



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-184 din 13.01.2021

La nr.488 din 04.12.2020

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul de procedură civilă, Codul administrativ, Codul de procedură penală).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>74</u>
" <u>15</u> "	<u>01</u> 20 <u>21</u>
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7080 din 12.01.2021

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul de procedură civilă, Codul administrativ, Codul de procedură penală)

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

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

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

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

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

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

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

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

Proiectul supus expertizei anticorupție a fost plasat pe pagina web a Parlamentului la 04 decembrie 2020, fiind asigurat accesul părților interesate la materialele proiectului, pentru a putea lua

cunoștință și a prezenta sau expedia recomandări.

Spre efectuarea expertizei anticorupție, proiectul a fost transmis la 04 decembrie 2020. 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 are drept scop sporirea efectivă a actului de justiție prin îmbunătățirea calității motivării actelor judecătorești finale și de dispoziție, emise în special de judecătorii și curțile de apel.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Codului de procedură civilă, Codului administrativ și Codului de procedură penală în ceea ce privește termenul prevăzut pentru întocmirea hotărârii integrale/motivarea hotărârii în fond/pronunțarea hotărârii motivate, de către instanța de judecată.

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

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

Prevederile proiectului promovează interesele judecătorilor în ceea ce privește majorarea perioadei de timp necesare pentru întocmirea hotărârii integrale în cadrul procesului civil/motivarea hotărârii în fond în cadrul examinării acțiunii de contencios administrativ/pronunțarea hotărârii motivate în cadrul procesului penal.

Concomitent, majorarea timpului necesar pentru argumentarea și pronunțarea hotărârilor motivate, indirect poate duce la tergiversarea procesului de judecată și, respectiv, încălcarea termenului de prescripție. În această situație, apare riscul eschivării persoanei de la răspundere.

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, fundamentarea economico-financiară, modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare.

Aparent nota informativă conține o justificare suficientă a promovării proiectului de act normativ,

Însă considerăm că argumentele invocate de către autor reflectă doar punctul de vedere al judecătorilor și omite alte aspecte importante, care pot avea ca efect tergiversarea nejustificată a procedurilor judiciare.

Cu referire la termenele scurte prevăzute pentru redactarea hotărârilor motivate, necesitatea „maturizării deciziei” judecătorilor în cadrul acestor termene, afectarea serioasă a calității actului de justiție și independenței judecătorilor, precum și experiența țărilor din cadrul Uniunii Europene la acest capitol, specificăm următoarele:

a) la pronunțarea dispozitivului hotărârii/ hotărârii integrale sau hotărârii în fond, necesitatea unei maturizări suplimentare a deciziei este neclară și inoportună. În caz contrar, rezultă că o decizie „nematurizată” presupune caracterul pripit al acesteia, care s-ar datora examinării insuficiente a cazului, ceea ce este un *non sens* din moment ce judecătorul a adoptat o decizie;

b) pronunțarea dispozitivului hotărârii/hotărârii integrale sau hotărârii în fond de către judecător presupune fundamentarea acesteia pe fapte și argumente, iar întocmirea hotărârii integrale/motivarea hotărârii în fond/întocmirea hotărârii motivate ține doar de desfășurarea și detalierea motivelor care au dus la adoptarea hotărârii respective. Prin urmare, asigurarea unui termen prea mare pentru întocmirea hotărârii integrale/motivarea hotărârii în fond/întocmirea hotărârii motivate, poate avea un efect total invers intenției urmărite de autor, și anume reducerea din calitatea actului de justiție. Astfel, revenind la necesitatea argumentării detaliate a deciziei adoptate, peste o perioadă de aproximativ două luni, judecătorul va întâmpina dificultăți în motivarea acesteia, fiind inevitabilă studierea suplimentară a materialelor dosarului care, respectiv, va necesita timp adăugător. Rezultă că, în fond, situația nu se va schimba esențial;

c) cu referire la experiența țărilor din Uniunea Europeană, termenul mediu de 3 luni în care, potrivit autorului, instanța trebuie să redacteze o hotărâre judecătorească după pronunțare, este unul relativ și generalizat într-o manieră inoportună.

Astfel, Codul de procedură civilă al României, la care face trimitere autorul în nota informativă, la art. 426 alin.(5) prevede că: „Hotărârea se redactează și semnează în termen de cel mult 30 de zile de la data pronunțării, urmând ca, în cazuri temeinic motivate, acest termen să fie prelungit cu câte 30 de zile, de cel mult două ori. [...]”. Rezultă că, termenul de bază stabilit pentru redactarea și semnarea hotărârii, de către judecătorul care a soluționat procesul, este de 30 de zile, iar posibilitatea prelungirii acestui termen cu încă 30 de zile de încă două ori trebuie să fie temeinic motivată, adică constituie o excepție de la regula generală. Însă, în nota informativă autorul din start generalizează acest termen, specificând că termenul maxim este de 90 de zile, prin ce creează impresia că acest termen este unul comun și se aplică în toate situațiile, ceea ce nu corespunde realității.

