



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, nr.198
Tel.: (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-1819 din 18. 03. 2021

La nr.28 din 10 februarie 2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură (art.4, 11, 13, 14 ș.a.).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 11 (unsprezece) file.

Director

R. Flocea

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	<u>634</u>	
" <u>22</u> "	<u>03</u>	<u>2021</u>
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7169 din 18.03.2021

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură (art.4, 11, 13, 14 ș.a.)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pe pagina web a Parlamentului la 10 februarie 2021, fiind asigurat accesul părților interesate la materialele proiectului, pentru a putea lua cunoștință și a prezenta sau expedia recomandări.

Spre efectuarea expertizei anticorupție, proiectul a fost transmis la 10 februarie 2021. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2²) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă autorii au menționat că proiectul are drept scop executarea Hotărârii Curții Constituționale nr.18 din 03 iulie 2018, privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din Legea nr.1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea mai multor articole din Legea nr.1260/2002 care reglementează diverse aspecte, după cum urmează:

- activitățile incompatibile cu profesia de avocat (art.11);
- suspendarea activității de avocat (art.13);
- încetarea activității de avocat (art.14 alin.(1) și (3));
- avocatul stagiar (art.15 alin.(3), completarea cu alin.(2¹) și (3²));
- admiterea la stagiul profesional (art.18 alin.(4) și (5));
- stagiul profesional (art.19 alin.(1), (3) și (6), completarea cu alin.(5¹));
- admiterea în profesia de avocat (art.20 alin.(1), (2), completarea cu alin.(5¹));
- actele necesare pentru admiterea în profesia de avocat (art.21 alin.(1), (2), (3) și (4));
- retragerea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat (art.25 alin.(1) și (2));
- lista avocaților care au dreptul de a exercita profesia de avocat (art.28), etc.

Prin urmare, conchidem că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prevederile proiectului promovează interesele persoanelor care practică sau care doresc să practice activitatea de avocat, în ceea ce privește reglementarea activității de avocat.

În acest sens, s-a propus inclusiv modificarea activităților incompatibile cu profesia de avocat, aceștia fiind liberi să practice inclusiv activitate de antreprenoriat, ceea ce în opinia Centrului va compromite profesia de avocat și, respectiv, încrederea din partea societății în instituția avocaturii.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".

În nota informativă sunt specificate: condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile

urmărite prin implementarea noilor reglementări, principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi, fundamentarea economico-financiară, modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare, avizarea și consultarea publică a proiectului.

Astfel, considerăm că nota informativă corespunde cerințelor stabilite în anexa nr.1 la Legea prenotată.

Concomitent, menționăm că argumentele prezentate de către autori în nota informativă, nu justifică pe deplin necesitatea promovării modificărilor propuse. Cu referire la modificarea art.11, care reglementează activitățile incompatibile cu profesia de avocat, autorii n-au prezentat exemple din legislațiile altor state, care să demonstreze că „*nu orice funcție retribuită este prin natura sa incompatibilă cu exercitarea profesiei de avocat*”, inclusiv activitatea de întreprinzător.

De asemenea, din nota informativă nu poate fi dedusă necesitatea micșorării cvorumului de constituire a Congresului de la 2/3 până la 1/3 din numărul membrilor sau, după caz, delegați. În cazul în care Uniunea Avocaților întâmpină dificultăți în gestionarea treburilor interne, informațiile relevante în acest sens urmau să se conțină în nota informativă. În lipsa informațiilor de rigoare, considerăm că micșorarea pragului de prezentare la ședințele Congresului va descuraja participarea avocaților la ședințele respective, iar deciziile adoptate nu vor reflecta punctul de vedere, cel puțin, a majorității avocaților cu drept de vot.

De asemenea, nota informativă este lacunară în ceea ce privește informațiile referitoare la modalitatea de organizare a ședințelor Congresului: prezența fizică, on-line, etc. În aceste condiții este dificilă înțelegerea corectă a sensului enunțului „*Exprimarea dreptului de vot prin mijloace electronice se consideră participare la Congres*”. Ca rezultat, apar noi semne de întrebare referitor la procedura de stabilire a cvorumului ședinței.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „*e) fundamentarea economico-financiară*”.

Implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat, fapt confirmat și de către autor în nota informativă.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului urmează a fi redactat în vederea excluderii formulărilor lingvistice ambigui

depistate și, respectiv, corespunдерii prevederilor Legii nr.100/2017. Mai detaliat la aceste aspecte ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate mai multe conflicte interne dintre prevederile acestuia, precum și contradicții cu alte actele normative în vigoare. Mai detaliat la aceste aspecte ne vom referi la compartimentul III din prezentul raport de expertiză anticorupție.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Prevederile proiectului reglementează exercitarea profesiei de avocat.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -
<p>La art.I pct.2 din proiect privind modificarea art.11 alin.(1) din Lege „Articolul 11. Incompatibilități</p> <p>(1) Profesia de avocat este incompatibilă cu:</p> <p>a) oricare funcție publică sau de demnitate publică;</p> <p>b) activitatea de notar și de executor judecătoresc;</p> <p>c) <u>alte activități ce lezează demnitatea sau independența profesiei de avocat sau bunele moravuri.</u></p>
<p>Obiecții:</p> <p>Potrivit Studiului privind funcționarea profesiei de avocat în Republica Moldova, întocmit în cadrul realizării acțiunii 3.2.1.(1) din Planul de Acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016: „Fără anumite incompatibilități nu poate fi asigurat prestigiul și buna funcționare a profesiei de avocat. Aceste incompatibilități pot viza atât admiterea în profesie cât și activitatea propriu-zisă a avocaților. [...] Deși avocatura este o profesie liberală, după admiterea în profesie avocații nu pot exercita alte funcții retribuite, cu excepția celor legate de activitatea didactică și științifică și cea de arbitru”.</p> <p>În proiect autorii rezervă pentru avocați dreptul de a ocupa alte funcții retribuite, cu excepțiile specificate în prevederea examinată, inclusiv dreptul de a desfășura activitate de antreprenoriat. Argumentând propunerea modificării art.11 din Lege autorii au specificat în nota informativă următoarele: „În ceea ce privește incompatibilitățile, acestea trebuie să se rezume la acele stări de fapt, calități, funcții deținute, care prin natura lor se exclud reciproc și nu pot fi întrunite în același timp de către un subiect de drept. Prin urmare, nu oricare funcție retribuită este prin natura sa incompatibilă cu exercitarea profesiei de avocat [...] În cazul altor funcții retribuite sau activității de întreprinzător, nu există raționamente privind incompatibilitatea prin natura lucrurilor a acestor funcții și activități cu exercitarea profesiei de avocat. În cazul în care o activitate este în măsură să lezeze demnitatea sau independența profesiei de avocat sau</p>

bunele moravuri, fiecare caz în mod separat trebuie examinat de Comisia de etică și disciplină a Uniunii avocaților pentru constatarea acestui fapt și adoptarea deciziei pe caz."

În ceea ce privește lipsa raționamentelor privind incompatibilitatea funcțiilor retribuite sau a activității de întreprinzător cu exercitarea profesiei de avocat, considerăm că autorii n-au prezentat careva argumente plauzibile, incontestabile sau exemple din legislațiile altor state, care să denote inoportunitatea păstrării incompatibilităților specificate la moment în lege.

Aparent, cadrul legal național nu prevede avocatul ca subiect al declarării intereselor personale, deși existența conflictelor de interese este inevitabilă în anumite cazuri.

În acest sens menționăm art.16 din Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, potrivit căruia: *„Subiectul declarării se află într-o stare de incompatibilitate în cazul în care pe lângă funcția publică sau de demnitate publică deține/exercită simultan o altă funcție, calitate sau activitate, fapt care este interzis prin Constituția Republicii Moldova și/sau prin alte acte legislative”*.

Deși Legea prenotată nu specifică expres avocații la capitolul *„Subiecții declarării averii și intereselor personale”*, considerăm că prevederile acesteia totuși se răsfrâng, cel puțin, asupra unora dintre avocați. Astfel, normele art.3 alin.(1) lit.e) și i) prevăd că: *„Subiecți ai declarării averii și a intereselor personale sunt: [...]*

e) conducătorii organizațiilor publice și adjuncții acestora; [...]

i) membrii colegiilor/comisiilor de admitere în profesie, de evaluare, disciplinare și/sau de etică a profesiilor conexe justiției”.

Articolul 2 din legea prenotată definește noțiunea de organizație publică ca fiind *„orice autoritate publică (autoritate judecătorească, autoritate de jurisdicție, autoritate a administrației publice centrale sau locale, precum și autoritățile administrative din subordinea acestora, autoritate publică autonomă), instituție publică, organizație de stat, organ de stat, organ colegial cu statut de persoană juridică de drept public, organ de autoadministrare, întreprindere de stat sau municipală, societate comercială sau instituție financiară cu capital majoritar de stat”*.

Concomitent, art.35 alin.(1) din Legea nr.1260/2002 stabilește că: *„Uniunea Avocaților este organul de autoadministrare al avocaților, din care fac parte toți membrii barourilor din țară, și are sediul în municipiul Chișinău”*.

La rândul său, alin.(5) al aceluiași articol prevede în calitate de organe de conducere ale Uniunii Avocaților:

- a) Congresul;
- b) Consiliul Uniunii Avocaților;
- c) președintele Uniunii Avocaților;
- d) secretarul general al Uniunii Avocaților.

Rezultă că, normele Legii nr.133/2016 se răsfrâng asupra membrilor Congresului, Consiliului, președintelui și secretarului general al Uniunii Avocaților.

Totodată, potrivit alin.(6) al art.35 din Legea nr.1260/2002, în cadrul Uniunii Avocaților se constituie și funcționează: Comisia de licențiere a profesiei de avocat și Comisia pentru etică și disciplină, care se integrează ireproșabil în categoria subiecților declarării averii și a intereselor personale specificate la art.3 alin.(1) lit.i) din Legea nr.133/2016.

Suplimentar, cu referire la incompatibilitățile activității de avocat, aducem ca exemplu prevederi din legislațiile altor state, după cum urmează:

l) art.15 din Legea nr.51 din 7 iunie 1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat (România), stabilește că: *„Exercitarea profesiei de avocat este incompatibilă cu:*

a) activitatea salarizată în cadrul altor profesii decât cea de avocat;

- b) ocupațiile care lezează demnitatea și independența profesiei de avocat sau bunele moravuri;
- c) exercitarea nemijlocită de fapte materiale de comerț".

Concomitent, art.16 din Legea prenotată prevede că:

„Exercitarea profesiei de avocat este compatibilă numai cu:

- a) calitatea de deputat sau senator, consilier în consiliile locale sau județene;
- b) activități și funcții didactice în învățământul juridic superior;
- c) activitatea literară și publicistică;
- d) calitatea de arbitru, mediator, conciliator sau negociator, consilier fiscal, consilier în proprietate intelectuală, consilier în proprietate industrială, traducător autorizat, administrator sau lichidator în cadrul procedurilor de reorganizare și lichidare judiciară, în condițiile legii;
- e) alte activități prevăzute de lege”.

II) Potrivit art.2 alin.(1) din Legea federală nr.63-FZ cu privire la activitatea de avocat și avocatură în Federația Rusă: „Avocatul este persoana care, în conformitate cu ordinea stabilită în prezenta lege federală, a obținut statutul de avocat și dreptul de a desfășura activitate de avocat. Avocatul este consilier juridic profesional independent pe aspecte de drept. Avocatul nu are dreptul să întrețină relații de muncă în calitate de angajat, cu excepția activităților științifice, didactice și altor activități de creație, precum și să ocupe funcții de stat din Federația Rusă, funcții de stat în entitățile constitutive ale Federației Ruse, funcții în serviciul guvernamental și funcții municipale.

Avocatul are dreptul să activeze în calitate de conducător al instruirii în avocatură, precum și în funcții electivă în cadrul baroului de avocați dintr-o entitate constitutivă a Federației Ruse, Camerei Federale a avocaților din Federația Rusă, asociațiilor obștești de avocați din Federația Rusă și internaționale”.

III) În Franța, exercitarea profesiei de avocat este incompatibilă cu toate activitățile susceptibile să submineze independența și demnitatea avocatului, natura liberală a profesiei și cu orice alt loc de muncă salariat decât cel de avocat salariat sau de profesor.

Astfel, potrivit prevederilor art.111 din Decretul nr.91-1197 din 27 noiembrie 1991 privind organizarea profesiei de avocat: „Profesia de avocat este incompatibilă:

- a) cu toate activitățile cu caracter comercial, desfășurate direct sau printr-un intermediar;
- b) cu funcțiile de asociat într-o societate în comandită generală, asociat în societăți pe acțiuni și în comandită pe acțiuni, administrator într-o societate cu răspundere limitată, președinte al consiliului de administrație, membru al consiliului de administrație sau director general al unei societăți pe acțiuni, administrator a unei societăți civile, cu excepția cazului în care scopul lor este gestionarea intereselor familiale sau exercitarea profesiei de avocat.

Incompatibilitățile prevăzute la alineatele precedente nu împiedică comercializarea, pe bază accesorie, a bunurilor sau serviciilor legate de exercitarea profesiei de avocat dacă aceste bunuri sau servicii sunt destinate clienților sau altor membri ai profesiei.

Avocatul sau firma de avocatură care folosește scutirea prevăzută la lit.b) sau la al patrulea paragraf va informa în scris Consiliul Baroului de avocați din care face parte, în termen de treizeci de zile de la începerea activității în cauză. Consiliul Ordinului îi poate cere orice informații sau documente utile pentru a-i permite să evalueze dacă o astfel de activitate este compatibilă cu regulile deontologice ale profesiei”.

În final, conform pct.2.5.1. din Codul deontologic al avocaților din Uniunea Europeană: „Pentru a-i permite avocatului să-și desfășoare activitatea cu independența cerută și de o manieră corespunzătoare îndatoririi sale de a participa la administrarea justiției, exercitarea anumitor profesii sau a anumitor funcții îi este interzisă”.

Adițional, consemnăm că proiectul nu reglementează în mod clar instituția conflictului de interese al avocatului în situația în care acesta a putea desfășura activitate de întreprinzător.

Generalizând cele expuse mai sus, concluzionăm că invocarea de către autori, în nota informativă, a inexistenței raționamentelor privind incompatibilitatea prin natura lucrurilor a funcțiilor retribuite sau a activității de întreprinzător cu exercitarea profesiei de avocat, nu corespunde realității. Din contra,

considerăm că liberalizarea activității de avocat, va afecta instituția avocaturii prin vicierea încrederii, reputației și independenței profesiei de avocat, precum și respectării interesului public în cadrul realizării dreptului oricărei persoane la asistență juridică calificată.

Totodată, considerăm că noile reglementări vor face dificilă demonstrarea și tragerea la răspundere a avocaților pentru exercitarea necorespunzătoare a atribuțiilor funcționale.

Recomandări:

Excluderea din proiect a normelor privind expunerea în redacție nouă a alin.(1) art.11 din Legea nr. 1260/2002.

Completarea proiectului cu norme care să reglementeze regimul juridic al conflictului de interese al profesiei de avocat.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - dare de mită
 - luare de mită
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare
 - evaziune fiscală
 - escrocherie

- 2 -

La art.I pct.3 din proiect privind modificarea art.13 alin.(1) lit.a) din Lege

„Articolul 13. Suspendarea și reluarea activității de avocat.

(1) Activitatea de avocat se suspendă:

a) în temeiul cererii scrise a avocatului, din momentul depunerii originalului licenței și legitimației de avocat, cu ulterioara consemnarea acestui fapt în termen de 3 zile lucrătoare în Lista avocaților care au dreptul să exercite profesia de avocat;”

Obiecții:

Din prevederea examinată nu este clar unde urmează a fi depuse originalul licenței și legitimației de avocat în cazurile suspendării activității de avocat. Lipsa clarității în acest sens va crea confuzii.

Concomitent, din prevederile art.13 în redacție nouă nu este clar de ce depunerea originalului licenței și legitimației de avocat este stabilită expres doar în cazul lit.a) și nu pentru toate cazurile de suspendare a activității de avocat. La aplicare, acest fapt poate crea confuzie pentru avocații activitatea cărora se suspendă, în ceea ce privește procedurile care urmează a fi respectate. Cu atât mai mult, art.25 alin.(1) lit.b) din Legea nr.1260/2002 prevede expres retragerea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat în cazul netransmiterii, de către avocatul a cărui activitate este suspendată, la Consiliul Uniunii Avocaților a licenței și a legitimației în termenul stabilit. Actualmente, acest termen este prevăzut în art.13 alin.(2) din Legea nr. 1260/2002, însă nu se regăsește în redacția nouă a articolului respectiv.

Prin urmare, nespecificare în lege a termenul acordat avocatului pentru transmiterea licenței și a legitimației către Consiliul Uniunii Avocaților vine în contradicție cu norma de la art.25 alin.(1) lit.b). Astfel, există riscul sancționării arbitrare a avocaților, de către Comisia pentru etică și disciplină, prin retragerea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat pentru nerespectarea termenului care, de fapt, lipsește în lege.

Recomandări:

Excluderea din proiect a textului „din momentul depunerii originalului licenței și legitimației de avocat, cu

ulterioara consemnarea acestui fapt în termen de 3 zile lucrătoare în Lista avocaților care au dreptul să exercite profesia de avocat”.

Completarea art.13 în redacție nouă, după alin.(1), cu un alineat nou: „Licența și legitimația avocatului a cărui activitate este suspendată se transmit, în termen de 10 zile, Consiliului Uniunii Avocaților, unde se păstrează pe parcursul perioadei de suspendare a activității de avocat”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
 - evaziune fiscală
 - escrocherie

- 3 -

La art.I pct.4 din proiect privind modificarea art.14 alin.(3) din Lege

„(3) *Încetarea activității de avocat se consemnează, în temeiul hotărârii Consiliului Uniunii Avocaților, în Lista avocaților care au dreptul să exercite profesia de avocat. Hotărârea Consiliului este comunicată Ministerului Justiției în cel mult 10 zile de la adoptare.*”

Obiecții:

Norma este ambiguă în ceea ce privește perioada de timp în care urmează a fi consemnată încetarea activității de avocat în Lista avocaților care au dreptul să exercite profesia de avocat.

În acest sens, art.54 alin.(4) lit.a) din Legea nr.100/2017 stabilește că la elaborarea proiectului actului normativ conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc.

Prin urmare, în scopul evitării neclarităților și asigurării unor proceduri explicite în cadrul procesului de încetare a activității de avocat, în proiect urmează a fi precizat termenul în care urmează a fi consemnată încetarea activității de avocat în Lista avocaților care au dreptul să exercite profesia de avocat.

Recomandări:

Completarea normei după textul „se consemnează” cu textul „în termen de 10 zile”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

La art.I pct.6 din proiect privind modificarea art.18 alin.(5) din Lege

„(5) Hotărârea privind admiterea la stagiul profesional se comunică persoanelor care au susținut examenul de admitere la stagiul în termen de 24 ore de la data adoptării, prin afișare pe pagina web a Uniunii Avocaților la rubrica Actele UA recente.”

Obiecții:

Prevederea este discreționară și discriminatorie, subminând întregul proces de admitere la stagiul profesional.

În redacția nouă a alin.(5) se renunță la înștiințarea personală a persoanei în privința admiterii la stagiul profesional, autorii optând pentru plasarea hotărârii Comisiei de licențiere a profesiei de avocat pe pagina web a Uniunii Avocaților, la rubrica „Actele UA recente”. Făcând o generalizare a prevederilor proiectului, constatăm că pe pagina web a Uniunii Avocaților, la rubrica „Actele UA recente” urmează a fi publicare inclusiv:

-) deciziile cu privire la aplicarea sancțiunilor disciplinare;
-) lista avocaților care au dreptul să exercite profesia de avocat, care se actualizează de fiecare dată când are loc suspendarea sau reluarea activității avocaților (*nu este clar va fi o singură listă sau de fiecare dată va apărea una nouă – n.r.*);
-) hotărârile Comisiei de licențiere a profesiei de avocat privind rezultatele examenelor de calificare;
-) ordinii de zi și materialele care urmează a fi examinate la ședința Congresului;
-) hotărârile Congresului;
-) hotărârile Consiliului;
-) hotărârile comisiilor Uniunii Avocaților;
-) anunțurile privind convocarea adunărilor generale ale barourilor;
-) hotărârile adunărilor generale ale barourilor;
-) platformele electorale ale candidaților la funcții electivă colegiale sau unipersonală din cadrul Uniunii Avocaților sau a baroului.

Chiar dacă admitem că informația care urmează a fi publicată pe pagina web a Uniunii Avocaților la rubrica „Actele UA recente”, nu va fi într-un volum care să facă dificilă găsirea rapidă a hotărârilor Comisiei de licențiere a profesiei de avocat privind admiterea la stagiul profesional, oricum persoanele care au susținut examenul de admitere au dreptul de a fi informate personal (prin telefon, e-mail, etc.) și să nu fie nevoite să verifice în continuu rubrica prenotată.

Mai mult ca atât, suntem de părere că prin renunțarea la informarea personală a persoanelor vizate privind rezultatele examenului se încalcă în primul rând dreptul la informare a celor neadmiși la stagiul și care au posibilitatea de a contesta hotărârile Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, cu atât mai mult că termenul de contestare a acestora este de doar 3 zile.

Suplimentar, consemnăm existența în proiect a reglementărilor contradictorii în ceea ce privește termenul diferit de publicare a hotărârilor Comisiei de licențiere a profesiei de avocat pe pagina web a Uniunii Avocaților, ceea ce va permite persoanelor competente de a aplica norma convenabilă, care poate fi în detrimentul persoanelor vizate de hotărârile în cauză.

Astfel, în timp ce norma examinată prevede că hotărârea Comisiei este afișată pe pagina web a Uniunii Avocaților timp de 24 ore de la data adoptării, art.I pct.25 din proiect privind completarea art.43 din Lege cu alin.(3²), stabilește că hotărârile Comisiei de licențiere a profesiei de avocat se publică în termen de 24 de ore de la adoptare. Diferența dintre cele două prevederi este de aproximativ o zi.

Recomandări:

Expunerea normei în redacție nouă, după cum urmează: „Informația privind admiterea/neadmiterea la stagiul profesional se comunică persoanelor prin telefon sau poșta electronică, iar hotărârea Comisiei de

licențiere a profesiei de avocat privind admiterea la stagiul profesional se publică, timp de 24 ore de la adoptare, pe pagina web a Uniunii Avocaților la rubrica „Actele UA recente”.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Prevederi discriminatorii

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism

- 5 -

La art.1 pct.9 din proiect privind modificarea art.21 alin.(3) și (4) din Lege

„(3) Pentru admiterea la examenul de calificare, persoanele specificate la art.10 alin.(2) prezintă Comisiei de licențiere a profesiei de avocat actele menționate la alin.(1) lit.b) - f), h) și i).

(4) Prezentarea unor acte ce conțin informații neveridice sau neprezentarea informații solicitate pentru confirmarea circumstanțelor menționate în art.10 constituie temei pentru neadmiterea la examen, neadmiterea în profesie sau retragerea licenței.”

Obiecții:

Prevederile enunțate vin în contradicție cu normele art.10 alin.(2) și (3) din Legea nr.1260/2002, în ceea ce privește modalitatea de admitere în profesia de avocat. Astfel, spre deosebire de prevederile analizate, art. 10 alin.(2) prevede eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat la cerere, scutind de efectuarea stagiului profesional și de examenul de calificare:

-) persoanele care dețin titlul de doctor;
-) persoanele care au cel puțin 10 ani vechime în muncă în funcția de judecător sau procuror și timp de 6 luni după demisia din funcțiile respective au solicitat eliberarea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat;
-) persoanele care, după demisia din funcția de judecător și procuror, au continuat să activeze în domeniul dreptului.

Terminologia utilizată în art.10 alin.(3) este similară, acesta enumerând cazurile în care persoana care a depus cerere de eliberare a licenței pentru exercitarea profesiei de avocat nu se consideră persoană cu reputație ireproșabilă și cererea ei nu se admite.

Prin urmare, modificarea art.21 alin.(3) și (4), în sensul substituirii procedurii de eliberare a licenței de exercitare a profesiei de avocat persoanelor enumerate la art.10 alin.(2) cu admiterea la examenul de calificare, urmează a fi efectuată cu respectarea prevederilor Legii nr.100/2017, care la art.63 alin.(2) stabilește că: „Modificările aduse actului normativ trebuie să se integreze armonios în actul respectiv, asigurând-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea firească a elementelor structurale”.

Incompatibilitatea prevederilor constituie un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și creează premise pentru alegerea subiectivă a normei „convenabile” care se va aplica într-o situație concretă, în dependență de interesele existente.

Recomandări:

Excluderea din proiect a art.21 alin.(3) și (4) în redacție nouă sau completarea proiectului cu norme privind modificarea art.10 alin.(2) și (3) din Legea nr.1260/2002, în vederea asigurării corelației dintre prevederile actului normativ în cauză.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență

- conflict de interese și/sau favoritism
- înbogățire ilicită
- influențare necorespunzătoare
- nerespectare a regimului cadourilor
- evaziune fiscală
- escrocherie

- 6 -

La art.I pct.10 din proiect privind modificarea art.25 alin.(1) lit.g) din Lege

„la alineatul (1): [...] litera g) se modifică și are următorul cuprins:

„g) rămânerii irevocabile a hotărârii prin care s-a stabilit vinovăția avocatului în comiterea cu intenție a unei infracțiuni care este de natură să afecteze demnitatea profesiei de avocat;”

Obiecții:

Norma este generală, are un profund caracter discreționar și promovează nejustificat interesele avocaților sancționați penal.

Astfel, atât din proiect, cât și din conținutul Legii nr.1260/2002 nu pot fi deduse infracțiunile care sunt de natură să afecteze demnitatea profesiei de avocat. În cazul în care aprecierea caracterului/naturii infracțiunii comise de către avocat este lăsată la latitudinea Comisiei pentru etică și disciplină, este inevitabil riscul aprecierii discreționare și tendențioase, de către Comisie, a naturii infracțiunii în dependență de avocatul care a comis-o.

Cu alte cuvinte, în lipsa unor reglementări clare, membrii comisiei vor avea libertatea deplină de a da apreciere naturii infracțiunii comise de către un coleg de breaslă, pericolul luării deciziilor părtinitoare, inclusiv a deciziilor diferite pentru situații perfect identice, fiind unul potențial și real. Totodată, lipsa normelor de procedură în acest sens va determina Comisia pentru etică și disciplină să-și dezvolte reguli procedurale convenabile propriilor interese, contrare interesului public.

Totodată, prevederea analizată contravine art.10 alin.(3) din Legea nr.1260/2002, care dispune expres că nu se consideră persoană cu reputație ireproșabilă și se respinge cererea de eliberare a licenței pentru exercitarea profesiei de avocat persoanei care a fost condamnată anterior pentru infracțiuni grave, deosebit de grave, excepțional de grave săvârșite cu intenție, chiar dacă au fost stinse antecedentele penale. Rezultă că această condiție automat se aplică și avocaților care dețin licență pentru exercitarea profesiei de avocat.

Suplimentar, luând în considerare că avocatul este unul dintre subiecții care participă la înfăptuirea actului justiției, de rând cu ofițerii de urmărire penală, procurorii, judecătorii, menționăm că pentru aceștia din urmă lege stabilește interdicții mai severe din punct de vedere a răspunderii penale.

Astfel, art.15 alin.(2) lit.c) și d) din Legea nr.333/2006 privind statutul ofițerului de urmărire penală prevăd că: „Nu poate fi numită în funcția de ofițer de urmărire penală persoana care: [...] c) este privată, prin hotărâre judecătorească definitivă, de dreptul de a ocupa funcții în cadrul autorităților publice; d) a fost trasă la răspundere penală;”.

Concomitent, art.20 alin.(1) lit.g) din Legea nr.3/25.02.2016 cu privire la Procuratură stabilește că: „Poate candida la funcția de procuror persoana care întrunește următoarele condiții: [...] g) anterior, nu i-a fost constatată vinovăția pentru săvârșirea unei infracțiuni;”.

În aceeași ordine de idei, potrivit art.6 alin.(4) lit.a) din Legea nr.544/20.07.95 cu privire la statutul judecătorului: „Se consideră că nu are reputație ireproșabilă, în sensul alin.(1), și nu poate candida la funcția de judecător persoana care: a) are antecedente penale, inclusiv stinse, sau a fost absolvită de răspundere penală printr-un act de amnistie sau de grațiere;”.

În acest context, considerăm că stabilirea unor prevederi îndoielnice cu privire la retragerea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat pentru comiterea infracțiunilor „care sunt de natură să afecteze demnitatea profesiei de avocat”, subminează ideea protejării profesiei, demnității și onoarei corpului de avocați, reflectată în pct.1 alin.(3) din Codul deontologic al avocaților din Republica Moldova.

Recomandări:

Excluderea din proiect a textului: „care este de natură să afecteze demnitatea profesiei de avocat”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Prevederi discriminatorii
- Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - dare de mită
 - luare de mită
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
 - evaziune fiscală
 - escrocherie

- 7 -

La art.I pct.17 din proiect privind modificarea art.36 alin.(4) din Lege

„(4) Congresul se consideră legal constituit dacă la el participă mai mult de 1/3 din avocații cu drept de vot sau, după caz, din delegați. *Exprimarea dreptului de vot prin mijloace electronice se consideră participare la Congres.*”

Obiecții:

În lipsa cărorva argumente în nota informativă, este dificilă înțelegerea corectă a necesității micșorării cvorumului de constituire a Congresului de la 2/3 până la 1/3 dintre avocații cu drept de vot sau, după caz, delegați. Admitem că necesitatea acestei modificări survine în rezultatul blocării activității Congresului datorită neprezentării avocaților cu drept de vot la ședințele acestuia, însă considerăm că micșorarea pragului necesar pentru întrunirea cvorumului nu constituie o soluție. Dimpotrivă, micșorarea pragului va descuraja participarea avocaților la ședințele Congresului, iar deciziile adoptate nu vor reflecta punctul de vedere, cel puțin, a majorității acestora.

Și dacă în cazul constituirii Congresului din rândul avocaților cu drept de vot, la luarea deciziilor vor participa cel puțin 33% dintre aceștia, atunci în cazul participării 1/3 dintre delegații din partea barourilor, deciziile pentru toți avocații din țară vor fi luate de către o minoritate, fiind încălcat principiul reprezentativității avocaților.

În scopul asigurării activității Congresului, considerăm oportună păstrarea procedurii reglementate la moment în lege, adică participarea la ședințele Congresului doar a delegaților din partea barourilor și a membrilor Consiliului Uniunii Avocaților.

Un alt moment ambiguu în prevederea examinată îl constituie exprimarea dreptului de vot prin mijloace electronice care va fi considerată ca participare la Congres. Ca și în cazul primei propoziții din norma analizată, în lipsa informațiilor suplimentare în nota informativă, este dificilă înțelegerea sensului enunțului în cauză. Putem presupune că autorii s-au referit la posibilitatea organizării on-line a ședințelor Congresului și, respectiv, participarea la vot prin intermediul tehnicii de calcul, mijloacelor audiovizuale sau telefoanelor mobile (sms). Însă, din formula actuală a prevederi, nu poate fi dedus expres la ce se referă autorul.

Totodată, nu este clară modalitatea desfășurării ședințelor Congresului: prezența fizică a avocaților/delegaților, participarea on-line, votarea prin mijloace electronice doar la sfârșitul ședinței sau este posibilă combinarea tuturor modalităților. Mai mult ca atât, în contextul alin.(6) al art.36 din Lege, expus în redacție nouă, nu este clar dacă votarea prin mijloace electronice se consideră doar participare la ședința Congresului sau constituie „*vot valabil exprimat*” al avocatului/delegatului.

Suplimentar, în cazul votării prin mijloace electronice, este ambiguă determinarea întrunirii sau neîntrunirii cvorumul: la începutul ședinței sau la sfârșitul ședinței, după procedura de vot. Ambiguitatea procedurii de desfășurare a ședințelor Congresului va crea dificultăți la aplicarea în practică a proiectului.

Obiecția este valabilă și pentru art.I pct.29 din proiect privind modificarea art.48 alin.(5) din Legea nr. 1260/2002.

Recomandări:

Alineatul (1) și (4) vor avea următorul cuprins: „(1) Congresul este organul suprem al Uniunii Avocaților. La lucrările Congresului participă delegații din partea barourilor. Modul de efectuare a delegării și modul de participare a delegaților la Congres se stabilește în statutul profesiei de avocat.

(4) Congresul se consideră legal constituit dacă la el participă cel puțin 2/3 dintre delegații cu drept de vot din partea barourilor”.

Completarea articolului cu prevederi suplimentare care să stabilească modalitatea desfășurării ședințelor Congresului (participarea fizică, ședințe on-line, etc.).

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 8 -

La art.I pct.17 din proiect privind modificarea art.36 alin.(5) din Lege

„(5) În cazul în care numărul legal prevăzut la alin.(4) nu este întrunit, iar pe ordinea de zi nu este inclusă alegerea organelor de conducere ale Uniunii Avocaților, Consiliul Uniunii Avocaților stabilește o nouă dată a Congresului în cel mult 30 zile de la data primei convocări. Congresul convocat repetat se consideră legal constituit indiferent de numărul avocaților prezenți.”

Obiecții:

Din norma analizată rezultă că în cazul în care pe ordinea de zi a ședinței Congresului este inclusă alegerea organelor de conducere ale Uniunii Avocaților, chiar dacă nu este întrunit cvorumul, ședința totuși își va desfășurată. Este dificilă înțelegerea acestui raționament din moment ce acest alineat vine în contradicție cu alin.(4), potrivit căruia Congresul se consideră legal constituit dacă la el participă mai mult de 1/3 din avocații cu drept de vot sau, după caz, din delegați.

Prin urmare, alegerea organelor de conducere ale Uniunii Avocaților poate avea loc în cadrul unei ședințe a Congresului constituit ilegal, ceea ce este un nonsens.

Recomandări:

Excluderea din proiect a textului „iar pe ordinea de zi nu este inclusă alegerea organelor de conducere ale Uniunii Avocaților,”.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - influențare necorespunzătoare
 - conflict de interese și/sau favoritism

La art.I pct.17 din proiect privind modificarea art.36 alin.(7) din Lege

„(7) Hotărârile Congresului privind alegerea organelor de conducere ale Uniunii Avocaților se adoptă conform principiului acumulării de către candidat a celui mai mare număr de voturi valabil exprimate. În caz de paritate de voturi, câștigătorul se determină prin tragere la sorți.

(8) Președinte al Uniunii Avocaților se consideră ales candidatul care a obținut majoritatea simplă din voturile valabil exprimate. În cazul în care nici un candidat nu a acumulat majoritatea simplă din voturile valabil exprimate, se organizează turul doi, la care participă primii doi candidați ce au obținut cel mai mare număr de voturi valabil exprimate. În caz de paritate de voturi în turul doi, câștigătorul se determină prin tragere la sorți.”

Obiecții:

Normele examinate sunt lacunare cu privire la calcularea voturilor sau, mai bine zis, la numărul de voturi din care urmează a fi deduse „cel mai mare număr de voturi valabil exprimate” și, respectiv, „majoritatea simplă din voturile valabil exprimate”. Adică, în prevederile menționate nu este stabilit clar dacă cel mai mare număr de voturi, în cazul alegerii membrilor organelor de conducere ale Uniunii Avocaților și majoritatea simplă de voturi pentru alegerea președintelui Uniunii Avocaților, se calculează din numărul tuturor membrilor Congresului cu drept de vot sau din numărul membrilor prezenți la ședința deliberativă a Congresului.

Lipsa transparenței la acest aspect va oferi persoanelor cointerestate posibilitatea interpretării discreționare și părtinitoare a prevederilor enunțate.

Recomandări:

Completarea prevederilor, după textul „celui mai mare număr de voturi valabil exprimate” și „majoritatea simplă din voturile valabil exprimate”, cu textul „din numărul membrilor prezenți la ședința deliberativă a Congresului”.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - dare de mită
 - luare de mită
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
 - evaziune fiscală
 - escrocherie

La art.I pct.20 din proiect privind modificarea art.38 alin.(7) din Lege

„(7) Ședințele Consiliului se desfășoară cu prezența membrilor Consiliului și sunt publice. Consiliul poate decide să desfășoare ședința prin intermediul mijloacelor electronice. Pentru motive temeinice, Consiliul poate decide ca ședința sau o parte din ședință să se desfășoare fără accesul publicului.”

Obiecții:

Deși prevede dreptul Consiliului de a decide desfășurarea ședinței fără accesul publicului „pentru motive temeinice”, proiect este lacunar la capitolul motivelor clasificate ca fiind temeinice sau, cel puțin, modalității de determinare a acestora.

Prin prisma normei de la art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017, menționăm necesitatea expunerii conținutului proiectului într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru excluderea oricărui echivoc. Ambiguitatea normei va crea premise pentru interpretarea și aplicarea acesteia, de către membrii Consiliului, în maniera preferată, îngrădind accesul publicului la ședințele Consiliului fără motive clare.

Obiecția este valabilă și pentru art.I pct.24 din proiect privind modificarea art.42 alin.(3) din Legea nr. 1260/2002.

Recomandări:

Completarea proiectului în vederea specificării situațiilor care pot fi interpretate ca fiind motive temeinice pentru îngrădirea accesului publicului la ședințele Consiliului sau a modalității de determinare a situațiilor de acest gen.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

La art.I pct.23 din proiect privind modificarea art.41 alin.(2) și (3) din Lege

„la alineatul (2), cuvintele „o singură dată” se exclud;

alineatul (3) se modifică și are următorul cuprins:

„(3) Modul de selectare a secretarului general este stabilit în Statutul profesiei de avocat.”;

Obiecții:

Excluderea limitei de prelungire a termenului de 5 ani de angajare a secretarului general, va determina posibilitatea Consiliului Uniunii Avocaților de decide în mod unilateral, de fiecare dată, prelungirea sau neprelungirea mandatului acestuia, în dependență de interes și scop. Prin urmare, prelungirea sau neprelungirea mandatului secretarului general urmează să fie bazate pe criterii clare și transparente, pentru excluderea posibilității interpretărilor discreționare din partea Consiliului.

Suplimentar, menționăm că prevederea de la alin.(3) propusă în proiect, după sens este, practic, identică cu norma de la alin.(4) din lege.

Recomandări:

Completarea proiectului în vederea stabilirii condițiilor clare și criteriilor în cazul refuzului Consiliului Uniunii Avocaților de a prelungi mandatul secretarului general.

Excluderea din proiect a prevederii prin care se modifică alin.(3).

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Lacună de drept ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive ● Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - trafic de influență - conflict de interese și/sau favoritism - influențare necorespunzătoare
--	---

- 12 -

La art.I pct.25 din proiect privind modificarea art.43 alin.(1), (32) și (4) din Lege

„(1) Comisia de licențiere a profesiei de avocat este compusă din 11 membri, cu o vechime în profesie de cel puțin 5 ani, dintre care 6 sânt aleși de Congres, iar 5 sânt aleși de barouri, din care doi avocați sunt aleși de Baroul care are cea mai mare normă de reprezentare și câte un avocat din celelalte barouri.

(3²) Hotărârile Comisiei de licențiere a profesiei de avocat se publică pe pagina-web a Uniunii Avocaților la rubrica Actele UA recente în termen de 24 de ore de la adoptare.

(4) Hotărârile Comisiei de licențiere a profesiei de avocat pot fi contestate în termen de 3 zile de la publicare la Comisia de soluționare a contestațiilor.”

Obiecții:

Norma este lacunară în ceea ce privește termenul mandatului de membru al Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, precum și numărul mandatelor pe care le poate deține una și aceeași persoană. „Omisiunea” reglementării acestor aspecte va tenta și va oferi, persoanele responsabile din cadrul Uniunii Avocaților, posibilitatea interpretării și aplicării discreționare a textului legii, fiind călăuzite de interese particulare sau de grup.

Totodată, este ambiguă procedura de adoptare a hotărârilor de către membrii Comisiei – cu majoritatea membrilor acesteia sau majoritatea membrilor prezenți la ședință.

Concomitent, reiterăm obiecția formulată la art.I pct.6 din proiect privind modificarea art.18 alin.(5) din Lege, în ceea ce privește încălcarea dreptului persoanelor vizate de hotărârile Comisiei de a fi informate personal despre soluțiile adoptate, inclusiv în vederea exercitării dreptului de contestare a acestora.

Suplimentar, menționăm termenul exagerat de mic acordat pentru contestarea hotărârilor Comisiei de licențiere a profesiei de avocat la Comisia de soluționare a contestațiilor. Luând în considerare alin.(5) cu care se completează art.43 din lege, potrivit căruia hotărârile Comisiei se contestă în instanța de contencios administrativ potrivit normelor Codului Administrativ, rezultă că termenul rezervat pentru contestarea hotărârilor Comisiei de licențiere a profesiei de avocat urmează să fie similar termenului pentru depunerea cererii prealabile, stabilit la art.165 din Codul administrativ, care este de 30 de zile.

Recomandări:

Completarea proiectului în vederea stabilirii:

-) termenului mandatului de membru al Comisiei de licențiere a profesiei de avocat;
-) numărului de mandate pe care le poate deține una și aceeași persoană;
-) numărul membrilor necesar pentru adoptarea hotărârilor.

Expunerea art.3² în următoarea redacție: „Persoanele vizate de hotărârile Comisiei de licențiere a profesiei de avocat sunt informate personal (prin telefon sau poșta electronică) despre soluțiile adoptate în privința lor, iar hotărârile Comisiei se publică, timp de 24 ore de la adoptare, pe pagina web a Uniunii Avocaților la rubrica „Actele UA recente”.

În alin.(4) substituirea textului „3 zile” cu textul „30 de zile”.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Lacună de drept ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative ● Concurența normelor de drept ● Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - îmbogățire ilicită - influențare necorespunzătoare - evaziune fiscală - escrocherie - corupere activă - corupere pasivă - trafic de influență - conflict de interese și/sau favoritism
---	--

- 13 -

La art.I pct.26 din proiect privind completarea Legii cu art.43/1
„Articolul 43¹. Comisia de soluționare a contestațiilor [...]

Obiecții:

Articolului analizat este lacunar la capitolul procedurilor administrative și anume – nu este clar când ședințele Comisiei de soluționare a contestațiilor sunt deliberative și câte voturi sunt necesare pentru adoptarea hotărârilor acesteia.

Totodată, alin.(5) este ambiguu în ceea ce privește modalitatea soluționării contestațiilor de către Comisie. Astfel, norma stabilește că „calificativele oferite de către membrii Comisiei de soluționare a contestațiilor se însumează la calificativele acordate de către Comisia de licențiere a profesiei de avocat și reprezintă hotărârea Comisiei de soluționare a contestațiilor”. Prin urmare, însumarea calificativelor celor două comisii, practic, dublează calificativul obținut de persoana care a contestat hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, însă nu este clar scopul și finalitatea procedurii respective.

Suplimentar, ca și în cazul Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, considerăm că neinformarea persoanelor vizate despre hotărârile Comisiei de soluționare a contestațiilor constituie o încălcare a dreptului acestora la informare.

În concluzie, constatăm că modul de reglementare a activității Comisiei de soluționare a contestațiilor este confuz și lasă loc de interpretări subiective, ceea ce poate duce la apariția manifestărilor de corupție din partea membrilor acesteia.

Recomandări:

Completarea art.43¹ din proiect cu prevederi care să stabilească:

-) numărul necesar de membri ai Comisiei pentru asigurarea caracterului deliberativ al ședinței;
-) numărul de membri necesar pentru adoptarea hotărârilor Comisiei;
-) concretizarea procedurii de examinare a contestațiilor de către Comisie și a soluției adoptate;
-) obligativitatea comunicării persoanelor care sunt vizate de hotărârile Comisiei despre soluția adoptată.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Lacună de drept ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă - conflict de interese și/sau favoritism - îmbogățire ilicită - influențare necorespunzătoare - nerespectare a regimului cadourilor - evaziune fiscală - escrocherie
---	--

	<ul style="list-style-type: none"> • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă - conflict de interese și/sau favoritism - îmbogățire ilicită - influențare necorespunzătoare - nerespectare a regimului cadourilor - evaziune fiscală - escrocherie
--	--

- 14 -

La art.I pct.29 din proiect privind modificarea art.48 alin.(3) din Lege

„(3) Decanul sau 1/3 din membrii Baroului pot convoca ședința extraordinară a adunării generale, care va avea loc în cel mult 30 zile de la data convocării.”

Obiecții:

Prevederea are sens eronat, deoarece stabilește greșit data convocării ședinței extraordinare a adunării generale a Baroului. Deși nu are caracter coruptibil, norma poate crea neclarități la aplicarea în practică.

Recomandări:

Completarea prevederii, după textul „30 zile de la data”, cu textul „solicitării”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 15 -

La art.I pct.29 din proiect privind modificarea art.48 alin.(5) și (6) din Lege

„(5) Decanul baroului poate decide, prin decizie, ca în adunările generale electiv, procesul de votare pentru alegeri să se desfășoare pe parcursul mai multor zile consecutive.

(6) Adunarea generală adoptă hotărâri cu majoritatea voturilor celor prezenți, dacă prezenta lege nu prevede altfel.”

Obiecții:

Alineatul (5) oferă decanului baroului dreptul discreționar și necondiționat de careva împrejurări de a decide, unilateral, desfășurarea pe parcursul mai multor zile consecutive a procesului de votare în cadrul adunărilor generale electiv. În aceste condiții, decanul este liber de a adopta decizii diferite pentru situații identice, în dependență de interesele urmărite

În acest sens, menționăm că desfășurarea procedurii de a votare trebuie să fie una transparentă și prestabilită, fără intervenții nejustificative și discreționare din partea persoanelor responsabile.

Totodată, prevederile analizate conțin reglementări contradictorii. În timp ce alin.(5) prevede posibilitatea desfășurării procesului de votare pentru alegeri pe parcursul mai multor zile consecutive, alin.(6) stabilește că adunarea generală adoptă hotărâri cu majoritatea voturilor celor prezenți, adică cu voturile avocaților prezenți la o numită ședință.

Pe de o parte, în alin.(6) autorii admit posibilitatea adoptării hotărârilor de către adunarea generală a baroului și în altă modalitate stabilită expres de lege, însă pe de altă parte proiectul nu prevede alte modalități de adoptare a hotărârilor de către adunarea generală.

Conflictul determinat de incompatibilitatea normelor enunțate va constitui un impediment în aplicarea corectă a dispozițiilor Legii nr.1260/2002.

Recomandări:

Excluderea din proiect a normei de la alin.(5).

