



12 noiembrie 2015

446 nr. 446

Aviz

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative

(nr. 321 din 14.09.2015)

Direcția generală juridică a examinat **în mod prioritar** proiectul de lege nominalizat și, în conformitate cu articolul 54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797-XIII din 02.04.1996, și ale Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001 expune următoarele considerente.

I. Constatări generale

1. Proiectul de lege a fost propus cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvern, fiind aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.633 din 11 septembrie 2015, fapt ce corespunde cu art. 73 din Constituție și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Scopul proiectului de lege dat este crearea premiselor legislative pentru eficientizarea activității Institutului Național al Justiției. Esența proiectului constă în modificarea și completarea următoarelor acte legislative: Legea nr.514-XIII din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească, Legea nr.1593-XV din 26 decembrie 2002 cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, Legea nr.152-XVI din 8 iunie 2006 privind Institutul Național al Justiției (în continuare INJ), Legea nr.59-XVI din 25 martie 2007 privind statutul și organizarea activității grefierilor din instanțele judecătorești, Legea nr.8-XVI din 14 februarie 2008 cu privire la probațiune și Legea nr.154 din 5 iulie 2012 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor.

3. Conform Notei informative, la definitivarea proiectului de lege nominalizat a fost solicitată opinia tuturor organelor interesate. În total au fost înaintate obiecții și recomandări de la 12 instituții, fiind formulate 112 obiecții și recomandări, fiind acceptate total sau parțial mai mult de jumătate din acestea. Totuși tabelele cu obiecțiile și recomandările sistematizate nu au fost anexate la prezentul proiect de lege.

4. În Nota informativă autorul menționează că implementarea proiectului de lege presupune o serie de cheltuieli financiare suplimentare pentru realizarea noilor

reglementări. Menționăm că potrivit alin.(4) al art.131 din Constituția Republicii Moldova, orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, pot fi adoptate doar după ce sunt acceptate de Guvern. Astfel, în scopul aprecierii de către Guvern a posibilităților statului de a suporta cheltuielile necesare realizării proiectului și oportunitatea includerii acestora în bugetul de stat pe anul 2016, urmează să se estimeze și să se identifice mijloacele financiare necesare pentru implementarea prevederilor proiectului.

Nota informativă urmează să fie completată cu informație exhaustivă în acest sens, în caz contrar, prevederile proiectului nu vor avea acoperire financiară și proiectul respectiv devine irealizabil.

5. În textul proiectului se utilizează mai multe noțiuni care se regăsesc în Codul Educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17.07.2014. Totodată, în proiect se operează cu noțiunea studii superioare complete care nu este reglementat de legislație. Mai mult, în proiect nu sunt utilizate noțiuni fundamentale cum ar fi standarde de acreditare sau standarde educaționale de stat care reprezintă baza pentru evaluarea obiectivă a calității și a nivelului de instruire și calificare a absolvenților, indiferent de forma de realizare a studiilor.

În Republica Moldova, studii superioare integrate sunt studiile care au durata cumulată a ciclurilor I (învățământ superior de licență) și II (învățământ superior de master) din învățământul superior, care corespunde unui număr de cel puțin 300 de credite de studii transferabile și care se finalizează cu obținerea unei diplome echivalente cu diploma de studii de master. Conform prevederilor actuale ale Legii nr.152/2006 privind INJ și reieșind din prevederile proiectului de lege propus, accesarea candidaților la concursul pentru formarea inițială la funcțiile de judecător sau procuror în cadrul INJ se efectuează în baza diplomei de licență în drept sau echivalentul acesteia. Astfel, absolventul INJ obține studii de calificare în profesie, dar nu este recunoscut ca deținător de studii superioare integrate, fapt care îl defavorizează și îi limitează dreptul de a-și continua studiile superioare de doctorat și post doctorat.

Urmare acestei observații, constatăm că însăși Institutul Național al Justiției nu este încadrat în sistemul de învățământ, iar studiile dobândite în cadrul Institutului nu se echivalează cu diploma de master.

Recomandăm autorului, perfectarea proiectului cu completările respective care ar asigura încadrarea Institutului Național al Justiției în sistemul de învățământ național și echivalarea atestatului eliberat de INJ cu diploma de master în drept. Echivalarea diplomei va permite absolvenților Institutului accesarea la studiile superioare de doctorat, la care pot participa doar candidații deținători ai diplomei de studii superioare de master sau ai unui act de studii echivalent.

Totodată, recomandăm autorului de a corela noțiunile formulate în proiect și utilizate în Legea nr.152/2006 privind INJ, cu prevederile Codului Educației aprobat prin Legea nr. 152 din 17.07.2014.

6. Proiectul de lege examinat este întocmit conform cerințelor tehnicii legislative și prevederile Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001.

