RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPŢIE

asupra nivelului coruptibilităţii proiectului

hotărîrii de Guvern cu privire la organizarea şi funcţionarea Agenţiei de administrare a instanţelor judecătoreşti

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al proiectului de act normativ este Ministerul Justiţiei.

b. Categoria actului normativ propus este hotărîre a Guvernului, ceea ce corespunde art. 102 din Constituţie, art. 10 din Legea privind actele normative ale Guvernului şi ale altor autorităţi ale administraţiei publice centrale şi locale nr. 317-XV din 18.07.2003.

c. Scopul promovării proiectului. Proiectul a fost elaborat în vederea eficientizării activităţii Departamentului de administrare judecătorească, precum şi pentru a îmbunătăţi procesul de planificare şi utilizare a resurselor financiare ale sistemului judecătoresc în domeniul achiziţiilor centralizate şi investiţiilor capitale. Astfel, Departamentul de administrare judecătorească este reorganizat în Agenţia de administrare a instanţelor judecătoreşti, ale cărei atribuţii sunt sistematizate pe următoarele domenii: asigurarea activităţii organizatorice a instanţelor judecătoreşti; statistica judiciară; sistemul informaţional judiciar; instruirea personalului secretariatului instanţelor judecătoreşti; managementul financiar, control şi audit intern. Conform prevederilor proiectului, structura Agenţiei va fi aprobată prin Ordinul Ministerului Justiţiei, iar statul de personal rămâne neschimbat, în număr de 11 unităţi.

d. Suficienţa argumentării. Considerăm că argumentele invocate de autor în nota informativă nu justifică pe deplin necesitatea elaborării şi promovării proiectului. Deşi au fost respectate prevederile art.37 al Legii nr.317/2003 privind actele normative ale Guvernului şi ale altor autorităţi ale administraţiei publice centrale şi locale, şi nota informativă stabileşte condiţiile ce au impus elaborarea proiectului, principalele prevederi şi evidenţierea elementelor noi, considerăm că argumentele invocate de autor nu iau în considerare prevederile Legii nr.947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, Legii nr.514/1995 privind organizarea judecătorească şi Hotărârea Parlamentului nr.6/2012 privind aprobarea Planului de acţiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiţiei pentru anii 2011-2016.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului generează cheltuieli financiare suplimentare de la bugetul de stat. Autorul prezintă un calcul general al acestora în nota informativă şi un calcul detaliat în descifrare.

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

În opinia noastră, proiectul nu este în detrimentul interesului public şi promovează interesele Ministerului Justiţiei, invocîndu-se eficientizarea activităţii Departamentului de administrare judecătorească prin instituţionalizarea Agenţiei de administrare a instanţelor judecătoreşti.

2. Evaluarea compatibilităţii proiectului cu standarde anticorupţie

În proiect nu au fost atestate incompatibilităţi cu standardele naţionale şi internaţionale anticorupţie şi nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerinţele sau sînt în contradicţie cu aceste standarde.

Asigurarea transparenţei în procesul decizional. La momentul examinării, proiectul de ordin era publicat pe site-ul Ministerului Justiţiei: www.justice.gov.md, ceea ce atestă faptul că proiectul întruneşte cerinţele impuse de prevederile art. art. 8-12 ale Legii nr.239-XVI/2008 privind transparenţa în procesul decizional.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

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

2. Conflicte ale normelor de drept

Pct. 8 În scopul realizării misiunii sale, Agenţia exercită următoarele funcţii de bază:
1) asigurarea activităţii organizatorice a instanţelor judecătoreşti;
2) ţine evidenţa şi analiza statistici judiciare;
Pct.9 Agenţia are următoarele atribuţii:
subpct.2) în domeniul statisticii judiciare:
lit.a) dezvoltă mecanismul şi regulile de ţinere a statisticii judiciare;
lit.b) efectuează colectarea, analiza şi sistematizarea datelor privind statistica judiciară;
lit.c) întocmirea trimestrială şi anuală a rapoartelor cu privire la statistica judiciară, prezentarea acestora Consiliului superior al Magistraturii şi altor organe interesate, precum şi publicarea acestora pe pagina web a Ministerului Justiţiei şi a Agenţiei;

Semnalăm asupra unor reglementări care instituie o dublare de competenţe şi atribuţii. Un

prim aspect ţine de ducerea statisticii judiciare, care conform art.16/1 al Legii nr.514/1995 privind organizarea judecătorească este activitatea condusă de preşedintele instanţei judecătoreşti, iar conform art.46 din acelaşi act legislativ aceasta cade în sarcina subdiviziunii pentru generalizarea statisticii judiciare.
În ceea ce priveşte asigurarea activităţii organizatorice a instanţelor judecătoreşti, conform art.46 alin.(3) al Legii nr.514/1995 privind organizarea judecătorească este de competenţa serviciului administrativ al secretariatului instanţei judecătoreşti. Nu ne putem expune categoric asupra oportunităţii realizării acestei atribuţii, fie de şeful secretariatului, fie de Agenţie, însă este necesar de menţionat câteva aspecte.
În primul rând, norma juridică care prevede asigurarea activităţii organizatorice şi administrative a instanţelor judecătoreşti de către secretariat cu un şef în frunte, numit de către preşedintele instanţei judecătoreşti, a fost instituită prin Legea nr.153 din 05.07.2012 pentru modificarea şi completarea unor acte legislative. În contextul dat, se impune respectarea principiului stabilităţii normelor juridice, aşa cum prevede art.4 alin.(3) lit.b) din Legea nr.780/2001.
În altă ordine de idei, autorul trebuie să ţină cont de ierarhia actelor normative, întrucât ele se structurează în funcţie de categoria acestora şi de autoritatea publică competentă de a le emite. Actele normative trebuie să corespundă întocmai prevederilor constituţionale şi legilor, ori o Hotărâre de Guvern se adoptă pentru organizarea executării legilor. În cazul nostru, normele propuse în prezentul proiect de hotărâre de Guvern nu corespund şi vin în contradicţie cu normele stabilite în Legea nr.514/1995.
Un ultim aspect ce nu poate fi neglijat este contradicţia cu normele Legii nr.947 din 19.07.1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii. Analizând această funcţie a Agenţiei, devine neclară funcţia Inspecţiei judiciare (din cadrul Consiliului superior al Magistraturii), or, conform art.7/2 alin.(1) lit.c) din Legea nr.947 din 19.07.1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, Inspecţia judiciară verifică activitatea organizatorică a instanţelor judecătoreşti la înfăptuirea justiţiei cu scopul de a asigura eficienţa activităţii instanţelor judecătoreşti, a judecătorilor şi a personalului instanţelor.

Recomandarea: Recomandăm reevaluarea propunerilor cu excluderea normelor care contravin legislaţiei în vigoare şi stabilesc reglementări paralele.

Pct.9 Agenţia are următoarele atribuţii:
subpct.5) în domeniul managementului financiar, controlului şi auditului intern în cadrul judecătoriilor şi curţilor de apel:
lit.e) elaborarea propunerilor pentru îmbunătăţirea cadrului normativ ce ţine de domeniile activităţii organizatorice, finanţării şi administrării instanţelor judecătoreşti;

Semnalăm asupra unor reglementări ce vin în contradicţie cu cadrul normativ existent. La moment, prin art.22 alin.(1) al Legii nr.514/1995 privind organizarea judecătorească, se stabileşte că: „Mijloacele financiare necesare bunei funcţionări a instanţelor judecătoreşti sînt aprobate de Parlament, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, şi sînt incluse la bugetul de stat. Aceste mijloace nu pot fi micşorate fără acordul Consiliului Superior al Magistraturii şi se alocă în mod regulat”, iar art.4 alin.(4) lit.c) al Legii nr.947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, spune (că acesta – Consiliul Superior al Magistraturii): „examinează, confirmă şi propune, în modul stabilit de legislaţia în vigoare, proiectul bugetelor instanţelor judecătoreşti”. Reglementările propuse în proiect la pct.9, subpct.5) lit.e) care acordă atribuţii Agenţiei de administrare judecătorească, dublează atribuţiile Consiliului Superior al Magistraturii, deşi o face sub o altă formă de prezentare.

