



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2.5333 din 14.09 2017

La nr.03/9521 din 24.08.2017

Ministerul Justiției

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.514/1995, Legea nr.158/2008, Legea nr.155/2011 (*privind instituirea funcției de șef adjunct al secretariatului instanței judecătorești*)).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ

15 09 17



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4422 din 12.09.2017

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea 514/1995, Legea nr.158/2008, Legea nr.155/2011 (privind instituirea funcției de șef adjunct al secretariatului instanței judecătorești))

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

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 inițiativei legislative 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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."

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, „*Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.*”

Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al aceleiași legi prevede că „*Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie.*”

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Ministerului Justiției, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat, inclusiv cu asigurarea termenului de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor.

Suplimentar, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

În consecință, în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional a fost în mare parte asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Deși în cadrul notei informative autorul nu specifică expres scopul proiectului, în urma examinării prevederilor proiectului și notei informative se constată că scopul proiectului este instituirea funcției de șef adjunct al secretariatului instanței judecătorești Chișinău.

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

Proiectul promovează interesele judecătoriei Chișinău de a beneficia de majorarea statului de personal cu 5 funcții de șef adjunct al secretariatului instanței.

Deși, interesele promovate nu contravin interesului public, se atenționează asupra aspectului oarecum discriminatoriu față de celelalte instanțe judecătorești.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative

sunt însoțite de "nota informativă care include:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."

Potrivit autorului: *„În rezultatul reorganizării instanțelor de prim nivel managementul resurselor umane și organizațional din instanțele nou-create este asigurat de o singură unitate funcție de șef al secretariatului, fapt ce generează dificultăți în administrarea eficientă a întregului proces de activitate al acestora [...]. Volumul de muncă al Șefului secretariatului judecătorei Chișinău este extrem de mult întrucât dispun de un număr impunător de personal și un volum de atribuții foarte mare."*

În nota informativă nu sunt aduse argumente concludente privind necesitatea instituirii funcției de șef adjunct al secretariatului instanței de judecată doar la judecătoria Chișinău în raport cu celelalte instanțe de judecată. Or, argumentele aduse de către autor în egală măsură reflectă situația la zi a celorlalte instanțe judecătorești.

1.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină "d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură".

Potrivit notei informative: *„Implementarea proiectului va necesita mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat pentru achitarea unei singure unități (șef al secretariatului instanțelor judecătorești), or, funcțiile ce urmează a fi create (de șef adjunct al secretariatului instanțelor judecătorești) vor fi acoperite financiar de către funcțiile anterioare de șef al secretariatului instanțelor judecătorești (Botanica, Centru, Buiucani, Ciocana, Râșcani), care de altfel au un nivel de salarizare mai mic. [...] În urma efectuării calculelor aproximative pentru mărirea statelor de personal cu 1 unități (conform statului de personal pe anul 2017 sunt: un șef al secretariatului cu salariu 5,7 mii și 5 unități de șef-adjunct al secretariatului cu salariu pentru 3 unități câte 5,5 mii, pentru o unitate 5,8 mii) și asigurarea funcționării Judecătorei Chișinău pentru un an de zile, suplimentar la suma indicată supra vor fi necesare mijloace financiare în mărime de 65,0 mii lei."*

Se atenționează asupra faptului că nota informativă prezentată la proiectul prenotat nu reflectă clar cuantumul cheltuielilor necesare pentru implementarea proiectului. Mai mult, autorul prezintă calcule estimative evazive ce diferă de la caz la caz. Or, nu este clar care va fi salariul pentru șeful secretariatului și pentru șefii adjuncți.

În consecință, fundamentarea economico-financiară a proiectului nu corespunde art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative "textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]"

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii în ceea ce privește judecătorii pentru care se instituie funcția de șef adjunct al instanței judecătorești. Aspectele date sunt descrise detaliat în compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul conține reglementări ce se referă la activitatea judecătoriei Chișinău, instituindu-se funcția de șef adjunct al secretariatului instanței de judecată.

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.

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

Art.I pct.1, Art.II și Art.III

Art.I. Art.45 al Legii nr.514/1995 privind organizarea judecătorească, se completează după cum urmează:

„1. Alin.(2) se completează cu propoziția: „În cadrul judecătoriei Chișinău, președintele instanței judecătorești numește în conformitate cu Legea nr.158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public, șefii adjuncți a secretariatului instanței judecătorești.”

Art.II. Art.9 alin.(1) lit.j) din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public va avea următorul conținut:

„j) șef și șef adjunct al secretariatului instanței judecătorești”

Art.III. Codul „B14” poziția Titlul funcției de conducere din Capitolul I, Secțiunea a III-a din Anexa la Legea nr.155/2011 pentru aprobarea clasificatorului unic al funcțiilor publice va avea următorul cuprins:

„Șef/șef adjunct al secretariatului instanței judecătorești”

Obiecții:

Cu referire la art.I pct.1 menționăm că art.45 din Legea nr.514/1995 privind organizarea judecătorească la alin.(3) prevede atribuțiile șefului secretariatului instanței judecătorești.

În sensul dat, se atenționează că deși, nota informativă menționează care vor fi atribuțiile șefului adjunct al secretariatului instanței judecătorești, în proiect nu se regăsesc aceste prevederi. Or, în cazul în care, se completează Legea nr.514/1995 cu norme care instituie o funcție, atunci tot în această lege trebuie să se regăsească prevederi cu referire la atribuțiile funcției respective.

Se atestă un conflict intern de norme între prevederile de la Art.I care reglementează funcția de șef adjunct al secretariatului exclusiv pentru judecătoria Chișinău, și prevederile de la art.II și art.III care prevăd funcția respectivă la general.

Astfel, în Legea specială nr.514/1995 se instituie funcția respectivă doar pentru judecătoria Chișinău, pe când din modificările la Legea 155/2011 și Legea nr.158/2008 reiese că această funcție se instituie pentru toate instituțiile judecătorești.

Totodată, instituirea funcției de șef adjunct al instanței judecătorești exclusiv pentru Judecătoria Chișinău, discriminează celelalte instanțe judecătorești. Or, în condițiile în care, autorul consideră absolut necesară instituirea funcției respective aducând-se ca argumente volumul mare de lucru, numărul mare de dosare și complexitatea acestora, atunci nu este clar de ce limitează acest drept celorlalte instanțe judecătorești, care în urma reorganizării de asemenea au un volum mare de lucru, dosare complexe și de asemenea dispun de sedii diferite.

De asemenea, se menționează că, stabilirea funcției exclusiv prin Legea 514/1995 pentru judecătoria Chișinău, ar putea genera numeroase completări ale normei respective, ori de câte ori o instanță judecătorească sau alta va aduce argumente concludente privind necesitatea instituirii funcției de șef adjunct al instanței judecătorești.

În acest sens, este mai simplu și mai corect ca autorul să opereze nu noțiunea „instanțe judecătorești” în locul sintagmei „judecătoria Chișinău”, fapt care va exclude caracterul discriminatoriu al normei și va veni în strictă concordanță cu respectarea principiului egalității.

Recomandări:

Completarea normei de la Art.I din proiect, cu prevederi care se referă la atribuțiile șefului adjunct al

instanței de judecată;

Expunerea pct.1. alin.(2) după cum urmează: „În cadrul judecătoriilor, președintele instanței judecătorești numește în conformitate cu Legea nr.158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public, șefii adjuncți a secretariatului instanței judecătorești în funcție de: complexitatea dosarelor, numărul dosarelor trimise în judecată, numărul locuitorilor în raza teritorială, organizarea administrativ teritorială.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Prevederi discriminatorii

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

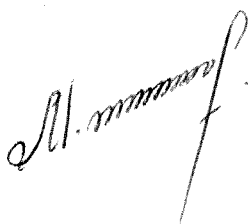
Proiectul este elaborat de către Ministerul Justiției cu asigurarea transparenței decizionale în scopul instituirii funcției de șef adjunct al instanței judecătorești Chișinău.

În nota informativă nu sunt aduse argumente concludente privind necesitatea instituirii funcției de șef adjunct al secretariatului instanței de judecată doar la judecătoria Chișinău în raport cu celelalte instanțe de judecată. Or, argumentele aduse de către autor în egală măsură reflectă situația la zi a celorlalte instanțe judecătorești. De asemenea, nota informativă prezentată nu reflectă clar cuantumul cheltuielilor necesare pentru implementarea proiectului.

Proiectul promovează interesele judecătoriei Chișinău de a beneficia de majorarea statului de personal cu 5 funcții de șef adjunct al secretariatului instanței. Promovarea intereselor din proiect nu sunt justificate în raport cu interesul public și sunt în detrimentul intereselor celorlalte instanțe judecătorești cărora nu li se acordă dreptul de a beneficia de funcția respectivă fiind astfel discriminate.

Proiectul expertizat conține factori de risc și riscuri de corupție iar autorul trebuie să-l revadă prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

12.09.2017



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vera MACOVEI , Inspector