II. Considerațiuni de drept

7. La art.I pct.1 din proiect, autorul propune completarea art.22 al Legii privind organizarea judecătorească nr. 514-XIII din 06.07.1995, cu un nou alineat (3), prin care obligă instanțele judecătorești și Institutul Național al Justiției să prevadă în bugetele proprii sumele necesare pentru acoperirea cheltuielilor aferente programelor de formare continuă a șefilor secretariatelor și asistenților judiciari. În acest context menționăm, că autorul, fără argumentarea necesară, nu include și formarea inițială a șefilor secretariatelor și asistenților judiciari, în pofida faptului că redacția actuală a Legii nr. 152-XVI din 08.06.2006 prevede la art.4 alin.(1) lit.d) „formarea inițială și continuă, în condițiile legii, a grefierilor și asistenților judiciari, a șefilor secretariatelor instanțelor judecătorești și a consilierilor de probațiune”.

Considerăm necesar includerea în textul proiectului de lege obligația de a prevedea surse bugetare pentru formarea inițială a asistenților judiciari, a șefilor secretariatelor instanțelor judecătorești, a consultanților procurorului și a consilierilor de probațiune.

8. La art. IV pct.1 și pct.2 din proiect, autorul propune redacție nouă a art.1 și art.2 alin.(1) din Legea privind Institutul Național al Justiției nr. 152-XVI din 08.06.2006.

Reieșind din propunerea autorilor, a fost exclusă formarea inițială a asistenților judiciari, a șefilor secretariatelor instanțelor judecătorești și a consilierilor de probațiune, în pofida faptului că redacția actuală a legii prevede expres această posibilitate. Excluderea formării inițiale a categoriilor de subiecți nominalizați vine în contradicție cu Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016 aprobată de Parlamentul Republicii Moldova, care prevede consolidarea profesionalismului la accederea în profesie.

Recomandăm autorului includerea în textul proiectului de lege a formării inițiale a asistenților judiciari, a șefilor secretariatelor instanțelor judecătorești, a consultanților procurorului și a consilierilor de probațiune, în vederea armonizării prevederilor proiectului dat cu cele ale Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016, aprobată de Parlamentul Republicii Moldova prin Legea nr. 231 din 25.11.2011.

9. La art. IV pct.3 din proiect, autorul propune redacție nouă la alin.(1) al art.4 din Legea privind Institutul Național al Justiției nr. 152-XVI din 08.06.2006. Din redacția propusă, constatăm că norma art.4 alin.(1) lit.(d) prevede „formarea continuă, în condițiile legii, a asistenților judiciari, a șefilor secretariatelor instanțelor judecătorești, a consultanților procurorului, a consilierilor de probațiune”, fiind exclusă fără o argumentare clară formarea inițială a categoriilor de persoane nominalizate, în pofida faptului că redacția actuală a Legii nr. 152-XVI din 08.06.2006 prevede la art.4 alin.(1) lit.d) „formarea inițială și continuă, în condițiile legii, a grefierilor și asistenților judiciari, a șefilor secretariatelor instanțelor judecătorești și a consilierilor de probațiune”.

În acest sens, propunem autorilor să includă în proiect formarea inițială de către Institutul Național al Justiției a asistenților judiciari, a șefilor secretariatelor instanțelor judecătorești, a consultanților procurorului și a consilierilor de probațiune. Astfel, vom avea garanția că în sistemul de justiție național vor accede persoane inițiate în domeniu.

10. Totodată, se propune completarea art.4 din Legea nr. 152-XVI din 08.06.2006 cu un nou alineat în următoarea redacție: „(4) În scopul realizării atribuțiilor stabilite de prezenta lege, Institutul are dreptul să prelucreze date cu caracter personal.”

Atenționăm, că Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea pentru aprobarea Strategiei naționale în domeniul protecției datelor cu caracter personal pentru anii 2013-2018 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia nr. 229 din 10.10.2013. Conform strategiei date, fiecare operator de date cu caracter personal este obligat să-și stabilească politica de securitate astfel, încât să răspundă exigențelor de asigurare a confidențialității și a securității datelor cu caracter personal prelucrate. Totodată, subiecții trebuie să fie informați pe deplin asupra scopului pentru care sânt colectate și pentru care urmează a fi prelucrate datele cu caracter personal care-i vizează.

Reieșind din cele menționate, propunem autorilor să indice expres după cuvântul „personal” sintagma „în conformitate cu legislația în vigoare a Republicii Moldova privind protecția datelor cu caracter personal”.