În ceea ce privește prevederile Codului de procedură administrativă al Italiei, specificăm că potrivit art.89 alin.(1) al acestuia: „Sentința trebuie întocmită cel târziu în patruzeci și cinci de zile din cea a deciziei cauzei”. Însă, spre deosebire de termenul de propus de către autor în proiect, termenul de 45 de zile în cazul procedurilor judiciare din Italia totuși este mai mic, deoarece se referă la zilele calendaristice.

În acest context, menționăm că într-un an calendaristic, media lunară este de 22 de zile lucrătoare, de unde rezultă clar că 45 de zile lucrătoare reprezintă două luni calendaristice integrale, echivalentul a 60 de zile în cazul Codului de procedură administrativă al Italiei.

În temeiul art.VI alin.(4) din Legea nr.17/2018 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, la 03 august 2018 a fost republicat Codul de procedură civilă. În baza modificărilor propuse, cifrele „15” de la alineatul (6) au fost substituie cu cifrele „30”. În nota informativă la proiect autorul (Ministerul Justiției) menționa că: „În măsură egală, proiectul de lege urmărește să corespundă cerințelor de previzibilitate a procedurilor judiciare care decurg și din Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, și implicit jurisprudența C.E.D.O. Ținând cont de sistemul justiției naționale, proiectul are în vedere eliminarea deficiențelor

care au condus la hotărâri ale C.E.D.O. de condamnare a Republicii Moldova, atât pentru decizii judecătorești eronate, cât și pentru prejudicii cauzate de durată excesivă a procesului judiciar. [...] Este un fapt notoriu că durată procedurilor judiciare este recunoscută ca un obiectiv prioritar al CtEDO legat de drepturile omului și de supremația legii. Instanțele trebuie să soluționeze volumul de cauze într-un termen rezonabil, astfel cum este prevăzut în articolul 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale. Cu toate acestea, durata excesivă a procedurii judiciare reprezintă o problemă importantă în majoritatea țărilor europene".

Astfel, termenul prevăzut pentru întocmirea hotărârii integrale a fost modificat în măsura în care s-a considerat ca fiind suficient pentru realizarea acestei acțiuni.

Suplimentar, consemnăm că prin modificările propuse în proiect apare riscul încălcării termenului de prescripție a tragerii persoanei la răspundere penală, în cazul infracțiunilor ușoare. Potrivit art.60 alin. (1) lit.a) din Codul penal, persoana se liberează de răspundere penală dacă din ziua săvârșirii infracțiunii au expirat 2 ani de la săvârșirea unei infracțiuni ușoare. Este de menționat faptul că în categoria infracțiunilor ușoare sunt înglobate inclusiv următoarele infracțiuni:

-) circulația ilegală a drogurilor, etnobotanicelor sau analogilor acestora în scop de înstrăinare (art. 217¹ CP);
-) circulația ilegală a precursorilor în scopul producerii sau prelucrării drogurilor, etnobotanicelor sau analogilor acestora (art.217² CP);
-) încălcarea regulilor de securitate a circulației sau de exploatare a mijloacelor de transport de către persoana care conduce mijlocul de transport (art.264 CP);
-) conducerea mijlocului de transport în stare de ebrietate alcoolică cu grad avansat sau în stare de ebrietate produsă de alte substanțe (art.264¹ CP);
-) desfășurarea curselor ilegale (art.264² CP);
-) părăsirea locului accidentului rutier (art.266 CP), etc.

Generalizând cele expuse mai sus, conchidem că argumentele prezentate de către autor în nota informativă nu justifică pe deplin necesitatea promovării proiectului de act normativ.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

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

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

Concomitent, menționăm că în situația în care majorarea termenului pronunțării hotărârii motivate în cadrul procesului penal va avea ca efect expirarea termenului de prescripție a tragerii persoanei la răspundere penală, bugetul de stat va fi prejudiciat prin neîncasarea mijloacelor financiare sub formă de amendă, care în mod normal urma să fie aplicată persoanei condamnate.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

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

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

c) *terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative,*

în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]
e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]
f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;
g) se evită tautologiile juridice;
h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]".

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

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 instanței de judecată în ceea ce privește majorarea perioadei de timp stabilite pentru întocmirea hotărârii integrale în cadrul procesului civil/motivarea hotărârii în fond în cadrul examinării acțiunii de contencios administrativ/pronunțarea hotărârii motivate în cadrul procesului penal.

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

La promovarea proiectului trebuie să se țină cont și de principiul "*examinării cauzelor într-un termen rezonabil*" care reprezintă unul din principiile fundamentale reglementate atât de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, cât și în Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice adoptat la 16 decembrie 1989 la New York. Principiul respectiv reprezintă, în esență, o garanție procesuală, scopul căreia este de a proteja toți justițiabilii împotriva duratei excesive a procedurii. Asemenea dispoziție subliniază că justiția nu trebuie să fie înfăptuită cu o întârziere, care ar putea compromite eficiența și credibilitatea acesteia din urmă. Cerința examinării într-un termen rezonabil se aplică atât cauzelor civile, cât și celor penale. Art. 6.1 CEDO are scopul de a asigura că nici o persoană, realizarea sau limitarea drepturilor căreia depinde de desfășurarea unui proces, să nu fie nevoită să aștepte un termen nejustificat de mare pînă cînd decizia finală va fi pronunțată. Acest principiu este și un drept fundamental al omului și totodată și o condiție pentru ca un proces să fie considerat echitabil.

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

Ca obiecție generală

Art. I. Codul de procedură civilă nr. 225/2003 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 285-294, art. 436), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. La articolul 236 aliniatul (6) cuvintele „30 zile” se substituie cu cuvintele „45 zile lucrătoare”.
2. La articolul 389 aliniatul (4) cuvintele „30 zile” se înlocuiește cu cuvintele „45 zile lucrătoare”.

Art. II. Codul administrativ nr. 116/2018 se modifică, după cum urmează:

1. La articolul 226 aliniatul (2) cuvintele „15 zile” se substituie cu cuvintele „45 zile lucrătoare”.
2. La articolul 240 aliniatul (4) cuvintele „30 zile” se înlocuiește cu cuvintele „45 zile lucrătoare”.

Art. III. Codul de procedură penală nr. 122-XV/2003 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr.248-251/699), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. Articolul 338 aliniatul (3) va avea următorul cuprins: „(3) Hotărârea motivată se pronunță în termen de pînă la 45 de zile lucrătoare”.

Obiecții:

Implementarea prevederilor proiectului va avea ca efect majorarea perioadei de timp necesare pentru soluționarea proceselor civile/examinării acțiunilor de contencios administrativ/soluționării cauzelor penale. Astfel, în situația în care părțile în proces intenționează să conteste decizia primei instanțe, perioada de timp prevăzută pentru întocmirea hotărârii integrale în cadrul procesului civil/motivarea hotărârii în fond în cadrul examinării acțiunii de contencios administrativ/pronunțarea hotărârii motivate în cadrul procesului judiciar, joacă un rol important pentru soluționarea cauzelor, în special în ceea ce privește respectarea termenului de prescripție, încălcarea căruia atrage liberarea persoanei de răspundere civilă/penală/contravențională.

Pericolul coruptibil al noilor reglementări constă în posibilitatea instanței de judecată de a le aplica în practică într-o manieră discreționară, subiectivă și diferențiată, având la bază interese private. Astfel, în dependență de situație și interese, în anumite cazuri instanța va putea întocmi hotărârea integrală/motiva hotărârea în fond/pronunța hotărârea motivată într-un termen prompt, iar atunci când situația va fi de altă natură, întreprinderea acțiunilor enumerate va putea fi tergiversată până în ultima zi, fiind invocate prevederile legale în vigoare.

Totodată, reiterăm necesitatea respectării principiului *“examinării cauzelor într-un termen rezonabil”* care reprezintă unul din principiile fundamentale reglementate atât de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, cât și în Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice adoptat la 16 decembrie 1989 la New York.

Principiul respectiv reprezintă, în esență, o garanție procesuală, scopul căreia este de a proteja toți justițiabilii împotriva duratei excesive a procedurii. Asemenea dispoziție subliniază că justiția nu trebuie să fie înfăptuită cu o întârziere, care ar putea compromite eficiența și credibilitatea acesteia din urmă. Cerința examinării într-un termen rezonabil se aplică atât cauzelor civile, cât și celor penale.

Astfel, art. 6.1 CEDO asigură că nici o persoană, realizarea sau limitarea drepturilor căreia depinde de desfășurarea unui proces, să nu fie nevoită să aștepte un termen nejustificat de mare pînă cînd decizia finală va fi pronunțată. Acest principiu este și un drept fundamental al omului și totodată și o condiție pentru ca un proces să fie considerat echitabil.

Recomandări:

Articolul I, II și III urmează a fi excluse din proiect.

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

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

- | |
|--|
| - trafic de influență
● Legalizarea actelor de:
- abuz de serviciu |
|--|

IV. Concluzia expertizei

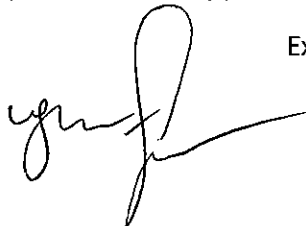
Proiectul legii pentru modificarea unor acte normative (Codul de procedură civilă, Codul administrativ, Codul de procedură penală) este promovat de către un deputat în Parlament, în scopul majorării termenelor prevăzute pentru întocmirea hotărârii integrale în cadrul procesului civil/motivarea hotărârii în fond în cadrul examinării acțiunii de contencios administrativ/pronunțarea hotărârii motivate în cadrul procesului penal, de către instanța de judecată.

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 poate contribui, indirect, la tergiversarea procesului de judecată și, respectiv, încălcarea termenului de prescripție, făcând posibilă eschivarea persoanelor de la răspundere.

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

12.01.2021



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

