



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. 06/2-2241 din 10.04, 2020
La nr. 16/1962 din 27.03.2020

**Ministerul Sănătății, Muncii și
Protecției Sociale**

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea articolului 32 din Legea nr.544/1995 cu privire la statutul judecătorului.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 file.

Director

Ruslan FLOCEA



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6461 din 10.04.2020

la proiectul de lege modificarea articolului 32 din Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului

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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, 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 privind actele normative.

I.2. Respectarea rigurilor 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.(2²) 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".

Cu referire la proiectul hotărârii de Guvern, autorul nu a respectat etapele asigurării transparenței decizionale statuate în Legea nr.239/2008. Astfel, atât normele elaborate, cât și nota informativă nu se regăsesc pe pagina web a Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale (data verificării: 08.04.2020).

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În cadrul notei informative autorul stabilește că: „Obiectivul acestui proiect constă în unificarea condițiilor de pensionare și stabilirea unor criterii unice de pensionare pentru toate categoriile de cetățeni, fiind în conformitate cu articolul 16 din Constituție, potrivit căruia toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice.".

În urma expertizei efectuate se constată că prevederile proiectului servesc scopul declarat de către autor în nota informativă.

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

Prin proiect se propune modificarea condițiilor de pensionare ale judecătorilor, în speță se propune majorarea pe etape a vârstei de pensionare (până la 63 de ani), egalând-o cu vârsta aplicată în sistemul public de pensionare, fapt care afectează direct interesele acestor categorii de subiecți. În acest sens, atenționăm asupra hotărârii Curții Constituționale nr.25 din 27.07.2017 pentru controlul constituționalității Art. II din Legea nr.290 din 16 decembrie 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (pensia specială a judecătorilor), sesizarea nr.75a/2017, în cadrul căreia Curtea apreciază următoarele:

„39. Curtea reține că principiul constituțional al independenței judecătorului își găsește consfințirea în actele legislative infraconstituționale. În acest sens, Legea nr.544 din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului cuprinde un sistem de garanții ale independenței judecătorului, care se asigură prin procedura de înfăptuire a justiției, prin interzicerea oricărei imixțiuni în activitatea de înfăptuire a justiției, prin procedeul de numire și încetare a calității de judecător, prin declararea principiului inviolabilității judecătorului, prin asigurarea materială și socială a judecătorului.

40. Este indubitabil faptul că principiul independenței justiției nu poate fi restrâns numai la cuantumul remunerației (cuprinzând atât salariul, cât și pensia) judecătorilor, acest principiu implicând o serie de garanții, cum ar fi: statutul (condițiile de acces, procedura de numire, garanții solide care să asigure

transparența procedurilor prin care sunt numiți judecătorii, promovarea și transferul, suspendarea și încetarea funcției), stabilitatea sau inamovibilitatea acestora, garanțiile financiare, independența administrativă, precum și independența puterii judecătorești față de celelalte puteri în stat. Pe de altă parte, independența justiției include securitatea financiară a judecătorilor, care presupune și asigurarea unei garanții sociale cum este pensia specială a judecătorilor.

41. Prin urmare, Curtea menționează că principiul independenței justiției apără pensia specială a judecătorilor, ca parte integrantă a stabilității financiare a acestora, în aceeași măsură cu care apără celelalte garanții ale acestui principiu."

Totodată, Curtea menționează în aceeași hotărâre „63 [...] Este absolut inadmisibil de a diminua protecția juridică a statutului judecătorului în procesul adoptării unor legi noi. Statutul judecătorului nu trebuie raportat sau asimilat cu cel al altor autorități publice, indiferent de ierarhia acestora în stat.

64. În acest sens, sintetizând cele reliefate supra, Curtea reține că excluderea prevederilor speciale care reglementează pensia specială a judecătorilor afectează principiul independenței judecătorului, consfințit de articolul 116 din Constituție."

Într-o altă ordine de idei, stabilim că Carta Universală a Judecătorului declară la art.8 „Judecătorul are dreptul să ceară pensionarea și să primească o pensie corespunzătoare nivelului său de responsabilitate."

Astfel, deși în nota informativă se menționează că unul din scopurile proiectului constă în „executarea Hotărârii Curții Constituționale nr.25 din 27 iulie 2017 în conformitate cu art.281 din Legea nr. 317/1994 cu privire la Curtea Constituțională, precum și conform prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 1662/2002 „Privind modul de executare a hotărârilor Curții Constituționale", totuși analizând textul normelor elaborate se atestă că acestea propun un nou mecanism de calculare și eşalonare a vârstei de pensionare pentru judecători, care în esență îl egalează cu criteriile unice de pensionare. Prin urmare, proiectul riscă să afecteze interesele judecătorilor, fapt ce poate solda cu plecarea unui număr considerabil a acestora din sistemul judecătorec. La fel, reducerea garanțiilor sociale pentru judecători riscă să sporească vulnerabilitatea vis-a-vis de actele de corupție, întrucât motivarea financiară și protecția socială a unei funcții sporește și nivelul de responsabilitate și integritate a acestei funcții.

Prin urmare, deși scopul proiectului constă în stabilirea unei echități între judecători și restul contribuabililor din Republica Moldova, sub aspectul protecției sociale, totuși normele elaborate necesită a fi analizate inclusiv prin prisma actelor internaționale, precum și a constatărilor și hotărârilor Curții Constituționale, pentru a se evita ulterioarele sesizări la Curte, precum și pentru a garanta independența judecătorilor, element de bază într-un stat de drept.

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 necesitatea elaborării proiectului. La fel, în notă sunt analizate principalele prevederi, în conformitate cu cerințele statuate la art.30 al Legii nr.100/2017 privind actele normative. Totuși, se atestă că unele argumente nu corespund textului proiectului, în speță facem referire la temeiul invocat și anume: „executarea Hotărârii Curții Constituționale nr.25 din 27 iulie 2017". Hotărârea Curții Constituționale invocată supra, reține importanța protecției sociale speciale a judecătorilor, comparativ cu prevederile proiectului care prevăd, dimpotrivă, o procedură de unificare a pensilor judecătorilor cu restul categoriilor de cetățeni. Prin urmare, se impune o analiză suplimentară a prevederilor Hotărârilor Curții Constituționale și normelor proiectului astfel încât să nu fie discordanțe între acestea, iar nota informativă să conțină argumente concludente, care să evidențieze clar temeiul legal și necesitatea elaborării și promovării proiectului.

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".

Reieșind din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat. În acest context, în nota informativă se stipulează „Adoptarea proiectului de lege nu va necesita cheltuieli financiare suplimentare din bugetul public național".

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 „textului 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 în limbă simplă, clară și concisă, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme ce contravin constatărilor Curții Constituționale exprimate în Hotărârea nr.25 din 27.07.2017 pentru controlul constituționalității Art.II din Legea nr. 290 din 16 decembrie 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative și care vizează direct - pensia specială a judecătorilor.

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

Proiectul reglementează activitatea judecătorilor din Republica Moldova. Totodată, în mod tangențial prevederile se vor răsfrânge asupra activității autorităților publice responsabile de domeniul protecției sociale, în speță Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și Casa Națională de Asigurări Sociale.

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. Totodată, se stabilește că normele propuse afectează garanțiile acordate judecătorilor din Republica Moldova.

III. Concluzia expertizei

Proiectul de lege a fost elaborat de către Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale și are drept scop modificarea condițiilor de pensionare ale judecătorilor, în speță se propune majorarea pe etape a vârstei de pensionare (până la 63 de ani), egalând-o cu vârsta aplicată în sistemul public de pensionare.

Analizând proiectul supus expertizei s-a constatat că autorul nu a respectat cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional. Prevederile proiectului corespund cu scopul declarat de către autor în nota de argumentare.

Deși în normele propuse nu au fost identificate direct careva riscuri de corupție, totuși implementarea acestuia afectează garanțiile acordate judecătorilor din Republica Moldova. Prin urmare, proiectul necesită a fi analizat prin prisma hotărârii Curții Constituționale nr.25 din 27.07.2017 pentru controlul constituționalității Art. II din Legea nr.290 din 16 decembrie 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, pentru a se evita ulterioarele sesizări la Curte, precum și pentru a garanta independența judecătorului, element de bază într-un stat de drept.

10.04.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina DIACENCO, Inspector principal

C. Diacenco