11. Cu referire la pct.5 al art. IV din proiect, prin care autorii propun modificarea art.6 alin.(2) lit.d) din Legea nr. 152-XVI din 08.06.2006, urmând ca profesorul titular de drept, în calitate de membru al Consiliului Institutului Național al Justiției să nu mai fie selectat de către Senatul Universității de Stat, dar să fie „desemnat de către Ministerul Justiției, în bază de concurs. Procedura de organizare și desfășurare a concursului, criteriile de selectare a candidaților se stabilesc prin Regulament, aprobat prin ordinul ministrului justiției.”

Constatăm că redacția actuală a art.6 alin.(2) lit.c) prevede, ca un membru în Consiliul Institutului Național al Justiției să fie desemnat de Ministerul Justiției.

În acest context, Ministerului Justiției îi va revine practic dreptul de a desemna 2 candidați în calitate de membri a Consiliului.

Astfel, pentru a exclude caracterul duplicitar al normei juridice, propunem ca reprezentantul comunității științifice al Republicii Moldova să fie selectat prin concurs de către Consiliul National pentru Acreditare și Atestare - instituția administrației publice centrale în domeniul evaluării și acreditării organizațiilor din sfera științei și inovării, precum și al atestării cadrelor științifice și științifico-didactice de înaltă calificare.

12. La pct.6 al art.IV din proiect, autorii propun o redacție nouă a art.7 din Legea nr. 152-XVI din 08.06.2006. Astfel, lit.j) alin.(1) al art.7 va prevedea că *„În domeniul organizării activității Institutului, Consiliul autorizează acorduri/memoranduri de cooperare cu instituții similare din alte state și de contribuție a donatorilor”*. Totodată, pct.8 al art.IV din proiect prevede o redacție nouă și a art.9 din Legea nr. 152-XVI din 08.06.2006, care la lit.n) alin.(4) al art.9 prevede, că *„Directorul Institutului încheie acorduri/memoranduri, autorizate de Consiliu, de cooperare cu instituții similare de peste hotare și de contribuție a donatorilor, întreține relații cu organisme internaționale în problemele ce țin de competența Institutului, cu aprobarea ulterioară de către Consiliu”*.

Menționăm, că normele sus nominalizate vin în contradicție cu prevederile Legii privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova nr. 595-XIV din 24.09.1999. Astfel, art.2 a legii în cauză definește tratatul internațional drept *„orice acord încheiat în scris de către Republica Moldova, destinat a produce efecte juridice și guvernat de normele dreptului internațional, perfectat fie într-un instrument unic, fie în două sau mai multe instrumente conexe, oricare ar fi denumirea sa particulară (tratat, acord, convenție, act general, pact, memorandum, schimb de note, protocol, declarație, statut, act final, modus vivendi, aranjament etc., toate având valoare juridică egală)”*. Mai mult, alin.(4) al art.7 din Legea nr. 595-XIV din 24.09.1999 stipulează, că *„Inițierea negocierii unui tratat internațional se efectuează prin intermediul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova, în baza decretului Președintelui Republicii Moldova sau a hotărârii Guvernului Republicii Moldova”*.

În redacția actuală a Legii nr.152/2006 privind INJ nu se operează cu termenii *acord/memorandum* dar cu termenul *„contract de cooperare”*, termen care nu cade sub incidența Legii nr. 595-XIV din 24.09.1999. Totodată, art.19 lit.e) din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27.12.2001 prevede că, terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare.

Prin urmare, în cazul în care s-ar utiliza noțiunile de acorduri/memorandumuri în vederea cooperării cu instituțiile similare din alte state și de contribuție a donatorilor, asupra acestor acțiuni s-ar extinde prevederile respective ale alin.(4) al art.7 din Legea nr. 595-XIV din 24.09.1999, indicând o altă procedură și o altă competență de încheiere a acordurilor și memorandumurilor internaționale.

Totodată, în cazul semnării de către INJ - instituție publică finanțată din bugetul de stat, a unor contracte internaționale cu conotații financiare cu persoane fizice și juridice din străinătate, considerăm necesar ca astfel de contracte să fie avizate în prealabil de către Ministerul Finanțelor.

13. La pct.7 al art. IV din proiect, referitor la adoptarea hotărârilor Consiliului cu votul a două treimi din numărul membrilor Consiliului, atragem atenția, că conform acestei prevederi, pentru adoptarea unei hotărâri a Consiliului va fi nevoie de cel puțin 9 voturi. Totodată, conform art.8 alin.(4) din Legea privind Institutul Național al Justiției nr. 152-XVI din 08.06.2006, ședințele Consiliului au un caracter deliberativ, doar dacă este prezentă majoritatea membrilor acestuia, adică 7 membri. Astfel constatăm, că chiar dacă ședințele Consiliului vor fi deliberative întrunind numărul majoritar de membri, acesta nu va putea fi unul funcțional și nu va putea adopta hotărâri până când la ședința lui nu vor fi prezenți cel puțin 9 membri.

De aceea, recomandăm autorului proiectului de lege să mențină prevederea de adoptare a hotărârilor cu votul simplei majorități ai membrilor Consiliului, iar pentru anumite decizii ale Consiliului ar putea fi utilizat mecanismul de adoptare a hotărârii cu 2/3 din numărul total de membri ai Consiliului. Totodată, pentru evitarea situațiilor în care doar reprezentanții din partea judecătorilor (în număr de șapte, adică majoritatea simplă) ar putea adopta hotărâri opozabile celorlalte categorii de subiecți reprezentați în Consiliu, propunem revizuirea reprezentării neproporționale în Consiliul INJ. Astfel propunem, ca 4 membri să fie selectați și desemnați de Consiliul Superior al Magistraturii din mediul comunității judecătorilor instanțelor judecătorești, 3 membri urmează să fie selectați și desemnați de Consiliul Superior al Procurorilor din rândul procurorilor de diferite niveluri, 3 membri să fie selectați și desemnați de Ministerul Justiției și 3 membri să fie selectați și desemnați prin concurs de către Consiliul Național pentru Acreditare și Atestare din cadrul comunității științifice din Republica Moldova. Exprimăm convingerea, că această formulă de constituire a Consiliului va contribui la stabilirea unui echilibru de competență în delegarea membrilor, cu majorarea rolului Ministerului Justiției în calitate sa de organ de stat și a contribuției comunității științifice din domeniul dreptului național.

14. Art.IV pct.8 din proiect prevede expunerea art.9 alin.(1) din Legea privind Institutul Național al Justiției nr. 152-XVI din 08.06.2006 într-o nouă

redacție, și anume: „*Directorul este selectat pe bază de concurs, din rîndurile persoanelor care au diplomă de studii superioare complete în drept, administrație publică sau management, fie echivalentul acesteia și a căror calificare profesională și experiență de lucru din ultimii 7 ani este corespunzătoare pentru realizarea atribuțiilor Institutului*”.

Urmare examinării, considerăm că acordarea dreptului de a candida la funcția de director al Institutului Național al Justiției persoanelor cu studii superioare în administrația publică sau management nu corespunde obiectivelor Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016, care promovează reformarea activității INJ. Or, atingerea rezultatelor scontate, și anume ca INJ să fie capabil să asigure pregătirea profesională inițială și continuă a judecătorilor, procurorilor, grefierilor, asistenților judiciari, a consultanților procurorului, a consilierilor de probațiune și a șefilor secretariatelor instanțelor judecătorești, condiționează faptul ca activitatea Institutului să fie administrată de un administrator cu capacități manageriale, dar specialist în drept, inițiat în domeniul justiției, care cunoaște problemele sistemului din interior, astfel încît să poată identifica și realiza soluțiile optime de organizare a activității eficiente a INJ.

Totodată, considerăm că autorul a omis unele condiții de eligibilitate a candidatului la funcția de director și director adjunct al Institutului extrem de oportune, cum ar fi: deținerea cetățeniei Republicii Moldova și domiciliul său permanent pe teritoriul țării, deținerea capacității depline de exercițiu, vechimea în muncă de cel puțin 7 ani în activitatea juridică, în învățământul juridic superior sau în activitatea științifică și o activitate notorie în domeniul justiției, reputația ireproșabilă, cunoașterea limbii de stat, lipsa antecedentelor penale și capacitatea de a fi apt din punct de vedere medical pentru exercitarea atribuțiilor respective de serviciu.

În contextul observațiilor susmenționate, recomandăm autorului proiectului de a revedea condițiile ce se impun candidaților la funcția de director și director adjunct al Institutului Național al Justiției.

15. La art.IV pct.12 din proiect, autorul propune introducerea unui articol nou 18², care reglementează procedura de organizare și desfășurare a examenului pentru persoanele care candidează la funcția de judecător sau procuror în temeiul vechimii în muncă în domeniul justiției.

Totodată, din redacția propusă nu este clar, ce se întâmplă cu candidații la funcția de judecător sau procuror în temeiul vechimii în muncă care nu susțin examenul. De aceea, considerăm necesar de a propune autorului de a completa vidul respectiv nereglementat.

16. În concluzie, menționăm că textul proiectului de lege, urmează a fi redactat, luându-se în considerare propunerile, precum și obiecțiile formulate în prezentul aviz, atât din punct de vedere conceptual, cât și redacțional.

Referitor la oportunitatea adoptării proiectului legii, menționăm că acest fapt ține nemijlocit de atribuțiile Parlamentului.



Ion CREANGĂ
Șef Direcție

Ex: Constantin Butnaru

tel: 268-298