



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

**de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative
(Legea nr.544-XIII din 20.07.1995, Legea nr.789-XIII din
26.03.1996, Legea nr.797-XIII din 2.04.1996, Legea nr.947-XIII din
19.07.1996, Legea nr.355-XVI din 23.12.2005, Legea nr.152 din
08.06.2006, Legea nr.155 din 21.07.2011)**

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, autor nemijlocit - deputați în Parlamentul RM, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Prin proiectul elaborat, autorul ignoră Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.6/2012, care urmărește consolidarea independenței, responsabilității, imparțialității, eficienței și transparenței sistemului judecătoresc, precum și stabilește acțiunile concrete și eforturile de modificare a cadrului normativ național în acest sens.

Proiectul modifică cadrul normativ privind sistemul judecătoresc și procesul de înfăptuire a justiției propunând noi reglementări pentru:

- Legea nr.544/1995 cu privire la statutul judecătorului;
- Legea nr.789/1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție;
- Legea nr.797/1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului;
- Legea nr.947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii;
- Legea nr.355/2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar;
- Legea nr.152/2006 privind Institutul Național al Justiției;
- Legea nr.155/2011 privind Clasificatorul unic al funcțiilor publice.

d. Suficiența argumentării. Autorul nu prezintă o argumentare care ar justifica necesitatea adoptării reglementărilor proiectului. Nu au fost respectate cerințele de fundamentare stabilite de art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, în cadrul notei informative autorul nu stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului și principalelor prevederi, finalitățile

urmărite, efectul social și impactul reglementărilor asupra întregului sistem de justiție, precum și gradul de compatibilitate al reglementărilor proiectului cu cadrul normativ național și internațional în domeniu.

Cu implementarea acestor modificări, legiuitorul ar încălca principiile de bază ale legiferării - predictibilității, coerenței, consecutivității și stabilității normelor juridice. Este un proiect care schimbă sistemul de înfăptuire a justiției, fără o analiză sistemică și temeinică, fără studii și cercetări profunde în acest sens.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Fundamentarea economico-financiară lipsește, deși implementarea prevederilor proiectului presupune cheltuieli financiare suplimentare de la bugetul de stat.

1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Traducerea în viață a prevederilor care contravin coerenței cadrului normativ existent, ignoră acțiunile de reformare a sectorului justiției promovând preponderent interese politice.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

Proiectul nu este compatibil cu standarde naționale anticorupție generând conflicte de norme, norme în alb, insuficiență de proceduri administrative și dublare de competențe.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. La momentul examinării proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative și nota informativă la acesta erau publicate pe site-ul Parlamentului Republicii Moldova www.parlament.md ceea ce atestă faptul că sunt întrunite cerințele impuse de prevederile art. 8-12 ale Legii nr.239-XVI/2008 privind transparența în procesul decizional.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

2. Conflicte ale normelor de drept

Art. I. - Legea nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr. 15-17, art. 63), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. Articolul 6, alineatul (1) se completează cu punctele g) și h) cu următorul conținut:
g) este cetățean doar al Republicii Moldova;

h) are vârsta mai mare de 30 ani împliniți.

Atenționăm asupra unui conflict de norme cu cadrul normativ existent. Art.6 alin.(1) al Legii nr.544/1995 cu privire la statutul judecătorului stabilește condiții pentru a candida la funcția de judecător: „La funcția de judecător poate candida persoana cu o reputație ireproșabilă, care deține cetățenia Republicii Moldova, are domiciliul în țară și întrunește următoarele condiții:

- a) are capacitate de exercițiu;
- b) are diplomă de licențiat în drept sau echivalentul acesteia;
- c) a absolvit Institutul Național al Justiției sau are vechimea în muncă prevăzută la alin.(2);
- d) nu are antecedente penale;
- e) cunoaște limba de stat;
- f) corespunde cerințelor de ordin medical pentru exercitarea funcției;
- g) a fost supusă testării cu utilizarea detectorului comportamentului simulat (poligrafului).

În nota informativă autorul nu argumentează necesitatea înlocuirii cerinței de la lit.g) care stabilește testarea candidatului la funcția de judecător cu utilizarea detectorului comportamentului simulat (poligraful). Autorul proiectului nu analizează cadrul normativ în ansamblu și conflictul de norme generat de propunere. Prevederea contravine art.4 lit.a/1) din Legea nr.269/2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat, care stabilește obligativitatea testării candidaților la funcția de judecător sau de procuror.

În ceea ce privește obligativitatea deținerii unei singure cetățenii – a Republicii Moldova, este o cerință restrictivă care contravine cadrului normativ existent, stabilit atât prin Legea nr.544/1995 cu privire la statutul judecătorului care stabilește condiția cetățeniei Republicii Moldova și domiciliul în țară pentru a candida la funcția de judecător, cât și art.24-25 din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr.1024/2000, care reglementează pluralitatea de cetățenii, în care se stabilește expres: „Cetățenii Republicii Moldova, domiciliați legal și obișnuit pe teritoriul Republicii Moldova, care posedă legal și cetățenia unui alt stat beneficiază în egală măsură de aceleași drepturi și îndatoriri ca și ceilalți cetățeni ai Republicii Moldova.”

În procesul de raliere a legislației naționale la standardele europene, Republica Moldova a ratificat prin Hotărârea Parlamentului nr.621/1999 Convenția Europeană cu privire la cetățenie (din 06.11.1997), care reglementează la art.14-17 pluralitatea de cetățenii.

Recomandarea: Recomandăm excluderea reglementărilor din proiect.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Art. V. - Anexa nr. 3 la Legea nr. 355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 35-38, art. 148), cu modificările ulterioare, la compartimentul "Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Supremă de Justiție", după poziția C26 Asistent judiciar, se completează cu poziția C26/1 cu următorul cuprins:

C26/1 Asistent al inspectorului-judecător 16 -

Autorul propune completarea Anexei nr.3 la Legea nr. 355/2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, deși această completare nu se poate încadra în legea nominalizată și modificarea urmează a fi făcută în cadrul Legii nr.48/2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici.

Recomandarea: Recomandăm modificarea Art.V din proiect cu indicarea Legii nr.48/2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, în care la Anexa nr.3 se poate regăsi poziția C26/1.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Art. I. - Legea nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr. 15-17, art. 63), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

3. La articolul 25 alineatul (1) se completează cu litera g1) cu următorul cuprins:

„g1) constatării de către Consiliul Superior al Magistraturii a faptului că între veniturile realizate de judecător și membrii familiei sale pe parcursul exercitării funcției și proprietatea dobândită în aceeași perioadă există o diferență vădită ce nu poate fi justificată;

g2) constatării de către Consiliul Superior al Magistraturii a faptului încheierii directe sau prin persoane interpușe a unui act juridic, luării sau participării la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese;”

Semnalăm asupra unor reglementări care contravin logicii de sistem create în domeniul asigurării integrității și legislației naționale ce asigură integritatea judecătorilor, stabilind competențe în acest domeniu pentru întregul spectru al autorităților cu competențe și prerogative în acest sens – Centrul Național Anticorupție și Comisia Națională de Integritate. În aceeași ordine de idei, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat proiectul legii cu privire la Centrul Național de Integritate care are drept obiectiv asigurarea integrității în exercitarea funcției publice sau de demnitate publică și prevenirea corupției prin realizarea controlului averii și intereselor personale, respectării regimului juridic al conflictului de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor. Conform art.19 al proiectului de lege votat în Parlament, inspectorii de integritate efectuează:

- controlul averilor și respectării regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor;
- efectuează controlul depunerii în termen a declarațiilor de avere și interese personale de către subiecții declarării prevăzuți de Legea privind declararea averii și intereselor personale;
- constată diferențele vădite (substanțiale), ținând cont de modificările intervenite în avere pe durata exercitării mandatului, funcției publice sau de demnitate publică a subiectului declarării și veniturile obținute în aceeași perioadă;
- examinează și soluționează conflictele de interese ale persoanelor prevăzute în Legea privind declararea averii și intereselor personale etc.

Un alt aspect pe care-l semnalăm se referă la insuficiența cadrului normativ propus, deoarece ne declarăm rezervați asupra aspectului cum Consiliul Superior al Magistraturii, la moment, va putea constata „diferența între veniturile realizate de judecători și membrii familiilor” și „conflictul de interese”.

Recomandarea: Recomandăm excluderea reglementărilor.

Art. IV - Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, nr. 947-XIII din 19 iulie 1996 (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr. 15-17, art. 65), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. Se completează cu articolul 73 cu următorul cuprins: „Articolul 73. Departamentul de administrare judecătorească

(1) Departamentul de administrare judecătorească este un organ subordonat Consiliului Superior al Magistraturii, cu statut de persoană juridică, finanțat de la bugetul de stat.

(2) Departamentul de administrare judecătorească este responsabil de asigurarea organizatorică, administrativă și financiară a instanțelor judecătorești.

(3) Modul de organizare și funcționare a Departamentului administrare judecătorească este stabilit prin regulament, aprobat de Consiliul Superior al Magistraturii.”.

În conformitate cu art.27/2 al Legii nr.947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, în structura secretariatului CSM se constituie Direcția generală autoadministrare judecătorească. Direcția generală autoadministrare judecătorească a secretariatului Consiliului Superior al Magistraturii asistă membrii Consiliului și organele din subordinea acestuia la exercitarea funcțiilor lor. În cadrul Direcției generale autoadministrare judecătorească sunt instituite direcții, secții și servicii.

În altă ordine de idei, prevederea proiectului ignoră eforturile întreprinse în ultima perioadă de către Guvern (Ministerul Justiției) în ceea ce privește reformarea și transformarea Departamentului administrare judecătorească (aflat în componența Ministerului Justiției) în Agenția de administrare a instanțelor judecătorești.

În acest sens a fost elaborat un proiect de hotărâre de Guvern cu scopul eficientizării activității Departamentului de administrare judecătorească, precum și pentru a îmbunătăți procesul de planificare și utilizare a resurselor financiare ale sistemului judecătoresc în domeniul achizițiilor centralizate și investițiilor capitale. Astfel, Departamentul de administrare judecătorească este reorganizat în Agenția de administrare a instanțelor judecătorești, ale cărei atribuții sunt sistematizate pe următoarele domenii: asigurarea activității organizatorice a instanțelor judecătorești; statistica judiciară; sistemul informațional judiciar; instruirea personalului secretariatului instanțelor judecătorești; managementul financiar, controlul și auditul intern.

Recomandarea: Recomandăm excluderea reglementării.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărîrea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Roman Starașciuc

inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție
09 Martie 2016

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*