



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-5565 din 23.08.2021

La nr. 180 din 10.08.2021

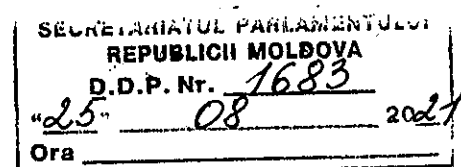
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.947/1996; Legea nr.514/1995; Legea nr.3/2016).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 6 (șase) file.

Director

Ruslan FLOCEA



100

100



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7375 din 23.08.2021

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 947/1996; Legea nr.514/1995; Legea nr.3/2016)

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 un grup de 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 a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „Prezentul proiect a fost elaborat în vederea reintroducerii unor reguli transparente și echitabile de numire și alegere a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii și a Consiliului Superior al Procurorilor.”

Autorul a mai precizat că, „Proiectul de lege este promovat la acest moment inclusiv pentru a facilita alegerile și numirile în Consiliul Superior al Magistraturii și al Consiliului Superior al Procurorilor și care urmează să aibă loc până la sfârșitul anului 2021. De asemenea, proiectul ține cont de modificările constituționale inițiate în decembrie 2020 și de recomandările Comisiei de la Veneția în materia alegerii și numirii membrilor Consiliului Superior al Magistraturii.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr.947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, Legii nr.514/1995 privind organizarea judecătorească și a Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură, prin detalierea modului de alegere a membrilor judecători ai Consiliului Superior al Magistraturii, stabilirea condițiilor pentru a putea fi ales membru al Consiliului Superior al Magistraturii/Consiliul Superior al Procurorilor. La fel, proiectul detaliază modul de organizare a Adunării Generale a Judecătorilor, fiind, totodată, introdus votul electronic.

Potrivit notei informative: “Proiectul mai prevede că se consideră aleși membri ai CSM candidații care au acumulat cele mai multe voturi. În prezent, pentru a fi ales, candidatul trebuie să acumuleze mai mult de jumătate din voturi, cvorum care a îngreunat mult anterior alegerea membrilor CSM. Modificarea propusă va permite alegerea tuturor membrilor judecători ai CSM la o singură Adunare Generală. Un sistem similar este aplicat cu succes la alegerea în Consiliul Superior al Procurorilor și în Consiliul Uniunii Avocaților. Proiectul de asemenea introduce un mecanism mai ușor și mai echitabil de identificare a judecătorilor supleanți. [...]”

Spre deosebire de legislația actuală, proiectul mai prevede că profesorii titulari nu vor putea fi reprezentanți în instanțele judecătorești din Republica Moldova, însă vor putea oferi servicii de consultanță sau de reprezentare în arbitraj. Ultima clarificare este necesară pentru a atrage mai mulți candidați buni în concurs.

Ca urmare a adoptării acestui proiect, CSM va urma să modifice Regulamentul de organizare și desfășurare a Adunării Generale a Judecătorilor. Regulamentul trebuie modificat în timp de 20 de zile de la intrarea în vigoare a legii. Cu alte cuvinte, următoarea Adunare Generală a Judecătorilor și alegerea judecătorilor membri ai CSM va trebui organizată conform rigorilor și procedurii prevăzute de acest proiect. [...]

Proiectul conține prevederi similare în ceea ce privește alegerile în cadrul Consiliului Superior al Procurorilor.”

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

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

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, proiectul promovează interesul public privind perfecționarea cadrului legislativ prin introducerea unor reguli transparente și echitabile de numire și alegere a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii și a Consiliului Superior al Procurorilor și are ca finalitate facilitarea alegerilor și numirilor în Consiliul Superior al Magistraturii și al Consiliului Superior al Procurorilor.

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”.*

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr. 100/2017.

Subsecvent, conform art.27 alin.(1) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative: *”La elaborarea unui proiect de act normativ, autorul proiectului sau autoritatea responsabilă de elaborarea proiectului poate să formeze un grup de lucru, alcătuit din specialiști în domeniu, precum și din reprezentanți ai societății civile.”*

Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului este necesară consultarea Consiliului Superior al Magistraturii, Consiliului Superior al Procurorilor și altor părți interesate.

