



28 martie 2016

Dj 8 nr. 122

## AVIZ

la proiectul legii pentru modificarea și completarea  
unor acte legislative

(nr. 43 din 18.02.2016)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege sus-nominalizat, conform prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului și ale Legii privind actele legislative nr. 780-XV din 27.12.2001 și expune următoarele considerații.

### **I. Constatări generale:**

1. Proiectul legii este înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament, fapt ce corespunde art. 73 din Constituția Republicii Moldova și prevederilor art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu prevederile art. 66 din Constituție, privind atribuțiile de bază ale Parlamentului.

3. Prin proiectul de lege prezentat se propun modificări în *Legea nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului*, *Legea nr. 789-XIII din 26 martie 1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție*, *Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797-XIII din 2 aprilie 1996*, *Legea nr. 947-XIII din 19 iulie 1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii*, *Legea nr. 355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar*, *Legea nr. 152 din 08.06.2006 privind Institutul Național al Justiției*, *Clasificatorul unic al funcțiilor publice*, aprobat prin *Legea nr. 155 din 21 iulie 2011*.

4. Conform notei informative, elaborarea proiectului de lege supus avizării, urmărește următoarele obiective:

- reorganizarea Curții Supreme de Justiție, astfel încât  $\frac{2}{3}$  din magistrați să fie judecători de carieră, iar  $\frac{1}{3}$  din mediul academic, avocaților, societății civile etc;
- majorarea numărului de inspectori judecătorești;
- transferul Departamentului de Administrare Judecătorească de la Ministerul Justiției la Consiliul Superior al Magistraturii;

- instituirea în cadrul Parlamentului a unei Subcomisii pentru supravegherea executării hotărârilor judecătorești;
- investirea Consiliului Superior al Magistraturii cu dreptul de a verifica averile judecătorilor.

5. Atenționăm că, potrivit art. 47 alin. (6) din Regulamentul Parlamentului, la proiectul de act legislativ se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării, precum și rezultatele consultării publice a proiectului.

De asemenea, din nota informativă a proiectului de lege nu este clar dacă s-au respectat exigențele art. 21 din Legea nr. 780/2001, care prevede că, proiectul de act legislativ se transmite spre avizare autorităților și instituțiilor interne și externe interesate și se supune procedurii de consultare publică.

6. Considerăm că este necesară consultarea opiniei Consiliului Superior al Magistraturii vizavi de proiectul de lege întru asigurarea unei analize minuțioase, a propunerilor înaintate de autori, din punct de vedere juridic.

7. Conform cerințelor art. 20 din Legea privind actele legislative nr. 780/2001, Nota informativă a proiectului de act legislativ trebuie să includă fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură, precum și actul de analiză a impactului de reglementare a proiectului. Remarcăm că implementarea respectivului proiect de lege presupune o serie de cheltuieli financiare suplimentare. De asemenea, potrivit alin. (4) al art. 131 din Constituție, interpretat prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 29 din 22.05.2001 și a art. 58 din Regulamentul Parlamentului, orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, pot fi adoptate doar după ce sunt acceptate de Guvern.

Nota informativă urmează să fie completată cu informație exhaustivă în acest sens, în caz contrar, prevederile proiectului nu vor avea acoperire financiară.

8. Constatăm că nu sunt respectate prevederile art. 20 al Legii nr. 780/2001, care stabilește cerințele de fundamentare a proiectului de act legislativ. În acest sens, în cadrul notei informative autorul nu inserează condițiile ce au impus elaborarea proiectului și principalele 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.

9. Totodată, cu titlu de informare, menționăm că în Raportul de expertiză anticorupție, la evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție, se statuează că proiectul de lege nu este compatibil cu standarde naționale anticorupție generând conflicte de norme, norme în alb, insuficiență de proceduri administrative și dublare de competențe.

## II. *Obiecții de conținut:*

1. Curtea Constituțională la 26 mai 2009, prin Hotărârea nr.9, s-a pronunțat în fond asupra problemelor de drept legate de *deținerea în exclusivitate a cetățeniei Republicii Moldova*, și asupra incompatibilității care survine în cazul respectiv pentru persoana care deține pluralitate de cetățenii.

Curtea a recunoscut drept constituțională norma "*care dețin exclusiv cetățenia Republicii Moldova*" din art.6 alin. (1) al Legii nr. 544-XIII din 20.07.1995 "*Cu privire la statutul judecătorului*".

În această hotărâre Curtea a considerat nefondată invocarea principiului egalității și nediscriminării în cazul în care, pentru a ocupa anumite funcții, persoana trebuie să corespundă anumitor criterii, arătând că dreptul de a accede la o funcție publică nu face parte din categoria drepturilor absolute, nu cade sub incidența art. 54 alin. (3) din Constituție, prin urmare, poate fi supus restrângerilor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele naționale majore.