Recomandarea: Recomandăm autorului să revadă şi să reformuleze atribuţiile Agenţiei, în conformitate cu normele Legii nr.514/1995 privind organizarea judecătorească şi Legii nr.947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, astfel încât să se evite conflictul de norme.

Obiecţie generală întregului proiect.

Planul de acţiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiţiei pentru ani 2011-2016, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.6/2012, stabileşte întru consolidarea capacităţilor de autoadministrare şi independenţă a sistemului judecătoresc crearea funcţiilor de administratori judecătoreşti, reexaminarea funcţiilor preşedinţilor instanţelor judecătoreşti, instruirea administratorilor instanţelor judecătoreşti desfăşurate, precum şi revizuirea rolului şi competenţelor Consiliului Superior al Magistraturii în acest sens – stabilite de domeniile specifice 1.1.5 şi 1.1.9.
Prevederile în cauză au fost deja traduse în viaţă, fiind suplimentate statele de personal ale Consiliului Superior al Magistraturii şi al instanţelor judecătoreşti. Astfel, conform art.27, 27/1 şi 27/2 al Legii nr.947/1996 cu privire la Consiliul superior al Magistraturii, în cadrul Secretariatului Consiliului Superior al Magistraturii se regăseşte Direcţia administrare judecătorească şi Direcţia administrativă cu Serviciul de analiză a statisticii judiciare, în competenţa cărora se află organizarea procesului de elaborare a proiectului bugetului şi a planificării cheltuielilor de către judecătorii şi curţile de apel; generalizarea propunerilor de buget, coordonarea procesului de elaborare a statelor de personal şi a schemelor de încadrare de către judecătorii şi curţile de apel, asigurarea aprobării acestora şi înregistrării la Ministerul Finanţelor; verificarea şi generalizarea rapoartelor financiare prezentate de către judecătorii şi curţile de apel cu întocmirea raportului final; coordonarea activităţii de utilizare a Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor (în continuare PIGD) şi a sistemelor de înregistrare audio a şedinţelor de judecată de către instanţele judecătoreşti; analiza adresărilor parvenite de la instanţele judecătoreşti referitor la deficienţele PIGD şi propunerea modalităţilor de înlăturare; analiza statisticii judiciare şi a calităţii actului de justiţie şi publicarea rapoartelor statistice pe site-ul Consiliului Superior al Magistraturii.
În urma celor expuse, concluzionăm supra faptului că o parte a atribuţiilor şi competenţelor pe care autorul proiectului le-a prevăzut pentru Agenţia de Administrare a Instanţelor Judecătoreşti, sunt deja atribuite expres prin lege şi exercitate de către preşedinţii şi şefii secretariatelor instanţelor judecătoreşti şi de către Consiliul Superior al Magistraturii.

Recomandarea: Recomandăm excluderea conflictelor de norme care stabilesc competenţe paralele dintre Agenţia de administrare a instanţelor judecătoreşti (pe de o parte) şi Consiliul Superior al Magistraturii şi instanţele judecătoreşti (pe de altă parte).

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

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă şi norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreţii excesive ale autorităţilor publice

Nu sînt identificate discreţii excesive ale autorităţilor publice, capabile să genereze coruptibilitate.

5. Cerinţe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Nu sînt identificate cerinţe excesive, care să depăşească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligaţiilor subiecţilor vizaţi.

6. Accesul limitat la informaţie, lipsa transparenţei

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informaţie sau asigurării transparenţei.

7. Lipsa sau insuficienţa mecanismelor de control

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

8. Responsabilitate şi sancţiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilităţi şi nu necesită referinţe exprese la responsabilitate şi sancţiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupţie a proiectelor de acte legislative şi normative, adoptat prin Hotărîrea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condiţiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupţie a proiectelor de acte legislative şi normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Naţional Anticorupţie nr. 62 din 19.04.2013, de către

Roman Staraşciuc
inspector principal Direcţia legislaţie şi expertiză anticorupţie
14 Ianuarie 2016

Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a Centrului Naţional Anticorupţie - www.cna.md