

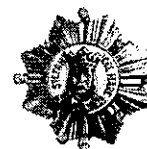
Pr. 436/22  
cy



**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. 06/2-8618 din 23.12. 2022

La nr.436 din 30 noiembrie 2022

## **Parlamentul Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor (art.9, 10 ș.a.).

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

**Director**

**Iulian RUSU**

<b>SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA</b>		
D.D.P. Nr. <u>3180</u>		
" <u>26</u> "	<u>12</u>	<u>2022</u>
Ora _____		





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO22/8441 din 22.12.2022**

### **la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor (art.9, 10 ș.a.)**

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 30 noiembrie 2022, 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 30 noiembrie 2022. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2<sup>2</sup>) 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 prelungirea duratei mandatului Comisiei de evaluare care indirect depinde de durata aplicabilității legii.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea unor articole din Legea nr.26/2022 care reglementează:

- ) inițierea procedurii de evaluare (art.(9));
- ) acumularea informației și aprecierea acesteia (art.(10));
- ) audierea candidaților (art.(12));
- ) decizia Comisiei de evaluare (art.(13));
- ) contestarea deciziei Comisiei de evaluare (14);
- ) dispoziții finale (art.(15)).

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

Prevederile proiectului promovează interesele legiuitorului cu privire la necesitatea finalizării evaluării candidaților la funcțiile vacante din Consiliul Superior al Magistraturii și celelalte instituții indicate în Legea nr.26/2022.

De asemenea, proiectul promovează interesele Guvernului, în ceea ce privește evaluarea integrității judecătorilor Curții Supreme de Justiție de către aceleași Comisie de evaluare.

### **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 contextul art.30 al Legii nr.100/2017, menționăm că nota informativă nu conține compartimentele necesare și, prin urmare, nu corespunde cerințelor stabilite în anexa nr.1 la legea prenotată. Totodată, informațiile prezentate nu justifică pe deplin necesitate promovării proiectului.

Astfel, excluderea termenului rezervat Comisiei de evaluare pentru acumularea și verificarea informației parvenite, va tergiversa și mai mult procesul de evaluare a candidaților la funcțiile de membri în cadrul entităților publice enumerate în art.1 din Legea nr.26/2022. Or, în nota informativă autorul a menționat că Comisia de evaluare n-a finalizat evaluarea candidaților la funcțiile vacante din

Consiliul Superior al Magistraturii, adică nu s-a încadrat în termenul preconizat inițial ca fiind suficient pentru aplicarea legii.

În această ordine de idei, menționăm că lipsa termenelor pentru acumularea și verificarea, de către membrii Comisiei de evaluare, a informației necesare pentru evaluarea candidaților creează premise pentru schimbările ulterioare a termenului de aplicare a Legii nr.26/2022.

#### **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 pentru realizarea normelor proiectului: „[...] vor fi necesare cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat pentru remunerarea membrilor naționali ai Comisiei de evaluare pentru perioada prelungirii mandatului acestora, adică pentru o perioadă de 6 luni. Actualmente indemnizația lunară a unui membru național al Comisiei de Evaluare constituie 63 910 lei. Suma necesară pentru achitarea indemnizației respective pentru 3 membri naționali pentru o perioadă de 6 luni va constitui:  $(63\,910 \text{ lei} * 3 \text{ membri}) * 6 \text{ luni} = 1\,150\,380 \text{ lei}$ . Cheltuielile necesare pentru achitarea indemnizațiilor menționate vor fi acoperite din contul mijloacelor financiare prevăzute în propunerile de buget pentru anul 2023 pentru procesul de evaluare extraordinară a judecătorilor”.

## **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 a fost identificată o formulare ambiguă care la aplicare va admite 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 independente de evaluare a integrității candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor.

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

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

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

- 1 -
<p>La art.I pct.2 alineatele 1, 2 și 3 din proiect „La articolul 10: <u>alineatul (1) se abrogă;</u> <u>alineatul (5) se completează în final cu propoziția „Candidatul are <u>obligatia să păstreze confidențialitatea datelor cu caracter personal</u> din materialele evaluării prezentate de Comisia de evaluare.”</u> <u>alineatul (8) se abrogă; [...]</u>”</p>
<p><b>Obiecții:</b></p> <p>Excluderea termenului în care Comisia de evaluare este obligată să acumuleze și să verifice informația parvenită, va acorda persoanelor responsabile competența de a institui și de a stabili/prelungi termenele fără careva restricții sau obligații de a oferi o justificare clară pentru asemenea prelungiri.</p> <p>În aceste circumstanțe, lipsa unor termene concrete generează posibilitatea stabilirii de către Comisie a unui termen prea mare, fără a ține seama de termenul mandatului său, extins prin proiect cu încă 6 luni. Acest fapt poate determina extinderea abuzivă a termenului mandatului Comisiei cu încă 6 luni sau pentru o altă perioadă. Se remarcă că extinderea termenului mandatului Comisiei de evaluare presupune cheltuieli bugetare suplimentare (1 150 380 lei pentru 6 luni). Or, statul trebuie să asigure o utilizare a mijloacelor bugetare cu eficacitate și eficiență sporită.</p> <p>Suplimentar, argumentul autorului, precum că excluderea termenului de verificare stabilit la alin.(1) și (8) din art.10 este necesar pentru a permite Comisiei de evaluare să verifice informațiile parvenite peste limitele de timp respective, nu justifică necesitatea abrogării normelor. Prin urmare, odată ce experiența curentă a demonstrat că termenul respectiv este mult prea restrâns și nu permite o evaluare complexă a informației prezentate, atunci o soluție optimă ar fi stabilirea unui termen mai mare, însă unul rezonabil și cu luarea în considerare al termenului mandatului Comisiei, astfel încât acest termen să nu fie extins nejustificat.</p> <p>Mai mult ca atât, consemnăm prevederea de la art.9 alin.(2) din Legea nr.26/2022, potrivit căreia: „[...] <u>Declarațiile menționate urmează a fi prezentate în termen de 7 zile de la solicitare. Neprezentarea în termen a declarațiilor constituie <u>temei pentru constatarea de către comisie a nepromovării evaluării</u> [...]</u>”.</p> <p>În același context, art.10 alin.(4) din Legea nr.26/2022 dispune că neprezentarea în termen de cel mult 10 zile de la data solicitării, de către persoanele fizice și juridice de drept public sau privat, inclusiv de la instituțiile financiare, a informațiilor solicitate de Comisia de evaluare necesare pentru realizarea evaluării, se sancționează potrivit legii.</p> <p>Rezultă că nefinalizarea evaluării candidaților la funcțiile vacante din Consiliul Superior al Magistraturii se datorează neaplicării corespunzătoare și încălcării prevederilor legale de către membrii Comisiei de evaluare, care examinează informațiile prezentate înafara termenului stabilit pentru prezentare lor.</p> <p>Lipsa termenelor concrete lasă loc pentru interpretări abuzive din partea persoanelor responsabile. Astfel,</p>

apare discreția excesivă a persoanelor responsabile 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.

Totodată, proiectul obligă candidatul de a asigura confidențialitatea datelor cu caracter personal din materialele evaluării prezentate de Comisia de evaluare. În formula propusă, norma va determina interpretări confuze atunci când candidatul va decide să facă publice materialele evaluării care conțin datele cu caracter personal ce îl vizează.

Pentru ca prelucrarea datelor cu caracter personal să fie legală, aceasta trebuie efectuată pe baza consimțământului subiectului datelor cu caracter personal sau în temeiul unui alt motiv legitim, prevăzut de lege.

În temeiul prevederilor Legii nr.133/2011 orice subiect dispune de mai multe drepturi asupra datelor cu caracter personal care-l vizează, printre care și:

- ) dreptul de acces la datele cu caracter personal (art.13);
- ) dreptul de intervenție asupra datelor cu caracter personal (art.14);
- ) dreptul de opoziție (art.16), etc.

Potrivit alin.(7) din Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE, "[...] *Persoanele fizice ar trebui să aibă control asupra propriilor date cu caracter personal, iar securitatea juridică și practică pentru persoane fizice, operatori economici și autorități publice ar trebui să fie consolidată.*"

#### **Recomandări:**

Se recomandă menținerea în vigoare a alin.(1) și alin.(8) din art.10 or stabilirea unui termen mai mare, însă unul rezonabil și cu luarea în considerare al termenului mandatului Comisiei, astfel încât acest termen să nu fie extins nejustificat.

La fel, se recomandă reexaminarea alin.(5) din art.10 potrivit proiectului astfel încât candidatul să decida asupra propriilor date cu caracter personal, însă să asigure confidențialitatea datelor cu caracter personal ale terților, din materialele evaluării prezentate de Comisia de evaluare (spre exemplu: „*Candidatul are obligația să păstreze confidențialitatea datelor cu caracter personal ce vizează alte persoane, conținute în materialele evaluării prezentate de Comisia de evaluare*”).

#### **Factori de risc:**

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare

**La art.I pct.3 alineatul 1 din proiect**

*„Articolul 12:*

*se completează cu alineatul (21) cu următorul cuprins:*

*„(2<sup>1</sup>) Înregistrarea video a părții publice a audierii se plasează pe pagina web oficială a Comisiei de evaluare.”;*

**Obiecții:**

Din conținutul normei examinate nu poate fi dedusă perioada de timp în cadrul căreia urmează a fi plasată, pe pagina web oficială a Comisiei de evaluare, înregistrarea video a părții publice a audierii candidatului la funcția de membru al uneia dintre entitățile enumerate la art.2 alin.(1) din Legea nr.26/2022.

Textul „se plasează pe pagina web” are un sens larg și nu exprimă cu exactitate termenul în care Comisia de evaluare este obligată să publice pe pagina sa web oficială înregistrarea video prenotată. Astfel, lipsa unor termene clare va acorda persoanelor responsabile competența de a institui și de a stabili/prelungi termenele fără careva restricții sau obligații de a le justifica.

**Recomandări:**

*Stabilirea expresă a unui termen în care înregistrarea video a părții publice a audierii candidatului urmează a fi plasată pe pagina web oficială a Comisiei de evaluare.*

**Factori de risc:**

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**La art.I pct.4 din proiect**

*„Articolul 13:*

*la alineatul (5) cuvântul „serioase” se substituie cu cuvântul „rezonabile”;*

*alineatul (7) va avea următorul cuprins:*

*„(7) Decizia Comisiei de evaluare redactată în limba română se expediază candidatului la adresa de e-mail a acestuia și instituției responsabile de organizarea alegerilor sau, după caz, a concursului. În aceeași zi, Comisia de evaluare publică pe pagina sa web oficială informația dacă candidatul a promovat sau nu evaluarea.”*

**Obiecții:**

Potrivit modificării propuse la art.13 alin.(5) din Legea nr.26/2022, se va considera că un candidat nu întrunește criteriile de integritate dacă s-a constatat existența unor dubii rezonabile privind conformitatea acestuia cu cerințele prevăzute la art.8 din lege.

La rândul său, art.8 alin.(2) lit.b) din Legea nr.26/2022 stabilește că: „Se consideră că un candidat corespunde criteriului de integritate etică dacă în privința acestuia nu există suspiciuni rezonabile privind comiterea actelor de corupție, actelor conexe actelor de corupție sau faptelor coruptibile în sensul Legii integrității nr. 82/2017”.

Rezultă că, candidatul nu întrunește criteriile de integritate dacă se constată existența unor dubii rezonabile privind lipsa suspiciunilor rezonabile privind comiterea actelor de corupție, actelor conexe actelor de corupție sau faptelor coruptibile.

Utilizarea textelor „dubii rezonabile” și „suspiciuni rezonabile” nu corespund principiilor de legiferare



statuate în art.3 alin.(2) lit.d) din Legea nr.100/2017, și anume: oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice.

Astfel, nu sunt clare actul/acțiunile care confirmă sau infirmă existența dubiilor rezonabile în cazul unui candidat în privința căruia nu există suspiciuni rezonabile privind comiterea actelor de corupție, actelor conexe actelor de corupție sau faptelor coruptibile în sensul Legii nr.82/2017.

Pericolul coruptibil al formulărilor ambigui enunțate supra constă în lipsa criteriilor clare, care le-ar permite membrilor Comisiei de evaluare aprecierea întrunirii sau neîntrunirii de către candidat a criteriilor de integritate, necesare pentru deținerea funcțiilor de membru în una dintre entitățile enumerate în art.1 din Legea nr.26/2022.

Prin urmare, în lipsa unor clauze deslușite, aprecierea întrunirii sau neîntrunirii criteriilor de integritate de către candidat este lăsată la discreția membrilor Comisiei de evaluare.

De asemenea, redacția nouă a prevederii de la art.13 alin.(7) din Legea nr.26/2022 nu oferă claritate în privința termenului pe care îl are la dispoziție Comisia de evaluare pentru a expedia decizia redactată candidatului și instituției responsabile de organizarea alegerilor/concursului. Or, lipsa termenelor concrete lasă la discreția agentului public posibilitatea aprecierii unilaterale a acestora, în dependență de situație și interesele urmărite. Astfel, Comisia de evaluare poate lua decizii diferite pentru situații identice.

Prin urmare, evidențiem acordarea dreptului discreționar Comisiei de evaluare de a institui și/sau prelungi fără restricții anumite termene, în lipsa obligației de a-și justifica deciziile în acest sens.

Ambiguitatea procedurii de apreciere a întrunirii criteriilor de integritate, precum și dreptul discreționar de stabilire și/sau prelungire a termenelor, în lipsa unor reglementări clare și transparente, creează riscuri privind apariția manifestărilor de corupție din partea membrilor Comisiei de evaluare, totodată, determinând imposibilitatea tragerii la răspundere a factorilor de decizie pentru abuzurile comise.

#### **Recomandări:**

*Abrogarea alin.(5) de la art.13 din Legea nr.26/2022.*

*Stabilirea unui termen concret în care Comisia de evaluare expediază decizia redactată candidatului și instituției responsabile de organizarea alegerilor/concursului.*

#### **Factori de risc:**

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

#### **Riscuri de corupție:**

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

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea Legii nr.26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor este promovat de către un deputat în Parlament, în scopul prelungirea duratei mandatului Comisiei de evaluare care indirect depinde de durata aplicabilității legii.

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

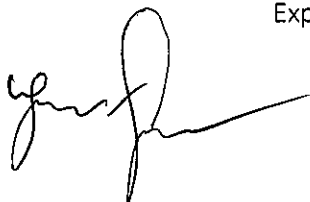
Proiectul va contribui la finalizarea evaluării candidaților la funcțiile vacante din Consiliul Superior al Magistraturii și celelalte instituții indicate în Legea nr.26/2022, precum și la evaluarea integrității judecătorilor Curții Supreme de Justiție de către aceleași Comisie de evaluare.

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

- formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/obligații excesive;
- atribuții care admit derogări și interpretări abuzive;
- lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative;
- lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor;
- lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice.

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

22.12.2022



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