

Pr. 394/2023
cy



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**NATIONAL ANTICORRUPTION
CENTRE OF THE REPUBLIC OF
MOLDOVA**



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/18595 din 21.11.2023

La nr.394 din 07.11.2023

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.252/2023, Legea nr.64/2023, Legea nr.65/2023, Legea nr.26/2022).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Digitally signed by Pinzari Alexandr
Date: 2023.11.23 07:39:17 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Alexandr PÎNZARI

Ex: VAMEȘ Xenia, Tel. 022 257-376

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	3011
"23"	11 2023
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/9225 din 21.11.2023

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 252/2023, Legea nr.64/2023, Legea nr.65/2023, Legea nr.26/2022)

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 un deputat 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 a fost plasat publicat pe site-ul Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „La data de 16 martie 2022 a fost adoptată Legea nr.26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor. La data de 30.03.2023 a fost adoptată Legea nr.64/2023 cu privire la Curtea Supremă de Justiție. De asemenea a fost adoptată și Legea nr.65/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție. La 17 august 2023 a fost adoptată Legea privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative nr.252 din 17.08.2023. Astfel, prin modificările respective, se propune aducerea în concordanță a normelor menționate cu recomandările formulate de Comisia de la Veneția. De asemenea, prezentul proiect de lege are drept scop uniformizarea prevederilor menționate cu cadrul legal existent.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea unor acte normative (Legea nr.252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative, Legea nr.64/2023 cu privire la Curtea Supremă de Justiție, Legea nr.65/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție și Legea nr.26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor).

Proiectul soluționează problema evitării organizării repetate a concursurilor pentru funcțiile de conducere din sistemul procuraturii și cel judecătoresc atunci când candidatul câștigător nu promovează evaluarea, hotărârea adoptată de către Curtea Supremă de Justiție, în cadrul procesul de examinare a contestației, ca rezultat al reluării procedurii de evaluare.

În același sens, pentru a garanta securitatea raporturilor juridice, proiectul prevede explicit că trebuie să se ia în considerare prevederile existente la momentul comiterii faptelor analizate, astfel încât subiecții care cad sub incidența legilor menționate să aibă o conduită adecvată.

La fel, proiectul deblochează activitatea Curții Supreme de Justiție în partea ce ține de emiterea avizelor consultative în procedura penală de unificare a practicii judiciare și aduce în concordanță dispozițiile Legii nr.26/2022 cu prevederile Legii nr.252/2023 și, respectiv, ale Legii nr.65/2023 în ceea ce privește instituirea imunității funcționale a membrilor Comisiei și a șefului secretariatului comisiei respective.

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

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, proiectul promovează interesul public în ceea ce privește implementarea unor reguli similare cu cele prevăzute de cadrul normativ actual referitor la procedura de evaluare a subiecților vizați de Legea nr.252/2023, Legea nr.65/2023 și Legea nr.26/2022.

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".

Autorul a prezentat în nota informativă argumente care susțin necesitatea elaborării proiectului, în conformitate cu cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

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”.

Potrivit notei informative: „Proiectul de lege nu necesită cheltuieli financiare suplimentare.”

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, [...]”.

În mare parte, textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

Cu toate acestea, unele norme din proiect conțin formulări ambigue, ceea ce poate duce la interpretări diverse și chiar abuzive (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea Curții Supreme de Justiție cu privire la modul de examinare a contestației formulate împotriva hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii sau a Consiliului Superior al Procurorilor, după caz, precum și a hotărârilor pronunțate în acele cauze.

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

<p>- 1 -</p>
<p>Art.I pct.2, art.III potrivit proiectului Art. I. – Legea nr.252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative [...], se modifică după cum urmează: [...] 2. La articolul 11: alineatul (6) va avea următorul cuprins: „(6) La aprecierea corespunderii cu criteriile prevăzute la alin.(2) și (3) se ține cont de prevederile legale existente la momentul săvârșirii faptelor respective. Actele sau constatările altor entități cu competențe în domeniile respective nu au valoare prestabilită pentru comisia de evaluare. Constatările din hotărârile judecătorești irevocabile se iau în considerare în mod obligatoriu de către comisia de evaluare, <u>cu excepția hotărârilor pe care comisia de evaluare le consideră arbitrar sau vădit nerezonabile</u>. Comisia de evaluare se poate pronunța doar asupra încălcărilor regulilor de etică și conduită profesională, fără a se pronunța asupra legalității hotărârilor respective.” Art. III. – Legea nr.65/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție [...], se modifică după cum urmează: La articolul 11: [...] alineatul (6), va avea următorul cuprins: „(6) La aprecierea corespunderii cu criteriile prevăzute la alin.(2) și (3) se ține cont de prevederile legale existente la momentul săvârșirii faptelor respective. Actele sau constatările altor entități cu competențe în domeniile respective nu au valoare prestabilită pentru comisia de evaluare. Constatările din hotărârile judecătorești irevocabile se iau în considerare în mod obligatoriu de către comisia de evaluare, <u>cu excepția hotărârilor pe care comisia de evaluare le consideră arbitrar sau vădit nerezonabile</u>. Comisia de evaluare se poate pronunța doar asupra încălcărilor regulilor de etică și conduită profesională, fără a se pronunța asupra legalității hotărârilor respective.”</p>
<p>Obiecții: Astfel, expresia utilizată în textul normelor citate supra de genul „hotărârilor pe care comisia de evaluare le consideră arbitrar sau vădit nerezonabile” este neclară și lasă o marjă largă de interpretare, inclusiv abuzivă al acțiunilor sau inacțiunilor membrilor comisiei de evaluare. Potrivit pct.55 din Opinia Comisiei de la Veneția CDL-AD(2023)005 referitor la proiectul de lege cu privire la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor, Comisia indică că „[...] Termenul de „act arbitrar” utilizat în această dispoziție este periculos de vag. [...] Proiectul de lege ar trebui să precizeze cel puțin că Comisia de evaluare nu poate stabili că judecătorul a emis un act arbitrar, dacă pur și simplu nu este de acord cu soluționarea cauzei respective sau a motivării legale a acesteia. Până și hotărârile anulate de instanțele de apel nu pot fi considerate „arbitrar”, decât dacă este stabilit de instanță că acestea au fost adoptate cu rea-credință sau ca rezultat al unei neglijențe grave și evidente.” Totodată, se reține principiul constituțional al prezumției nevinovăției, prevăzut de art.21 din Constituția</p>

Republicii Moldova, care prevede că „Orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată pînă cînd vinovăția sa va fi dovedită în mod legal, în cursul unui proces judiciar public, în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanțiile necesare apărării sale.”

Prin urmare, termenii „arbitrar” și „vădit nerezonabile” reprezintă o formulă generală, care nu îndeplinește criteriile de previzibilitate a normei. Or, o normă este considerată previzibilă atunci cînd oferă o anumită garanție împotriva abuzurilor arbitrare ale puterii publice. Testul de precizie al legii impune ca, în situațiile în care legea permite o anumită marjă de discreție, aceasta să stabilească cu suficientă claritate limitele acestei discreții.

Respectiv, odată ce comisiilor de evaluare le sunt puse la dispoziție toate instrumentele necesare pentru a efectua o evaluare imparțială a candidatului, aprecierile făcute trebuie să se bazeze pe date și informații provenite din documente, evidențe electronice și să fie susținute de constatări sau fapte exacte, iar probele trebuie să fie obiective, concludente și să nu lase loc de îndoieli rezonabile.

Recomandări:

Pentru a preveni posibilitatea unui comportament subiectiv al membrilor comisiilor de evaluare în aplicarea normelor și întru respectarea principiului coerenței, stabilității și predictibilității normelor juridice statuat în art.3 alin.(1) lit.d) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, se recomandă excluderea din cuprinsul normelor propuse de proiect a textului „, cu excepția hotărârilor pe care comisia de evaluare le consideră arbitrare sau vădit nerezonabile”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un deputat în Parlamentul Republicii Moldova și are drept scop aducerea în concordanță a Legii nr.252/2023, Legii nr.64/2023, Legii nr.65/2023 și Legii nr.26/2022 cu recomandările formulate de Comisia de la Veneția, precum și uniformizarea prevederilor menționate.

În acest sens, proiectul soluționează problema evitării organizării repetate a concursurilor pentru funcțiile de conducere din sistemul procuraturii și cel judecătoresc atunci cînd candidatul câștigător nu promovează evaluarea, hotărârea adoptată de către Curtea Supremă de Justiție, în cadrul procesul de examinare a contestației, ca rezultat al reluării procedurii de evaluare. La fel, pentru a garanta securitatea raporturilor juridice, proiectul prevede explicit că trebuie să se ia în considerare prevederile existente la momentul comiterii faptelor analizate, astfel încât subiecții care cad sub incidența legilor menționate să aibă o conduită adecvată, precum și deblochează activitatea Curții Supreme de Justiție în partea ce ține de emiterea avizelor consultative în procedura penală de unificare a practicii judiciare și aduce în concordanță dispozițiile Legii nr.26/2022 cu prevederile Legii nr.252/2023 și, respectiv, ale Legii nr.65/2023 în ceea ce privește instituirea imunității funcționale a membrilor Comisiei și a șefului secretariatului comisiei respective.

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, proiectul promovează interesul public în ceea ce privește implementarea unor reguli similare cu cele preveazute de cadrul normativ actual referitor la procedura de evaluare a subiecților vizați de Legea nr.252/2023, Legea nr.65/2023 și Legea nr.26/2022.

Cu toate acestea, termenii utilizați în textul normelor propuse de proiect „arbitrar” și „vădit nerezonabile” reprezintă o formulă generală, care nu îndeplinește criteriile de previzibilitate a normei, și lasă o marjă largă de interpretare, inclusiv abuzive al acțiunilor sau inacțiunilor membrilor comisiei de evaluare.

Prin urmare, se recomandă revizuirea proiectului de decizie prin prisma obiecțiilor și recomandărilor prezentate în raportul de expertiză anticorupție.

21.11.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Xenia VAMEȘ, Inspector principal

Digitally signed by Vameș Xenia
Date: 2023.11.21 16:29:11 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