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”.*

Potrivit notei informative: *„Implementarea prevederilor proiectului nu necesită cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat.”*

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 mare parte, 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.

Unele norme din proiect conțin formulări ambigui, ceea ce va permite la aplicare practici diverse de interpretate, practici care pot fi abuzive (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările art.67, 70 al Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură, privind enitatea de competență căreia este modificarea regulamentului Adunării Generale a Procurorilor (aspectele date au fost analizate 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 privind activitatea Comisiei juridice, numiri și imunități, Consiliul Superior al Magistraturii, Adunării Generale a Judecătorilor și a Consiliului Superior al Procurorilor.

Cu toate acestea, proiectul este lacunar în ce privește procedura de alegere a candidaților din rîndul judecătorilor la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii, colegiului disciplinar, colegiului pentru selecția și cariera judecătorilor sau colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor, precum și a supleanților.

De asemenea, proiectul instituie drepturi excesive pentru candidații la funcția de membri ai CSM/CSP din rîndul judecătorilor/procurorilor de a beneficia de reducere cu 50% a sarcinii de muncă pe perioada campaniei, precum și stabilește atribuții abuzive pentru comisia responsabilă de organizarea concursului pentru selectarea membrilor ai CSM din rîndul profesorilor de drept titulari.

Aspectele date au fost analizate detaliat în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Prevederile proiectului încalcă drepturile persoanei în ce privește dreptul la apărare (art.26 din Constituția RM). Or, dreptul la egalitate în fața instanțelor și tribunalelor și la un proces echitabil este un element cheie al protecției drepturilor omului și reprezintă un mijloc procedural de apărare a statului de drept. Articolul 14 din Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice vizează asigurarea bunei administrări a justiției și în acest scop garantează o serie de drepturi specifice. Astfel, încă din primul paragraf al Pactului se prevede că, „*Toți oamenii sunt egali în fața*

tribunalelor și curților de justiție. Orice persoană are dreptul ca litigiul în care se află să fie examinat în mod echitabil și public de către un tribunal competent, independent și imparțial, stabilit prin lege, care să decidă fie asupra temeiniciei oricărei învinuiri penale îndreptate împotriva ei, fie asupra contestațiilor privind drepturile și obligațiile sale cu caracter civil.” De asemenea, aceste drepturi sunt prevăzute și în alte documente internaționale. În acest sens, amintim articolele 8 și 10 din Declarația Universală a Drepturilor Omului. Ele includ accesul efectiv la un organism de soluționare a litigiilor, dreptul la proceduri echitabile și soluționarea în timp util a litigiilor, dreptul la adevărat precum și de aplicarea generală a principiilor eficienței și eficacității în actul de justiție.

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

- 1 -	
<p>Art.I pct.1 - art.3 alin.(3) potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative Art.I - Legea nr.947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, se modifică după cum urmează:</p> <p>1. Articolul 3 va avea următorul cuprins: „Articolul 3. Componenta [...]</p> <p>(3) Trei membri ai Consiliului Superior al Magistraturii din rândul profesorilor de drept titulari sunt numiți de Parlament, cu votul a 3/5 din deputații aleși, în baza propunerilor Comisiei juridice, numiri și imunități a Parlamentului. Comisia juridică, numiri și imunități organizează un concurs public până la expirarea mandatului membrilor numiți. Concursul public include <u>cel puțin</u> examinarea dosarelor și audierea candidaților. Comisia juridică, numiri și imunități întocmește avize argumentate pentru fiecare candidat selectat și propune Parlamentului numirea acestora.”</p>	
<p>Obiecții:</p> <p>Conform normei formulate, concursul este format din câteva etape - cel puțin examinarea dosarelor și audierea candidaților. Acest fapt va crea incertitudine referitor la desfășurarea concursului public a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii din rândul profesorilor de drept titulari.</p> <p>Astfel, expresia conținută în textul normei de genul „<i>cel puțin</i>” are sensuri multiple, care rezidă în discreția subiecților responsabili de implementare de a utiliza formulările permissive ale competențelor lor după bunul plac, astfel încât să evite realizarea obligațiilor ce le revin. Caracterul relativ al acestor prevederi generează un impact negativ la implementare, deoarece există riscul ca subiectul responsabil să aplice norma discreționar reieșind din interesele/scopurile urmărite.Or, concursul trebuie să se desfășoare într-o manieră transparentă și echitabilă.</p>	
<p>Recomandări:</p> <p>Revizuirea/excluderea cuvintelor „<i>cel puțin</i>” din art.3 alin.(3) din proiectul de lege și reglementarea etapelor concursului, astfel încât să fie excluse oportunitățile de manifestare a comportamentului discreționar de către responsabilii de aplicare a acestei norme.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - conflict de interese și/sau favoritism • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu

Art.I pct.1 - art.3 alin.(4), art.II - art.23/2 alin.(10) potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Art.I - Legea nr.947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, se modifică după cum urmează:

1. Articolul 3 va avea următorul cuprins:

„Articolul 3. Componenta [...]

(4) Șase membri din rândul judecătorilor sunt aleși în Consiliul Superior al Magistraturii prin vot secret de către Adunarea Generală a Judecătorilor, după cum urmează: patru din cadrul judecătorilor, unul din cadrul curților de apel și unul din cadrul Curții Supreme de Justiție. Se consideră aleși în calitate de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii candidații judecători care au acumulat cel mai mare număr de voturi. Ceilalți candidați se consideră supleanți. Supleanții suplinesc funcțiile vacante de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii din rândul judecătorilor corespunzător nivelului instanțelor judecătorești pentru care au fost aleși, în ordine descrescătoare a numărului de voturi obținute. [...]

Art.II - Articolul 23/2 din Legea nr.514/1995 privind organizarea judecătorească [...], va avea următorul cuprins:

”Articolul 23/2. Adunarea Generală a Judecătorilor [...]

(10) Se consideră aleși membri ai Consiliului Superior al Magistraturii, colegiului disciplinar, colegiului pentru selecția și cariera judecătorilor sau colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor candidații care au obținut cel mai mare număr de voturi. Următorii candidați se consideră supleanți și suplinesc funcțiile vacante în ordinea descrescătoare a numărului de voturi exprimate.

Obiecții:

Din analiza normelor precitate se constată o neclaritate în ceea ce privește procedura de alegere a candidaților din rândul judecătorilor la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii. Astfel, potrivit proiectului, se consideră aleși în calitate de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii candidații judecători care au acumulat cel mai mare număr de voturi, nefiind specificată procedura de alegere în caz de acumulare a aceluiași număr mare de voturi.

Aceeași neclaritate este și în cazul candidaților supleanți, care, potrivit proiectului, se aleg în ordine descrescătoare a numărului de voturi obținute. În acest sens, nu este clar cum se va proceda în cazul în care urmează candidații cu același număr de voturi, principiul „ordine descrescătoare” imposibil de aplicat în acest caz.

Respectiv, lipsa unor reglementări clare privind procedura de alegere a candidaților la funcția de membri ai CSM din rândul judecătorilor, cât și a supleanților, există riscul interpretării abuzive a normei, prin aplicarea deficitară a prevederilor proiectului, iar acest fapt impune revizuirea normei cuprinse la art.3 alin.(4) din proiect prin prisma celor invocate mai sus.

Aceeași obiecție este valabilă și pentru art.II din proiect - art.23/2 alin.(10) din Legea nr.514/1995 privind organizarea judecătorească.

Recomandări:

Completarea proiectului cu norme care să prevadă clar și fără echivoc procedura de alegere a candidaților judecători la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii, precum și a supleanților, în caz de acumulare a aceluiași număr mare de voturi.

Aceeași recomandare este valabilă și pentru art.II din proiect - art.23/2 alin.(10) din Legea nr.514/1995 privind organizarea judecătorească.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Lacună de drept ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale
---	--

- 3 -

Art.I pct.1 - art.3 alin.(6), art.III pct.2 - art.69 alin.(3/4) potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Art.I - Legea nr.947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, se modifică după cum urmează:

1. Articolul 3 va avea următorul cuprins:

„Articolul 3. Componenta [...]

(6) Candidații la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii din rândul judecătorilor au dreptul să desfășoare campanie de promovare (electorală). Președinții instanțelor de judecată facilitează întâlnirile candidaților cu judecătorii. La solicitare, candidații beneficiază de reducerea cu 50% a sarcinii de muncă pe perioada campaniei.” [...]

Art. III. - Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură [...], se modifică după cum urmează: [...]

2. Articolul 69 se completează cu alineatele (3/1) și (3/4) cu următorul cuprins: [...]

(3/4) Candidații la funcția de membru al Consiliului Superior al Procurorilor din rândul procurorilor au dreptul să desfășoare campanie de promovare. Procurorii șefi facilitează întâlnirile candidaților cu procurorii. La solicitare, candidatul beneficiază de reducerea cu 50% a sarcinii de muncă pe perioada campaniei.”

Obiecții:

Analizând normele precitate, acestea asigură dreptul candidaților la funcția de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii și ai Consiliului Superior al Procurorilor de a desfășura campanie de promovare, nefiind clar în acest sens unele aspecte privind modul de organizare a unei campanii de promovare, și anume: acțiunile desfășurate de către candidați în vederea realizării sarcinilor de promovare a candidaturii sale în CSM și CSP, estimarea resurselor necesare pentru a desfășura o astfel de campanie, perioada de desfășurare a unei campanii de promovare (începutul și încheierea), se va suprapune cu activitatea de bază sau nu (va aduce atingere sau la exercitarea atribuțiilor de serviciu sau nu) etc. Lipsa unor astfel de reglementări va determina discreția periculoasă a subiecților enunțați de a stabili reguli convenabile propriilor interese referitor la modul de organizare/desfășurare a campaniei de promovare la funcția de membri ai CSM și CSP. În sensul dat, analizînd per ansamblu prevederile proiectului de lege supus expertizei, acesta nu cuprinde norme cu referire la acest aspect, și nici nu face trimitere la vreun act normativ care stabilește modul de desfășurare a campaniei de promovare în acest caz.

Posibilitatea interpretării preferențiale a prevederii în cauză poate genera riscuri de corupție pentru subiecții enunțați prin depășire a atribuțiilor de serviciu, abuz de serviciu.

Totodată, formularea conținută în textul normei de genul „campanie electorală” are sens confuz și astfel va permite interpretări abuzive la aplicare, or în sensul Codului electoral, prin noțiunea de „campanie electorală” se înțelege „*perioadă de activitate care se desfășoară cu scopul de a-i determina pe alegători să-și exprime voturile pentru alegerea unui sau altui concurent electoral și care începe, pentru fiecare concurent electoral, la data înregistrării acestuia de către Comisia Electorală Centrală sau de consiliul electoral de circumscripție și se încheie la data excluderii concurentului electoral din alegeri sau în ziua votării*”.

Ca urmare, campania electorală în sensul Codului electoral este improprie procedurii de alegere a membrilor CSM în sensul proiectului.

Un alt aspect de reținut este instituirea dreptului candidaților din rândul judecătorilor/procurorilor la funcția

de membru al CSM/CSP de a solicita reducerea cu 50% a sarcinii de muncă pe perioada campaniei, nefiind clar în acest sens, programul de muncă, perioada de acțiune a reducerii și salarizarea pentru această perioadă, modul de organizare a activității procesuale în această perioadă și dacă acest fapt nu va periclita examinarea cauzelor penale/civile în această perioadă, iar amânarea acestora nu va încălca dreptul la un proces echitabil și accesul la justiție a părților și altor persoane participante la procesul penal/civil.

Lipsa unor reglementări clare ale proiectului va face imposibilă tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci astfel, va perpetua săvârșirea abuzurilor și depășire a atribuțiilor de serviciu.

Recomandări:

Completarea proiectului cu normare care să prevadă modul de organizare/desfășurare a campaniei de promovare de către candidații la funcția de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii/Consiliului Superior al Procurorilor or trimiterea la un act normativ care stabilește această modalitate.

De a exclude de la art.3 alin.(6) din art.I pct.1 potrivit proiectului, textul „La solicitare, candidații beneficiază de reducerea cu 50% a sarcinii de muncă pe perioada campaniei.” și sintagma „(electorală)”.

De a exclude de la art.69 alin.(3/4) din art.III pct.2 potrivit proiectului, textul „La solicitare, candidatul beneficiază de reducerea cu 50% a sarcinii de muncă pe perioada campaniei.”

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 4 -

Art.I pct.1 - art.3 alin.(7) potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Art.I - Legea nr.947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, se modifică după cum urmează:

1. Articolul 3 va avea următorul cuprins:

„Articolul 3. Componenta [...]

(7) Pentru asigurarea activității Consiliului Superior al Magistraturii, judecătorii aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor sînt detașați pe durata exercitării mandatului de membru al Consiliului. La preluarea calității de membru, funcțiile administrative deținute anterior de către membrii judecători ai Consiliului Superior al Magistraturii devin automat vacante.

Obiecții:

Norma analizată operează cu termenul „*automat vacante*”, deși terminologia juridică indică la termenul de „*funcție vacantă, loc de muncă vacant, post vacant*”. Or, o funcție devine vacantă ca urmare aplicării a unor proceduri de personal (suspendare, eliberare, detașare etc.), și nu automat.

Pericolul coruptibil constă în faptul că, la aplicare, terminologia utilizată neuniform poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei, și anume tratarea ca fenomene diferite a aceluiași fenomen din cauza confuziei provocate de numirea în moduri diferite a actului.

Recomandări:

Excluderea din textul normei de la art.3 alin.(7) potrivit proiectului a cuvântului „*automat*”.

Factori de risc:	Riscuri de corupție:
● Utilizarea neuniformă a termenilor	● Generale

- 5 -

Art.I pct.2 - art.8/2 alin.(1) lit.b), art.III pct.2 - art.69 alin.(3/2), art.III pct.2 potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Art.I - Legea nr.947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, se modifică după cum urmează: [...]

2. Capitolul II se completează cu art.8/2 cu următorul cuprins:

„ Articolul 8². Condițiile pentru a putea fi ales membru al Consiliului Superior al Magistraturii din rândul judecătorilor

(1) La funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii din rândul judecătorilor poate fi ales candidatul care întrunește următoarele condiții: [...]

b) nu a fost sancționat disciplinar în ultimii 3 ani.” [...]

Art.III - Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, se modifică după cum urmează: [...]

2. Articolul 69 se completează cu alineatele (3/1) și (3/4) cu următorul cuprins: [...]

(3/2) La funcția de membru al Consiliului Superior al Procurorilor din rândul procurorilor poate fi ales candidatul care are o vechime în funcție de procuror de cel puțin 3 ani efectiv lucrați și nu a fost sancționat disciplinar în ultimii 3 ani. Dosarul candidatului conține curriculum vitae, scrisoarea de motivare și platforma care va conține principalele obiective pe care le va urmări dacă va fi ales membru al Consiliului Superior al Procurorilor.

Obiecții:

Potrivit normelor analizate, persoana nu poate candida la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii/Consiliului Superior al Procurorilor din rândul judecătorilor/procurorilor dacă a fost sancționată disciplinar în ultimii 3 ani. O asemenea abordare poate constitui o dublare a aplicării sancțiunii subiecților enunțați. Mai mult, acest fapt creează situații discriminatorii în dezavantajul judecătorilor/procurorilor față de care a fost aplicată o sancțiune disciplinară, a cărui termen de acțiune a expirat în acești trei ani.

Or, Legea nr.178/2017 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor stabilește expres termenul de acțiune a sancțiunilor disciplinare, pentru avertisment fiind de 1 an și pentru mustrare de 2 ani, precum și condițiile și consecințele aplicării sancțiunii disciplinare, din care rezultă că pe perioada acțiunii sancțiunilor disciplinare judecătorul nu poate fi transferat, numit în funcția de președinte sau vicepreședinte de instanță sau promovat în altă instanță.

Iar, Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură statuează la art.41 că, „(3) *Termenul de acțiune al sancțiunii disciplinare este de un an de la data aplicării. [...] (5) În termen de un an de la data aplicării sancțiunii disciplinare, procurorul nu poate fi promovat și nu poate beneficia de nicio măsură de încurajare.*”

În aceste condiții, subiecții enunțați sunt lipsiți de dreptul de a candida la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii/Consiliul Superior al Procurorilor.

Pericolul unor astfel de prevederi constă în faptul că acestea vor genera, la aplicare, sentimente de nedreptate în rândul candidaților judecători/procurori și va semăna dubii în privița alegerii membrilor al Consiliului Superior al Magistraturii/Consiliului Superior al Procurorilor.

Recomandări:

Excluderea lit.b) de la art.82 alin.(1) potrivit proiectului.

Excluderea de la alin.(3/2) din art.69 potrivit proiectului a textului „*și nu a fost sancționat disciplinar în ultimii 3 ani.*”

Factori de risc:	Riscuri de corupție:
● Prevederi discriminatorii	● Generale

- 6 -

Art.II - art.23/2 alin.(12), art.III - pct.1 - art.66 alin.(10) potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Art.II - Articolul 23/2 din Legea nr.514/1995 privind organizarea judecătorească [...], va avea următorul cuprins:

"Articolul 23/2. Adunarea Generală a Judecătorilor [...]

(12) Hotărârile Adunării Generale a Judecătorilor se publică pe pagina web a Consiliului Superior al Magistraturii în aceeași zi și se execută de către organele autoadministrării judecătorești și de către judecători."

Art. III. - Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură [...], se modifică după cum urmează:

La art. 66: [...]

la alineatul (10), după cuvintele „se publică”, se completează cu cuvintele „în aceeași zi”.

Obiecții:

Norma analizată este formulată confuz cu referite la termenul în care se publică pe pagina web a Consiliului Superior al Magistraturii Hotărârea Adunării Generale a Judecătorilor. În acest sens, expresia utilizată în textul normei de genul "*în aceeași zi*" are un sens prea larg și nu exprimă cu exactitate termenul în care se publică Hotărârea AGJ. Acest fapt poate admite abuzuri din partea factorilor de decizie în vederea tergiversării publicării Hotărârii AGJ.

Aceeași obiecție este valabilă și pentru art.III - modificarea propusă pentru art.66 alin.(1) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură.

Recomandări:

Stabilirea unui termen concret de publicare pe pagina web a Consiliului Superior al Magistraturii a Hotărârii Adunării Generale a Judecătorilor.

Aceeași recomandare este valabilă și pentru art.III - modificarea propusă pentru art.66 alin.(1) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură.

Factori de risc:	Riscuri de corupție:
● Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public ● Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor	● Generale

- 7 -

Art.IV potrivit proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

Art.IV - [...] (5) Până la anunțarea datei Adunării Generale a Procurorilor la care vor fi aleși următorii procurori membri ai Consiliului Superior al Procurorilor, Consiliul Superior al Procurorilor va modifica regulamentul Adunării Generale a Procurorilor pentru a fi în concordanță cu prezenta lege.

Obiecții:

Potrivit normei precitate, Consiliul Superior al Procurorilor va modifica regulamentul Adunării Generale a Procurorilor, ceea ce contravine cu prevederile art.67, 70 al Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură, care stabilește competența Adunării Generale de adoptare și modificare a regulamentului său (art.67 alin.(1) lit. e)), Consiliul având competențe de elaborare a proiectului de regulament și proiectelor de amendare a

acestui (art.70 alin.(1) lit.c).

Acest fapt poate admite impedimente în aplicarea corectă a normei și crea premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „*convenabile*” care se va aplica într-o situație concretă, astfel existând riscul ca impozitarea să fie aplicată discreționar și în dependență de scopul și interesul urmărit.

Recomandări:

De a substitui textul „*Consiliul Superior al Procurorilor va modifica regulamentul Adunării Generale a Procurorilor*” cu textul „*Adunarea Generală a Procurorilor va modifica regulamentul Adunării*”.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- 8 -

Obiecție generală asupra proiectului

Obiecții:

Proiectul este lacunar în ceea ce privește modalitatea de contestare a Hotărârii Adunării Generale a Judecătorilor/Adunării Generale a Procurorilor de către persoanele interesate. Or, dreptul la egalitate în fața instanțelor și tribunalelor și la un proces echitabil este un element cheie al protecției drepturilor omului și reprezintă un mijloc procedural de apărare a statului de drept. Articolul 14 din Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice vizează asigurarea bunei administrări a justiției și în acest scop garantează o serie de drepturi specifice.

Astfel, încă din primul paragraf al Pactului se prevede că, „*Toți oamenii sunt egali în fața tribunalelor și curților de justiție. Orice persoană are dreptul ca litigiul în care se află să fie examinat în mod echitabil și public de către un tribunal competent, independent și imparțial, stabilit prin lege, care să decidă fie asupra temeiniciei oricărei învinuiri penale îndreptate împotriva ei, fie asupra contestațiilor privind drepturile și obligațiile sale cu caracter civil.*” De asemenea, aceste drepturi sunt prevăzute și în alte documente internaționale. În acest sens, amintim articolele 8 și 10 din Declarația Universală a Drepturilor Omului. Ele includ accesul efectiv la un organism de soluționare a litigiilor, dreptul la proceduri echitabile și soluționarea în timp util a litigiilor, dreptul la adevăr precum și de aplicarea generală a principiilor eficienței și eficacității în actul de justiție.

Recomandări:

Se recomandă completarea proiectului cu norme care stabilesc modul de contestare de către persoanele interesate a Hotărârii Adunării Generale a Judecătorilor/Adunării Generale a Procurorilor.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova în vederea reintroducerii unor reguli transparente și echitabile de numire și alegere a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii și a Consiliului Superior al Procurorilor. În acest sens, proiectul de lege este promovat la acest moment inclusiv pentru a facilita alegerile și numirile în Consiliul Superior al Magistraturii și al Consiliului Superior al Procurorilor și care urmează să aibă loc până la sfârșitul anului 2021. De asemenea, proiectul ține cont de modificările constituționale inițiate în decembrie 2020 și de recomandările Comisiei de la Veneția în materia alegerii și numirii membrilor Consiliului Superior al Magistraturii.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

De asemenea, proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, cum ar fi: formulare ambiguă care admite interpretări abuzive, utilizarea neuniformă a termenilor, lacună de drept, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, limitarea neîntemeiată a drepturilor omului, concurența normelor de drept, cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive, lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice, prevederi discriminatorii, lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor, limitarea neîntemeiată a drepturilor omului.

Prin urmare, pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

Subsecvent, conform art.27 alin.(1) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative: "La elaborarea unui proiect de act normativ, autorul proiectului sau autoritatea responsabilă de elaborarea proiectului poate să formeze un grup de lucru, alcătuit din specialiști în domeniu, precum și din reprezentanți ai societății civile." Respectiv, în procesul de promovare a proiectului este necesară consultarea Consiliului Superior al Magistraturii, Consiliului Superior al Procurorilor și altor părți interesate.

23.08.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal