebui să fie judecată de un singur judecător. Intervenția unui juriu ar trebui să fie o procedură de judecată rezervată unei categorii de infracțiuni grave bine determinate. Soluționarea cazurilor în care administrarea probelor apare foarte complexă din punct de vedere tehnic, cum ar fie cele care țin de crime economice, ar trebui să fie încredințată unor funcționari și unor magistrați înzestrați cu pregătirea, cunoștințele și cu experiența necesară. Atunci cînd este cazul și Constituția o permite, aceste infracțiuni ar trebui să fie rezolvate de organele de urmărire penală și de autoritățile de investigare și eventual de judecată, fie instituite, fie constituite special pentru a face față dificultăților pe care natura și complexitatea acestor infracțiuni le aduc justiției penale.

Statele lumii dispun de sisteme diferite de drept, abordînd, în mod diferit, aspecte esențiale ce țin de domeniul reglementat prin proiect. Evident, nu există standarde internaționale care ar prescrie categoric un anumit model, rămînînd la latitudinea țărilor să-și instituie, pornind de la specific și tradiții, un sistem

cît mai potrivit. Însă, oricare ar fi deciziile în acest sens, acestea urmează a fi luate în baza unei analize profunde și responsabile.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției