



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**NATIONAL ANTICORRUPTION
CENTRE OF THE REPUBLIC OF
MOLDOVA**



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/11524 din 25.06.2026

La nr.188 din 11.06.2026

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea Legii nr. 152/2006 privind Institutul Național al Justiției (art.19, 20, 21, ș.a.).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 7 (șapte) pagini.

Director

Digitally signed by Pinzari Alexandr
Date: 2026.06.25 15:34:02 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ



Alexandr PÎNZARI



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO26/11612 din 25.06.2026

la proiectul de lege privind modificarea Legii nr. 152/2006 privind Institutul Național al Justiției (art.19, 20, 21, 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 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 publicat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei de fundamentare, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei de fundamentare, proiectul are drept scop perfecționarea mecanismului de formare inițială a candidaților la funcțiile de judecător și de procuror și anume referitoare la incapacitatea temporară de muncă al audienților, al asigurării medicale, al suspendării formării profesionale și al reîncadrării acestora.

Analiza normelor elaborate a constatat că, prin proiect se propune modificarea Legii nr.152/2006 privind Institutul Național al Justiției. Proiectul stabilește dreptul audienților cursurilor de formare inițială de a beneficia de asigurare medicală și farmaceutică garantată pe toată durata formării, inclusiv în perioadele de suspendare din motive de sănătate, bursă menținută la 60% pe durata concediului medical obișnuit (similar stagiului de cotizare de până la 5 ani), motivarea automată a absențelor în caz de boală sau deces al unei rude până la gradul IV inclusiv. La fel, potrivit proiectului, problemele de sănătate nu pot fi folosite ca abateri disciplinare, motive de exmatriculare sau de suspendare a calității de audient, suspendarea se aprobă prin ordin (la cerere sau din oficiu) pe baza documentelor medicale, pe durata suspendării, audientul primește o bursă de 80% și își păstrează asigurarea medicală, termenele pentru stagii, evaluări și examenul de absolvire se întrerup complet, revenirea se face în același an de studii (dacă materia poate fi recuperată) sau în anul următor (cu recunoașterea tuturor activităților deja promovate), perioada de suspendare nu intră în calculul duratei efective de formare și nu obligă la restituirea bursei etc.

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

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota de fundamentare, proiectul promovează interesul public privind asigurarea bunei funcționări, a stabilității și a calității sistemului de justiție, prin garantarea unui proces de formare inițială predictibil, echitabil pentru viitorii judecători și procurori.

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 de fundamentare care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ;*
- c) obiectivele urmărite și soluțiile propuse;*
- d) analiza impactului de reglementare;*
- e) compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE;*
- f) avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ;*
- h) modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent;*
- i) măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ."*

Argumentele invocate de autor în nota de fundamentare justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.d) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota de fundamentare trebuie să conțină „*d) analiza impactului de reglementare*".

Potrivit autorului: „*Proiectul de lege, pe unele aspecte nu generează impact financiar, iar altele urmează a fi stabilite în procesul de avizare de către Guvern, conform art. 131 din Constituția*

Republicii Moldova și art. 58 alin. (2) din Regulamentul Parlamentului”.

Cu toate acestea, proiectul propune menținerea bursei în cuantum de 60% pe durata incapacității de muncă și de 80% pe durata suspendării statutului din motive de sănătate.

În condițiile în care implementarea proiectului condiționează noi cheltuieli bugetare, adoptarea acestuia este condiționată de existența prealabilă și obligatorie a avizului pozitiv al Guvernului. Această exigență imperativă derivă din dispozițiile art. 131 alin. (4) și (6) din Constituția Republicii Moldova, precum și din jurisprudența constantă a Curții Constituționale (Hotărârea nr. 29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova), care stipulează că orice propunere legislativă sau amendament ce atrag modificări bugetare poate fi adoptată doar după acceptarea de către Guvern.

Contrar acestor prevederi, nota de fundamentare nu conține o evaluare financiară detaliată și nici un calcul preliminar al alocațiilor necesare. Promovarea unor astfel de măsuri fără o cuantificare clară și fără indicarea surselor de acoperire economică reprezintă o vulnerabilitate majoră. Acest fapt este de natură să afecteze direct stabilitatea și planificarea bugetară a instituției, periclitând totodată sustenabilitatea finanțelor publice prin generarea de costuri deficitare.

În concluzie, urmare a faptului că implementarea proiectului va condiționa cheltuieli din buget, este necesar punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu articolul 131 alineatele (4) și (6) din Constituție, iar ca urmare completarea notei de fundamentare cu un calcul estimativ al impactului financiar.

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

Proiectul nu conține reglementări privind activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

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 -	
Art.I pct.6 potrivit proiectului de lege Art. I. – Legea nr. 152/2006 privind Institutul Național al Justiției [...] se modifică după cum urmează: [...] 6. Legea se completează cu articolul 22/1 cu următorul cuprins: „Articolul 22/1. Suspendarea statutului de audient din motive de sănătate [...] (5) După încetarea cauzei de suspendare, audientul este reîncadrat, prin ordinul directorului, în același an de studii, dacă diferențele de curriculum, de stagii și de evaluare pot fi recuperate <u>într-un termen rezonabil stabilit de Institut.</u> ”	
Obiecții: Normele propuse vor crea confuzii la aplicare referitor la termenul stabilit de Institutul Național al Justiției pentru diferențele de curriculum. Expresia <i>”termen rezonabil”</i> conferă o marjă de discreție factorilor de decizie în stabilirea termenilor, care pot fi folosite abuziv pentru a evita obligațiile legale ce le revin. Lipsa unor reglementări clare în aceste situații vor genera precondiții pentru abuzuri și, în consecință, pot fi considerate coruptibile.	
Recomandări: Pentru a evita interpretări abuzive, se recomandă substituirea cuvintelor <i>”într-un termen rezonabil”</i> prin stabilirea unui termen imperativ și concret în care pot fi recuperate diferențele de curriculum, de stagii și de evaluare.	
Factori de risc: ● 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 ● Legalizarea actelor de: - abuz de serviciu

Art.I pct.7 - 9 potrivit proiectului de lege

Art. I. – Legea nr. 152/2006 privind Institutul Național al Justiției [...] se modifică după cum urmează: [...]

7. Articolul 24 se completează cu alineatul (7/1), cu următorul cuprins:

„(7/1) În cazul suspendării statutului de audient din motive de sănătate sau al absențelor motivate prin incapacitate temporară de muncă, Institutul asigură 1 recuperarea stagiilor de practică neefectuate, potrivit unui program individual aprobat de director.”

8. Articolul 25 se completează cu alineatele (4¹) și (4²), cu următorul cuprins:

„(4¹) Audientul care, din motive de sănătate confirmate documentar, nu a putut participa la evaluările curente are dreptul la reprogramarea acestora, în condițiile stabilite de director. [...]”

9. Articolul 26 se completează cu alineatele (6/1), (6/2) și (8/1), cu următorul cuprins:

„(6/1) Audientul care a susținut examenul de absolvire dar nu a obținut media generală de 8,00, are dreptul să fie admis la cerere la sesiunea repetată fără pierderea statutului și fără obligația de restituire a bursei, în condițiile stabilite prin act administrativ al directorului. [...]”

(8/1) Audientul care nu poate susține examenul de absolvire din motive de sănătate, confirmate documentar, este admis la susținerea examenului într-o sesiune 1specială ori într-o sesiune ulterioară, fără pierderea statutului și fără obligația de restituire a bursei, în condițiile stabilite de director.”

Obiecții:

Potrivit normelor citate, modalitatea de reglementare a condițiilor de reexaminare, reprogramare și recuperare se stabilește prin acte administrative ale directorului.

Ca urmare, propunerea de a transfera atribuțiile de stabilire a criteriilor academice și de statut către decizia directorului, prin intermediul actelor administrative cu caracter individual, riscă să genereze acte de corupție și favoritism, oferind directorului dreptul discreționar de a stabili reguli personalizate sau preferențiale pentru audienți.

Dreptul la o sesiune repetată a examenului de absolvire, în cazul neobținerii mediei de 8,00, sau modificarea condițiilor de desfășurare a stagiilor de practică afectează în mod direct statutul juridic al audientului și modalitatea de acces în profesiile de magistrat și procuror. Potrivit standardelor CEDO și jurisprudenței Curții Constituționale, normele care reglementează cariera profesională a subiecților din sistemul justiției trebuie să fie clare, previzibile și consacrate prin acte de reglementare generală.

Potrivit articolului 6 alineatul (1) din Legea nr.152/2006, Consiliul Institutului Național al Justiției este instituit ca organ suprem de conducere, fiind investit cu funcție de reglementare primară și secundară (aprobarea regulamentelor de organizare a examenelor, a programelor de studii și validarea rezultatelor). Consiliul are o structură reprezentativă, incluzând membri desemnați de Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Superior al Procurorilor, Ministerul Justiției și Președintele Republicii Moldova, garantând neutralitatea și meritocrația.

Prin urmare, delegarea către director a competenței de a institui „condiții” suplimentare de examinare sau reîncadrare reprezintă o subdelegare ilicită de atribuții și generează atribuții paralele vicioase. Sub aspectul ierarhiei actelor administrative, un act administrativ cu caracter individual emis de director nu poate excede cadrul normativ general și nici nu poate modifica standardele de evaluare academică stabilite de organul colegial superior.

Recomandări:

Recomandăm substituirea trimiterilor „*în condițiile stabilite de director*”, „*în condițiile stabilite prin act administrativ al directorului*” și „*potrivit unui program individual aprobat de director*” cu textul „*în conformitate cu metodologia/regulamentul aprobat de Consiliul Institutului Național al Justiției*”.

Factori de risc: ● Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice ● Norme de trimitere defectuoase ● Atribuții paralele	Riscuri de corupție: ● Generale ● Legalizarea actelor de: - abuz de serviciu
---	---

- 3 -

Art.I pct.1 potrivit proiectului de lege

Art.I - Legea nr. 152/2006 privind Institutul Național al Justiției [...] se modifică după cum urmează: [...]

1. Articolul 19 se completează cu alineatele (2/1) - (2/3), cu următorul cuprins: [...]

(2/3) Perioada incapacității temporare de muncă nu constituie abatere disciplinară, nu atrage suspendarea bursei, exmatricularea sau pierderea calității de audient, cu excepția situațiilor prevăzute expres prevăzut de lege.

Obiecții:

Expresia „*cu excepția situațiilor prevăzute expres de prezenta lege*” este ambiguă și poate admite interpretări abuzive în procesul de aplicare. Această formulare lasă loc de interpretare pentru responsabili de aplicare a legii. În practică, o asemenea formulare va permite aplicarea unor măsuri restrictive (suspendarea bursei sau exmatricularea) prin invocarea indirectă a altor prevederi generale din lege (de exemplu, nerealizarea planului de învățământ din motive obiective), transformând o garanție de protecție într-o normă vulnerabilă la abuzuri.

Recomandări:

Reconsiderarea prevederilor propuse conform obiecțiilor expuse supra, prin excluderea cuvintelor „*cu excepția situațiilor prevăzute expres prevăzut de lege*” și, opțional, stabilirea trimiterii exprese și restrictive, dacă excepțiile sunt strict necesare.

Factori de risc: ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Riscuri de corupție: ● Generale ● Legalizarea actelor de: - abuz de serviciu
--	---

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova și are drept scop perfecționarea mecanismului de formare inițială a candidaților la funcțiile de judecător și de procuror și anume referitoare la incapacitatea temporară de muncă al audienților, al asigurării medicale, al suspendării formării profesionale și al reîncadrării acestora.

Analiza normelor elaborate a constatat că, prin proiect se propune modificarea Legii nr.152/2006 privind Institutul Național al Justiției. Proiectul stabilește dreptul audienților cursurilor de formare inițială de a beneficia de asigurare medicală și farmaceutică garantată pe toată durata formării, inclusiv în perioadele de suspendare din motive de sănătate, bursă menținută la 60% pe durata concediului medical obișnuit (similar stagiului de cotizare de până la 5 ani), motivarea automată a absențelor în caz de boală sau deces al unei rude până la gradul IV inclusiv. La fel, potrivit proiectului, problemele de sănătate nu pot fi folosite ca abateri disciplinare, motive de exmatriculare sau de suspendare a calității de audient, suspendarea se aprobă prin ordin (la cerere sau din oficiu) pe baza documentelor medicale, pe durata suspendării, audientul primește o bursă de 80% și își păstrează

asigurarea medicală, termenele pentru stagii, evaluări și examenul de absolvire se întrerup complet, revenirea se face în același an de studii (dacă materia poate fi recuperată) sau în anul următor (cu recunoașterea tuturor activităților deja promovate), perioada de suspendare nu intră în calculul duratei efective de formare și nu obligă la restituirea bursei etc.

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota de fundamentare, proiectul promovează interesul public privind asigurarea bunei funcționări, a stabilității și a calității sistemului de justiție, prin garantarea unui proces de formare inițială predictibil, echitabil pentru viitorii judecători și procurori.

Adoptarea proiectului este condiționată de existența obligatorie a avizului pozitiv al Guvernului, fapt ce rezultă din dispozițiile articolului 131 alineatul (4) al Constituției și Hotărârii Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat și care prevăd că orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern. Totodată, este necesară estimarea cuantumului cheltuielilor necesare pentru implementarea normelor formulate și completarea notei de fundamentare în acest sens cu informații/date exacte, relevante și justificative.

De asemenea, analiza detaliată a proiectului de lege a evidențiat unele carențe, fiind recomandabil revizuirea acestuia prin prisma obiecțiilor și recomandărilor prezentate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

25.06.2026

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Xenia VAMEȘ, Inspector principal

Digitally signed by Vameș Xenia
Date: 2026.06.25 13:11:59 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ

