



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8562 din 28.02.2023

la proiectul de lege privind evaluarea judecătorilor și candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție (număr unic 66/MJ/2023)

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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Justiției, 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."*

La 17 ianuarie 2023, autorul a publicat un anunț pe pagina web oficială a ministerului privind continuarea procesului de elaborare a proiectului.

Totodată, proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pentru consultare publică atât pe pagina web oficială a ministerului, cât și pe portalul guvernamental www.particip.gov.md /, la 26 ianuarie 2023. 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 autorul a menționat că proiectul a fost elaborat în contextul reformei Curții Supreme de Justiție, care derivă din angajamentul, asumat de către Guvernul investit în scrutinul din 11 iulie 2021, privind:

-) resetarea sistemului judecătoresc;
-) implementarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia;
-) în contextul statutului de stat candidat în procesul de aderare la Uniunea Europeană, prin prisma îndeplinirii condiționalităților în sectorul justiției.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea reglementărilor privind evaluarea judecătorilor și candidaților pentru funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție.

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

Proiectul a fost conceput ca promovând interesul public privind sporirea încrederii societății în sistemul judecătoresc. Însă, luând în considerare caracterul ambiguu și discreționar al prevederilor proiectului, considerăm că promovarea acestora nu respectă interesul public general al societății.

Totodată, consemnăm că aplicarea normelor proiectului, în varianta parvenită pentru efectuarea expertizei anticorupție, va afecta securitatea uneia dintre cele trei puteri din Republica Moldova consfințite în Constituție, și anume – puterea judecătorească.

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: denumirea autorului, 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.

Autorul argumentează necesitatea efectuării exercițiului de evaluare ca fiind parte integrantă a

reformei Curții Supreme de Justiție și implementarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia.

De asemenea, autorul a menționat că în opiniile sale Comisia de la Veneția a reiterat ca, în principiu, autoritățile statului decid ca în cazuri extraordinare, când mecanismele interne eșuează, pot fi aplicate mecanisme urgente și radicale.

Menționăm că potrivit Opiniei interimare comune a Comisiei de la Veneția și a Directoratului pentru Drepturile Omului (DHR) a Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Preeminența Dreptului (DGI) a Consiliului Europei cu privire la Proiectul de lege privind reforma Curții Supreme de Justiție și procuraturii (CDL-AD(2019)020): „[...] 47. Cu toate acestea, în primul rând, trebuie avut în vedere faptul că verificarea nu este un remediu implicit. Ar trebui luate în considerare toate celelalte elemente ale cadrului legislativ.

Procedurile disciplinare, evaluarea regulată și, în cazuri extreme, ancheta și urmărirea penală sunt metodele obișnuite de răspundere judiciară. Trebuie să fie clar de ce aceste căi nu sunt disponibile înainte de a putea fi luată în considerare opțiunea de verificare. Faptul că ar putea exista un nivel foarte scăzut de încredere în sistemul judiciar necesită ca problemele să fie examinate, dar în sine nu necesită luarea în considerare a unui proces de verificare ca soluție de vreme ce toate celelalte căi sunt excluse.

84. După cum Comisia de la Veneția a considerat în trecut în alte contexte, situațiile critice din domeniul justiției, ca niveluri extrem de ridicate de corupție, pot justifica soluții la fel de radicale, cum ar fi un proces de verificare a judecătorilor în funcție. În cele din urmă, ține în ultimă instanță de competența autorităților moldovenești să decidă dacă situația predominantă în sistemul judiciar moldovenesc creează o bază suficientă pentru a supune toți judecătorii de la Curtea Supremă în exercițiu la o reevaluare extraordinară, conform prevederilor proiectului de lege.

85. O preocupare majoră în procesul de reformă este că actualul proiect de lege combină un astfel de proces de verificare cu reforma Curții Supreme de Justiție, menită să înlocuiască Curtea Supremă existentă cu o nouă instanță cu o jurisdicție diferită și mai puțini judecători. Această combinație între două scopuri diferite împiedică justificarea supunerii tuturor judecătorilor de la Curtea Supremă în funcție la o reevaluare extraordinară și a ingerinței în principiul inamovibilității judecătorilor. Această justificare este cu atât mai importantă cu cât o schemă de verificare poate crea un precedent periculos și poate duce la așteptarea că va exista o schemă de verificare după fiecare schimbare de guvern, ceea ce ar submina motivația sistemului judiciar și ar reduce independența acestuia”.

De asemenea, potrivit Opiniei comune a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) al Consiliului Europei privind unele măsuri legate de selecția candidaților la funcțiile administrative în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative (CDL-AD(2021)046): „12. Crearea unor organe ad-hoc pentru evaluarea integrității judecătorilor și procurorilor se bazează pe presupuziția că sistemul judiciar suferă de deficiențe extrem de serioase și că există îndoieli sistemice privind integritatea magistraților. Totuși, pornind de la această ipoteză, instituirea modelului propus de comisii ad-hoc pentru evaluarea integrității comportă, în sine, un risc dublu. Pe de o parte, aceasta presupune, chiar dacă doar din punct de vedere al aparențelor (ceea ce este important în acest domeniu foarte sensibil), că sistemul este afectat în general, ceea ce poate fi nedrept în privința multor elemente ale sale competente și integre care sunt pătate, în consecință, de bănuiala generală; pe de altă parte, a asemenea metodă se poate dovedi inefficientă în privința judecătorilor și a procurorilor, pentru a înlătura și elimina bănuiala fatală pe care chiar acest model o creează sau o poate genera”.

Făcând o retrospectivă a celor expuse mai sus, conchidem că sub auspiciul reformării sistemului

judecătorească, se conturează o eventuală încălcare a principiului separării puterilor în stat, consfințit în articolul 6 din Constituție, potrivit căruia: „În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției”.

Generalizând informațiile din nota informativă și prevederile proiectului, în coraport cu mențiunile sus enunțate, considerăm că nota informativă nu justifică pe deplin necesitatea promovării proiectului.

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”.

În nota informativă autorul a menționat că activitatea Comisiei de evaluare va fi asigurată din contul bugetului de stat (din contul mijloacelor financiare prevăzute în bugetul Ministerului Justiției pentru anul 2023), precum și al partenerilor de dezvoltare.

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 textul proiectului au fost identificate formulări lingvistice care la aplicare admit interpretări abuzive. Mai detaliat la acest aspect ne vom referi la compartimentul III din prezentul 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

Prevederile proiectului reglementează activitatea:

- Comisiei de evaluare a judecătorilor Curții Supreme de Justiție,
- Consiliului Superior al Magistraturii și
- primilor trei judecători ai Curții Supreme de Justiție, care vor promova evaluarea și n-au activat în cadrul Curții până la data de 31 decembrie 2022,

În cadrul procedurii de evaluare a integrității etice și financiare a judecătorilor și a candidaților pentru funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție.

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

Prevederile proiectului 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 -	
La art.5 alin.(3) din proiect <i>„(3) Comisia de evaluare elaborează și aprobă regulamentul propriu de organizare și funcționare, precum și regulamentul secretariatului Comisiei de evaluare.”</i>	
Obiecții: <p>Proiectul este lacunar la capitolul publicității regulamentului de organizare și funcționare a Comisiei de evaluare și regulamentului secretariatului elaborate și aprobate de Comisie. Acest moment este, pe cât de important, pe atât de necesar, având în vedere importanța exercițiului de evaluare a judecătorilor și candidaților pentru funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție, precum și condiția revocării membrilor Comisiei pentru încălcarea propriului regulament de activitate (art.7 alin.(3) subpct.2) lit.b) din proiect).</p> <p>Astfel, este evident că persoanele interesate și societatea nu poate cunoaște despre încălcarea prevederilor unui act normativ conținutul căruia nu este public. În consecință, va persista o „obscuritate” asupra conținutului celor două regulamente de activitate, care vizează și interesează în mod legitim judecătorii și candidații pentru funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție, și publicul general. Toți cei interesați să cunoască modalitatea de lucru a Comisiei de evaluare și a secretariatului acesteia, vor trata cele două entități cu neîncredere și suspiciune pentru că ar „ascunde ceva”, considerând că membrii și angajații acestora ar putea utiliza informațiile la care au acces în scopuri private, contrar interesului public.</p> <p>Pe de altă parte, persoanele interesate în mod legitim să afle informațiile, ar putea explora metode coruptibile pentru a le accesa.</p>	
Recomandări: <i>Completarea proiectului cu prevederi suplimentare care să stabilească obligativitatea publicării regulamentului de organizare și funcționare a Comisiei de evaluare și regulamentului secretariatului pe pagina web oficială a Comisiei.</i>	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">● Lipsa/insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative● Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">● Încurajarea sau facilitarea actelor de:<ul style="list-style-type: none">- abuz de serviciu- conflict de interese și/sau favoritism- influențare necorespunzătoare

La art.6 alin.(1) lit.b) din proiect

„Comisia de evaluare este formată din 6 membri numiți cu votul a 3/5 din deputații aleși după cum urmează: [...] b) 3 membri – propuși de partenerii de dezvoltare.”

Obiecții:

Deși trei dintre cei șase membri ai Comisiei de evaluare sunt cetățeni străini, care probabil nu cunosc limba română, iar una dintre cerințele cărora urmează să le corespundă membrii Comisiei de evaluare este cunoașterea la un nivel suficient a limbii engleze (art.7 alin.(1) lit.g) din proiect), proiectul este lacunar la capitolul obligației traducerii integrale în limba engleză a tuturor:

-) materialelor colectate, acumulate și verificate relevante pentru evaluare;
-) informațiilor solicitate de la subiectul evaluat și de la alte persoane fizice/juridice de drept public sau privat, instituțiile financiare;
-) datelor obținute în rezultatul accesării sistemelor informaționale care conțin date relevante pentru realizarea mandatului Comisiei de evaluare;
-) audierilor subiecților evaluați și altor persoane care dețin informații relevante pentru evaluare.

Dezvoltând ideea, pentru asigurarea clarității și participării active a membrilor propuși de partenerii de dezvoltare sau, cel puțin, pentru garantarea înțelegerii elementare de către aceștia a proceselor/discuțiilor desfășurate în cadrul Comisiei de evaluare, limba de lucru a Comisie urmează să fie engleza, cu asigurarea traducerii în limba română pentru judecătorii și candidații evaluați.

Într-o altă ordine de idei, dacă limba de lucru a Comisie este româna, urmează să fie prevăzută obligativitatea traducerii simultane a audierilor în limba engleză, pentru membrii Comisiei care nu sunt cetățeni ai Republicii Moldova și cărora li se rezervă dreptul de a participa la ședințele Comisiei prin videoconferință (art.14 alin.(4) din proiect).

Omiterea în proiect a prevederilor în acest sens, lipsește membrii propuși de către partenerii de dezvoltare de dreptul de a cunoaște, a participa activ și ași aduce aportul în procesul de evaluare, activitate pentru care sunt contractați și remunerați corespunzător.

De altfel, esența reformei, adică a exercitiului de evaluare a judecătorilor Curții Supreme de Justiției cu implicarea cetățenilor străini, a avut ca bază imparțialitatea indubitabilă a acestora. Astfel, privarea membrilor respectivi de posibilitatea cunoașterii și intrării în esență a evenimentelor desfășurate, prin lăsarea lor în necunoaștință de cauză, compromite din start exercițiul excepțional propus.

Recomandări:

Completarea proiectului cu obligația traducerii integrale în limba engleză a tuturor materialelor/informațiilor/datelor solicitate, colectate, acumulate și verificate relevante pentru evaluare, precum și traducerea simultană a audierilor desfășurate în cadrul ședințelor Comisiei de evaluare.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

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

La art.6 alin.(3) și (4) din proiect

„(3) Dacă una dintre fracțiunile parlamentare nu asigură desemnarea candidaturii în termenul prevăzut, Comisia juridică, numiri și imunități înaintează proiectele hotărârilor de Parlament și rapoartele pentru candidații desemnați conform alin.(2) spre dezbateri în plenul Parlamentului. (4) Dacă una dintre fracțiunile parlamentare nu a desemnat nici o candidatură, sau dacă candidatura propusă nu a fost aprobată cu numărul necesar de voturi, Comisia de evaluare se constituie și activează cu numărul de membri ce a fost confirmat prin hotărâre a Parlamentului conform alin.(7).”

Obiecții:

Prevederile analizate sunt incompatibile cu norma de la alin.(1) potrivit căreia Comisia de evaluare este formată din 6 membri.

Astfel, pe de o parte alin.(1) stabilește că Comisia de evaluare este formată din 6 membri: 3 membri cetățeni ai Republicii Moldova propuși de fracțiunile parlamentare și 3 membri propuși de partenerii de dezvoltare. Pe de altă parte, însă, din alin.(3) și (4) rezultă că membri în Comisie pot fi mai puțini în cazul în care fracțiunile parlamentare nu desemnează nici o candidatură sau nu asigură desemnarea candidaturii în termenul prevăzut.

Conflictul de norme constituie un impediment în aplicarea corectă a prevederilor normative și creează premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a prevederii „convenabile” care se va aplica într-o situație concretă.

Totodată, reglementarea insuficientă sau ambiguă a procedurilor administrative creează premise pentru apariția discrețiilor, din partea agenților publici responsabili, de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor interese, contrare interesului public. Un exemplu în acest sens ar putea servi prezentarea celor 3 candidați Comisie juridice, numiri și imunități de către o singură fracțiune parlamentară, fapt care ar compromite norma de la art.6 alin.(1) lit.a) din proiect în partea ce ține de respectarea reprezentării proporționale a majorității și a opoziției.

Recomandări:

Redactarea normei de la alin.(3) prin prisma asigurării unui mecanism suplimentar de selectare a candidaturilor pentru funcția de membru al Comisiei de evaluare (ex: prin stabilirea unui termen suplimentar de înaintare a candidaturii), care să garanteze alegerea acestora în componență deplină – 3 membri naționali.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

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

La art.7 alin.(1) lit.c) din proiect

„(1) Membrul Comisiei de evaluare trebuie sa corespundă următoarelor cerințe: [...] c) are cel puțin 10 ani de experiență în unul sau mai multe dintre următoarele domenii: juridic, economic, fiscal, financiar, al investigării infracțiunilor de corupție sau al verificării integrității.”

Obiecții:

Delimitarea propusă pentru sectoarele de activitate în care urmează să aibă experiență membrii Comisiei de evaluare, este confuză. În acest sens, domeniile juridic, economic, fiscal, financiar – sunt generale și înglobează mai multe activități. Totodată, atât investigarea infracțiunilor de corupție și celor conexe corupției, cât și verificarea integrității sunt activități cuprinse în domeniul juridic, cu nuanțe din domeniul fiscal și financiar.

Recomandări:

Excluderea din proiect a textului „al investigării infracțiunilor de corupție sau al verificării integrității”.

Factori de risc:

- Prevederi discriminatorii

Riscuri de corupție:

- Generale

La art.7 alin.(3) subpct.2) din proiect

„(3) Calitatea de membru al Comisiei de evaluare încetează în următoarele cazuri: [...] 2) revocarea membrului pentru:

- b) încălcarea intenționată a prezentei legi sau a regulamentului de organizare și funcționare a Comisiei de evaluare;*
c) săvârșirea unei infracțiuni flagrante;”

Obiecții:

În ceea ce privește norma de la lit.b), conținutul acesteia este confuz, nefiind clar cine, cum, în ce condiții și cui va demonstra intenția în situația încălcării prevederilor proiectului de către un membru al Comisiei de etică. Ca și în obiecția precedentă, ambiguitatea sau, în cazul de față, lipsa procedurilor desluite în activitatea Comisiei de evaluare relevă inaplicabilitatea prevederii.

Concomitent, apariția situației de săvârșire a infracțiunii în flagrant va crea situații incerte la aplicare, întrucât art.212 din Codul de procedură penală reglementează în mod imperativ confidențialitatea urmăririi penale. Or, materialele urmăririi penale nu pot fi date publicității decât cu autorizația persoanei care efectuează urmărirea penală și numai în măsură în care ea consideră că aceasta este posibil, cu respectarea prezumției de nevinovăție, și ca să nu fie afectate interesele altor persoane și ale desfășurării penale în condițiile Legii nr.133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal.

Totodată, textul „săvârșirea unei infracțiuni în flagrant” este discreționară și prin prisma respectării drepturilor omului, deoarece poate fi aplicată subiectiv de către membrii Comisiei de evaluare, oferind posibilitatea omiterii situațiilor în care membrii au săvârșit infracțiuni cu intenție, însă n-au fost reținuți în flagrant.

Recomandări:

- a) la lit.b) – excluderea textului „intenționată a”;*
b) lit.c) se va expune în redacția următoare: „c) săvârșirea unei infracțiuni cu intenție”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

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

<ul style="list-style-type: none"> ● Prejudicierea intereselor contrar interesului public ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive ● Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității/persoanei private ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative ● Concurența normelor de drept 	<ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - influențare necorespunzătoare
--	---

- 6 -

La art.7 alin.(4) din proiect

„Membrul Comisiei de evaluare poate fi revocat prin decizia motivată a comisiei, adoptată cu votul secret a 2/3 din membrii acesteia, care se transmite pentru informare Parlamentului. Membrul vizat nu participă la vot.”

Obiecții:

Articolul 54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017 stabilește că la elaborarea textului proiectului actului normativ: *„conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc [...]”*.

Textul *„poate fi”* lasă loc de interpretări discreționare în ceea ce privește revocarea membrului Comisiei de evaluare, sugerând posibilitatea ca atribuția membrilor, legată de revocarea colegilor care au încălcat reglementările proiectului, să fie interpretată ca un drept și nu ca obligație.

Prin urmare, norma dispune de un înalt potențial coruptibil, oferind persoanelor responsabile capacitatea de a o tălmăci într-o manieră subiectivă, abuzivă, în dependență de circumstanțe și interese.

Obiecția este valabilă și pentru norma de la art.11 alin.(4), art.13 alin.(6) și (7) din proiect.

Recomandări:

La art.7 alin.(4) din proiect – substituirea textului „poate fi revocat” cu textul „este revocat”.

La art.11 alin.(4) din proiect – substituirea textului „poate verifica” cu textul „verifică”.

*La art.13 din proiect: -) alin.(6) – substituirea textului „poate solicita” cu textul „solicită”;
-) alin.(7) – substituirea textului „poate constitui ” cu textul „constituie”.*

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității/persoanei private
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

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

La art.9 din proiect

„Articolul 9. Secretariatul Comisiei de evaluare [...]”

Obiecții:

Din conținutul articolului nu poate fi dedusă modalitatea alegerii/numirii șefului secretariatului Comisiei de evaluare. Considerăm că alegerea șefului secretariatului urmează să fie reglementată prin normă juridică primară, adică urmează să se regăsească în proiectul examinat în prezentul raport de expertiză anticorupție.

Recomandări:

Completarea art.9 cu o normă suplimentară care să prevadă modalitatea alegerii/numirii șefului secretariatului Comisiei de evaluare.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

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

La art.10 alin.(1) lit.d) din proiect

„(1) Membrii Comisiei de evaluare au următoarele obligații: [...] d) să se abțină de la orice activitate, ce ar putea genera un conflict de interese sau de la orice acțiuni incompatibile cu calitatea de membru al Comisiei de evaluare, și să le declare în modul stabilit în regulamentul de organizare și funcționare a Comisiei de evaluare;”

Obiecții:

Prin prisma normei de la art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017, consemnăm ambiguitatea prevederii în ceea ce privește acțiunile incompatibile cu calitatea de membru.

Articolul 7 alin.(2) din proiect stabilește expres că calitatea de membru al Comisiei de evaluare este incompatibilă cu orice funcție publică. Și dacă art.7 alin.(2) prevede situația de incompatibilitate, atunci art. 10 alin.(1) lit.d) din proiect se referă la *acțiuni incompatibile* cu calitatea de membru, fără a le enumera sau a oferi posibilitatea identificării acestora.

Caracterul echivoc al normei examinate privează, mai întâi de toate, membrii Comisie de evaluare de dreptul de a cunoaște care dintre acțiunile lor pot fi interpretate ca fiind incompatibile cu calitatea pe care o dețin. Totodată, ambiguitatea reglementării, pe lângă faptul că lasă în umbră conduita pe care urmează să și-o asume membrii Comisiei de evaluare, îi oferă acestora o doză suplimentară de formalism, care va alimenta și mai mult lipsa încrederii în corectitudinea și însemnătatea mecanismului de evaluare.

Recomandări:

Completarea proiectului cu prevederi care să asigure posibilitatea identificării clare a acțiunilor incompatibile cu calitatea de membru al Comisiei de evaluare, ori excluderea din proiect a textului „sau de la orice acțiuni incompatibile cu calitatea de membru al Comisiei de evaluare”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

La art.11 alin.(2) și (3) din proiect

„(2) Se consideră că subiectul nu corespunde cerințelor de integritate etică dacă Comisia are dubii serioase că: [...]

(3) Se consideră că un candidat nu corespunde criteriului de integritate financiară dacă Comisia are dubii serioase că: [...]”

Obiecții:

Potrivit art.5 alin.(2) din proiect Comisia de evaluare, în activitatea sa, se conduce de Constituția Republicii Moldova, de proiectul examinat și alte acte normative ce reglementează domeniile conexe activității sale.

Articolul 21 din Constituție stabilește expres că: *„Orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată până când 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 analogie, prezumția nevinovăției urmează să se aplice în mod corespunzător și în procesul de evaluare a judecătorilor și candidaților pentru funcția de judecător al Curții Supreme de Justiției. Aceasta presupune că la emiterea raportului

motivată cu propunerea privind promovarea sau nepromovarea evaluării, membrii Comisiei de evaluare trebuie să-și întemeieze decizia pe probe concrete, înlăturând orice dubiu pe care îl au.

Standardul de probă impune demonstrarea, dincolo de orice dubiu rezonabil, comiterii unei fapte prejudiciabile. Aprecierea probelor presupune evaluarea suficienței probelor administrate, formarea opiniei în legătură cu aspectele, faptele și împrejurările în privința cărora trebuie să se dea o soluție.

Prin urmare, probele sunt suficiente doar atunci când, evaluate în ansamblul lor, vor permit Comisiei de evaluare să-și formeze o părere sau o convingere. Astfel, standardul probei trebui impus de proiect pentru formarea convingerii la care trebuie să ajungă membrii Comisiei la momentul soluționării evaluării.

De altfel, pentru efectuarea acestui exercițiu, la dispoziția Comisiei de evaluare sunt puse, în volum și formă nelimitate, resurse informaționale din orice sursă și de toate categoriile, cu excepția informației atribuite la secret de stat.

În atare circumstanțe, luarea deciziei de promovarea/nepromovarea evaluării în baza unor dubii, constituie o încălcare flagrantă a drepturilor persoanelor evaluate.

La acest aspect, în nota informativă autorul, la compartimentul „Garanții pentru judecătorii CSJ” a menționat că: *„Mandatele actualilor judecători ai CSJ vor putea înceta din propria inițiativă, dacă ei vor depune cerere de demisie în acest sens; sau în circumstanțe ce nu depind de voința judecătorului, dacă vor exista probe incontestabile privind lipsa integrității, urmare a rezultatului negativ la evaluarea integrității”.*

Recomandări:

Substituirea textului „dubii serioase” cu textul „probe pertinente”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

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

	- abuz de serviciu
--	--------------------

- 10 -

La art.11 alin.(2) lit.b) din proiect

„în privința acestuia există suspiciuni rezonabile privind comiterea actelor de corupție, actelor conexe actelor de corupție sau faptelor coruptibile în sensul Legii integrității nr.82/2017;”

Obiecții:

Argumentele invocate în obiecția anterioară sunt valabile și pentru prezenta obiecție.

Totodată, este lipsită de claritate proveniența suspiciunilor privind comiterea actelor de corupție, actelor conexe actelor de corupție sau faptelor coruptibile, din moment ce în sistemul instituțional din Republica Moldova activează un șir de instituții publice, inclusiv specializate în domeniu, cu competențe în examinarea și combaterea corupției, a actelor conexe corupției și a faptelor de comportament corupțional. Prin urmare, orice informație relevantă care poate contribui la depistarea contravențiilor/infracțiunilor în domeniul corupției urmează a fi comunicate imediat pentru examinare.

Intervenirea Comisiei de evaluare pe filiera anticorupție riscă și încalce flagrant dreptul la apărare a judecătorilor/candidaților pentru funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție, consfințit în art.26 din Constituție, având în vedere consecințele pe care le are nepromovarea evaluării.

Recomandări:

Substituirea textului „suspiciuni rezonabile” cu textul „probe pertinente”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

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

- 11 -

La art.12 alin.(2) din proiect

„(2) Comisia de evaluare inițiază evaluarea după primirea de la Consiliul Superior al Magistraturii a listei judecătorilor Curții Supreme de Justiție menționată la alin.(1).”

Obiecții:

Norma nu stabilește expres în cât timp Comisia de evaluare inițiază evaluarea după primirea listei judecătorilor.

Lipsa unor termene clare va acorda membrilor Comisiei de evaluare discreția excesivă de a aprecia și stabili, în fiecare caz separat, termenele care le vor fi convenabile, fără careva restricții sau obligații de a oferi o justificare clară în acest sens. Astfel, apare discreția excesivă a membrilor Comisiei de a aprecia și stabili în fiecare caz separat termenele care îi sunt convenabile, atât pentru propriile acțiuni, cât și pentru acțiunile altor subiecți de drept cărora aceste termene le sunt aplicabile.

Recomandări:

Redactarea prevederii prin prisma specificării exprese a perioadei de timp în care Comisia de evaluare inițiază evaluarea după primirea listei judecătorilor de la Consiliul Superior al Magistraturii.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

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

- 12 -

La art.15 alin.(1), (2) și art.16 alin.(4) din proiect

„Art.15. (1) După analiza informației acumulate, Comisia de evaluare îi comunică candidatului toate dubiile pe care le are în privința acestuia și îi oferă acces la materialele dosarului de evaluare.

(2) Peste cel puțin 7 zile de la prezentarea dubiilor, Comisia de evaluare audiază judecătorul. În cazul refuzului judecătorului de a participa la audieri, audierea se desfășoară în lipsa acestuia, iar acesta este evaluat în baza informației acumulate.

Art.16. [...] (4) Se consideră că judecătorul nu a promovat evaluarea dacă s-a constatat existența unor dubii serioase privind conformitatea acestuia cu unul sau mai multe criterii prevăzute la art. 11, care nu au fost înlăturate de către subiectul evaluat.”

Obiecții:

În contextul obiecției de la art.11 alin.(2) și (3) din proiect, reiterăm că în procesul evaluării și adoptării raportului privind promovarea/nepromovarea evaluării, membrii Comisiei trebuie să-și întemeieze decizia pe fapte și probe concrete, incontestabile, înlăturând orice dubiu sau suspiciune.

În caz contrar, se creează condiții pentru apariția riscului major de punere sub semnul întrebării, atât din partea persoanelor evaluate, cât și din partea întregii societăți, a corectitudinii și necesității efectuării acestui exercițiu excepțional.

Totodată, în proiect autorul utilizează, în paralel, termeni distincți cu privire la același fenomen. Astfel, dacă în cele trei alineate invocate supra se aplică noțiunea de „dubii”/„dubii serioase”, atunci în alin.(3) din același articol este folosită noțiunea de „fapte relevante”.

Recomandări:

Substituirea textelor „dubiile”, „dubiilor” și „dubii serioase” cu textul „probe pertinente” la cazul gramatical corespunzător.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

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

La art.15 alin.(4) din proiect

„Înregistrările video a audierilor în ședințe publice se plasează pe pagina web oficială a Comisiei de evaluare.”

Obiecții:

Norma nu stabilește expres în cât timp Comisia de evaluare plasează pe pagina web oficială înregistrările video a audierilor în ședințe publice.

Lipsa unor termene clare va acorda membrilor Comisiei de evaluare discreția excesivă de a aprecia și stabili, în fiecare caz separat, termenele care le vor fi convenabile, fără careva restricții sau obligații de a oferi o justificare clară în acest sens. Prin urmare, apare discreția excesivă a membrilor Comisiei de a aprecia și stabili în fiecare caz separat termenele care îi sunt convenabile, atât pentru propriile acțiuni, cât și pentru acțiunile altor subiecți de drept cărora aceste termene le sunt aplicabile.

Recomandări:

Redactarea prevederii prin prisma specificării exprese a perioadei de timp în care înregistrările video a audierilor în ședințe publice se plasează pe pagina web oficială a Comisiei de evaluare.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

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

La art.18 alin.(5) din proiect

„Decizia completului de judecată este irevocabilă din momentul emiterii. Decizia se consideră emisă din momentul plasării acesteia pe pagina web oficială a Curții Supreme de Justiție și se notifică participanților în termen de 5 zile de la data emiterii.”

Obiecții:

Prevederea este lacunară în ceea ce privește perioada de timp, la data adoptării, în care decizia completului de judecată al Curții Supreme de Justiție urmează să fi plasată pagina web oficială a Curții pentru a se considera emisă.

Lipsa termenelor concrete lasă loc pentru interpretări abuzive din partea agenților publici. Astfel, apare discreția excesivă a agentului public de a aprecia și stabili, în fiecare caz separat, termene care îi sunt convenabile, atât pentru propriile acțiuni, cât și pentru acțiunile altor subiecți de drept cărora aceste termene le sunt aplicabile.

Recomandări:

Redactarea normei în vederea stabilirii exprese a perioadei de timp în care decizia completului de judecată al Curții Supreme de Justiție se plasează pe pagina web oficială a Curții de la data adoptării, pentru a se considera emisă.

Factori de risc:

- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

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

La art.20 alin.(2) din proiect

„În cazul lipsei unor reguli de etică și conduită aprobate pentru domeniul în care activează sau a activat candidatul, se verifică dacă comportamentul din trecut al candidatului generează sau nu suspiciuni rezonabile referitoare la corespunderea acestuia cu standardele etice și de conduită stabilite pentru judecători.”

Obiecții:

În contextul obiecțiilor formulate în prezentul raport la art.11 alin.(2) și (3) și art.11 alin.(2) lit.b) din proiect, reiterăm că prezumția nevinovăției urmează să se aplice, prin analogie, în mod corespunzător și în procesul de evaluare a candidaților pentru funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție. Adică, la emiterea raportului motivat cu propunerea privind promovarea sau nepromovarea evaluării, membrii Comisiei de evaluare trebuie să-și întemeieze decizia pe probe concrete, înlăturând orice dubiu pe care îl au.

Recomandări:

Substituirea textului „dacă comportamentul din trecut al candidatului generează sau nu suspiciuni rezonabile referitoare la corespunderea” cu textul „dacă în comportamentul din trecut al candidatului s-au constatat probe pertinente referitoare la necorespunderea”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

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

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii privind evaluarea judecătorilor și candidaților pentru funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție a fost elaborat de către Ministerul Justiției, în contextul reformei Curții Supreme de Justiție, care derivă din angajamentul, asumat de către Guvernul investit în scrutinul din 11 iulie 2021, privind:

-) resetarea sistemului judecătoresc;
-) implementarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia;
-) în contextul statutului de stat candidat în procesul de aderare la Uniunea Europeană, prin prisma îndeplinirii condiționalităților în sectorul justiției.

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

Proiectul a fost conceput ca promovând interesul public privind sporirea încrederii societății în sistemul judecătoresc, însă luând în considerare caracterul ambiguu și discreționar al prevederilor proiectului, considerăm că promovarea acestora nu respectă interesul public general al societății.

Aplicarea normelor proiectului, în varianta parvenită pentru efectuarea expertizei anticorupție, va afecta securitatea uneia dintre cele trei puteri din Republica Moldova consfințite în Constituție, și anume – puterea judecătorească.

Sub auspiciul reformării sistemului judecătoresc, se conturează o eventuală încălcare a principiului separării puterilor în stat, consfințit în articolul 6 din Constituție, potrivit căruia: „În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției”.

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

- utilizarea neuniformă a termenilor;
- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- concurența normelor de drept;
- lipsa/insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii;
- lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public;
- prejudicierea intereselor contrar interesului public;
- limitarea neîntemeiată a drepturilor omului;
- prevederi discriminatorii;
- atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității/persoanei private;
- atribuții care admit derogări și interpretări abuzive;
- stabilirea unui drept al entității în loc de o obligație;
- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative;
- lipsa unor termene concrete.

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

28.02.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim Gheorghiță, Inspector principal