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
 - evaziune fiscală
 - escrocherie
 - corupere activă

- 16 -

La art.I pct.29 din proiect privind modificarea art.48 alin.(7) din Lege

„(7) Hotărârile adunării generale privind alegerea membrilor organelor de conducere ale Uniunii Avocaților se adoptă conform principiului acumulării de către candidat a celui mai mare număr de voturi valabil exprimate. În caz de paritate de voturi, câștigătorul se alege prin tragere la sorți.”

Obiecții:

Norma examinată creează confuzii în ceea ce privește alegerea membrilor organelor de conducere ale Uniunii Avocaților. De fapt, considerăm că autorii s-au referit la alegerea delegaților din partea Baroului în organele de conducere ale Uniunii Avocaților, iar în scopul prevenirii apariției cărorva neclarități, în proiect urmează a fi efectuate modificările de rigoare.

Totodată, din conținutul prevederii analizate nu este clar totuși cum are loc calculare voturilor și din care număr de „voturi valabil exprimate” urmează a fi dedusă. Cu alte cuvinte, norma nu stabilește expres dacă numărul de voturi acumulate de către potențialul delegat din partea Baroului se calculează din numărul tuturor membrilor Baroului cu drept de vot, sau din numărul celor prezenți nemijlocit la ședința adunării generale.

Lipsa transparenței la acest aspect va oferi persoanelor cointeresate posibilitatea interpretării discreționare și părtinitoare a prevederii enunțate.

Recomandări:

Substituirea textului „membrilor organelor de conducere” cu textul „delegaților din partea Baroului în organele de conducere”.

Completarea prevederii, după textul „voturi valabil exprimate”, cu textul „din numărul membrilor prezenți la ședința deliberativă a Baroului”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - dare de mită
 - luare de mită

<ul style="list-style-type: none"> • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<ul style="list-style-type: none"> - trafic de influență - conflict de interese și/sau favoritism - îmbogățire ilicită - influențare necorespunzătoare - nerespectare a regimului cadourilor - evaziune fiscală - escrocherie
--	--

- 17 -

La art.I pct.36 din proiect privind modificarea art.56 alin.(1) din Lege

„(1) Încălcarea prevederilor prezentei legi, încălcarea gravă a normelor Codului deontologic al avocatului, precum și prevederilor altor acte normative ce reglementează activitatea de avocat constituie temei pentru tragerea la răspundere disciplinară a avocatului.”

Obiecții:

Deși stabilește ca temei pentru tragerea la răspunderea disciplinară a avocatului încălcarea gravă a normelor Codului deontologic al avocatului, proiectul este lacunar la acest compartiment. Astfel, nu este clar:

-) care încălcări ale Codului deontologic al avocatului se consideră a fi grave, mai puțin grave sau ușoare;
-) actul normativ care conține această clasificare;
-) persoanele/organul competent responsabil de catalogarea încălcărilor și în baza la ce criterii, etc.

Lipsa aspectelor enumerate supra va determina discreția periculoasă a responsabililor din cadrul Uniunii Avocaților de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor interese, care pot fi contrare interesului altor avocați sau contrare interesului public.

Recomandări:

Completarea proiectului cu norme care să prevadă încălcările grave a Codului deontologic al avocatului sau modalitatea determinării acestora după criterii clare.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
 - evaziune fiscală
 - escrocherie

La art.I pct.36 din proiect privind modificarea art.56 alin.(6) lit.d) din Lege „d) privind încetarea procedurii, în cazurile stabilite de prezenta lege.”

Obiecții:

Norma creează o procedură administrativă ambiguă deoarece stabilește încetarea procedurii disciplinare în cazurile stabilite de lege, însă atât Legea nr.1260/2002, cât și proiectul sunt lacunare în acest sens. Prin urmare, prevederea nu va putea fi aplicată, deoarece are un sens formal și unul practic.

Recomandări:

Excluderea normei din proiect sau completarea proiectului cu prevederi care să descrie modalitatea și condițiile de încetare a procedurii disciplinare.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - evaziune fiscală
 - escrocherie
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - îmbogățire ilicită
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor

La art.I pct.38 din proiect privind modificarea art.59 alin.(1) și (2) din Lege

„(1) Termenul de validitate a sancțiunii disciplinare nu poate depăși un an din ziua aplicării. Dacă pe parcursul acestui termen avocatul nu va fi supus unei noi sancțiuni disciplinare, se consideră că sancțiunea disciplinară nu i-a fost aplicată.

(2) Comisia pentru etică și disciplină este în drept să revoce sancțiunea în decursul unui an din proprie inițiativă, la solicitarea avocatului sau la demersul terților.”

Obiecții:

În raport cu art.25 din Legea nr.1260/2002, considerăm că prevederea examinată este incompletă și generează un conflict de norme.

Astfel, din conținutul Legii nr.1260/2002 rezultă clar că retragerea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat, ca și excluderea de la stagiul profesional (art.I pct.37 din proiect), se aplică în ultimă instanță și constituie sancțiunea disciplinară cea mai aspră.

Însă, chiar dacă art.14 din Legea nr.1260/2002 prevede încetarea activității de avocat în cazul retragerii licenței, atunci redacția nouă a art.59 alin.(1) creează toate premisele pentru avocatul, activitatea căruia a încetat în rezultatul retragerii licenței, să solicite restituirea acesteia după expirarea termenului de un an din data aplicării sancțiunii disciplinare.

Recomandări:

Completarea alin.(1) după textul „un an din ziua aplicării” cu textul „ , cu excepția sancțiunilor disciplinare prevăzute la art.57 alin.(1) lit.e) și alin.(1¹) lit.e)”.

Completarea alin.(2) cu textul „ , cu excepția sancțiunilor disciplinare prevăzute la art.57 alin.(1) lit.e) și alin.(1¹) lit.e)”.

Factori de risc:	Riscuri de corupție:
● Concurența normelor de drept	● Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea și completarea Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură este promovat de către un grup de deputați în Parlament, în scopul executării Hotărârii Curții Constituționale nr.18 din 03 iulie 2018, privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din Legea nr.1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură.

În cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde parțial normelor de tehnică legislativă.

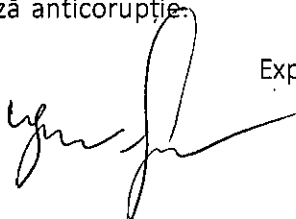
Proiectul corespunde interesului public general, deoarece va contribui la reglementarea clară a regulilor și condițiilor care urmează a fi respectate pentru exercitarea activității de avocat.

În normele proiectului supus expertizei anticorupție au fost identificați următorii factori de corupție:

- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- concurența normelor de drept;
- lacună în drept;
- prevederi discriminatorii;
- atribuții care admit derogări și interpretări abuzive;
- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative;
- lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenelor;
- temeuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii.

În scopul preîntâmpinării apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a prevederilor proiectului, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecțiilor și recomandărilor din prezentul raport de expertiză anticorupție.

18.03.2021



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim Gheorghiu, Inspector principal