Curtea Constituțională constată că statelor părți la această Convenție le aparține dreptul de a decide să permită sau să interzică pluralitatea de cetățenii, așadar, ele nu sînt lipsite de dreptul de a stabili pentru funcționarii publici incompatibilități legate de deținerea multiplei cetățenii.

Totodată, menționăm că prin Legea pentru modificarea unor acte legislative, nr. 127-XVIII din 23.12.2009, la articolul 6 alineatul (1) din Legea nr.544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului, cuvântul "*exclusiv*" a fost exclus.

Republica Moldova este parte la Convenția Europeană a Consiliului Europei cu privire la cetățenie. Articolul 17 alineatul 1 al acestei Convenții garantează tuturor persoanelor care dețin cetățenie multiplă și care locuiesc pe teritoriul Republicii Moldova tratament egal cu cel aplicat celorlalți cetățeni moldoveni, care dețin exclusiv cetățenia Republicii Moldova.

A implementa exigenta cu privire la cetățenie, prin care drept condiție pentru candidarea la funcția de judecător se impune ca persoana "*să fie doar cetățean al Republicii Moldova*" presupune încălcarea dreptul persoanelor cu pluralitate de cetățenii de a fi alese sau numite, drept care este unul fundamental, așa cum a constatat Curtea Europeană a Drepturilor Omului prin Hotărârea din 18.11.2008 în Cauza Tănase și Chirtoacă contra Moldovei. Astfel, prin această hotărâre Curtea a constatat, în unanimitate, violarea art. 3 al Protocolului nr. 1 la CEDO și a art. 17 din CEDO.

Mai mult ca atât, Curtea a notat că Moldova este unicul stat european care acordă cetățenilor săi dreptul de a deține dubla sau multipla cetățenie, dar care, totodată, interzice ultimilor de a fi aleși/numiți în unele funcții publice/funcție de demnitate publică. Curtea conchide că "*există alte metode disponibile (Guvernului) Republicii Moldova pentru a asigura loialitatea (funcționarului public) față de națiune și că alte state europene au adoptat astfel de măsuri cum ar fi depunerea unui jurământ de loialitate, fără a recurge la asemenea măsuri*

*radicale ca interzicerea accesului în (funcția publică/funcția de demnitate publică) a persoanelor care dețin cetățenie dublă”.*

Menționăm că, Hotărârile Curții sunt obligatorii pentru statele semnatare ale convenției, să trateze aspectele semnalate de către reclamanți și să ia măsuri necesare pentru ca o situație similară să nu se repete.

2. Formularea *”diferență vădită”* întâlnită în cuprinsul proiectului de lege la Art. I și IV, în opinia noastră este una evazivă, neclară și ar putea conduce la aplicarea arbitrală a legii. Or, nu este clar raportul de diferență arătat între venituri și proprietăți, iar anume este neclar când această diferență va fi una vădită, iar când nu.

Cu alte cuvinte, se constată lipsa unui mecanism obiectiv de o aplicabilitate generală ca să excludă interpretarea subiectivă a raportului dintre venituri și proprietăți.

Totodată, aducem la cunoștință că în Parlament este înregistrat proiectul de lege nr. 47 din 18.12.2016 privind declararea averii și intereselor personale, în textul căruia se recurge la construcția normativă *”diferență substanțială”*, mai mult ca atât, termenul *”diferență substanțială”* este definit la articolul Noțiuni din proiectul de lege la care facem trimitere mai sus.

De asemenea, cu referire la normele ce țin de declararea veniturilor și conflictele de interes, remarcăm că în Parlament sunt înregistrate trei proiecte de legi (proiectul de lege nr. 45 din 18.12.2016 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, proiectul de lege nr. 46 din 18.12.2016 cu privire la Centrul Național de Integritate, proiectul de lege nr. 47 din 18.12.2016 cu privire la declararea averii și intereselor personale) care au conexiune între ele și care radical modifică legislația în vigoare în acest domeniu.

3. Cu referire la prevederile Art. III din prezentul regulament, cu titlu de informare, aducem la cunoștință faptul că în Parlament există o inițiativă legislativă (proiectul de lege nr. 50 din 22.02.20016) prin care, de asemenea, se propune completarea cu art. 28<sup>1</sup> *”Subcomisia pentru exercitarea controlului parlamentar asupra executării hotărârilor și deciziilor Curții Europene a Drepturilor Omului”* a Regulamentului Parlamentului adoptat prin Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996.

În această ordine de idei, pentru a evita ca în viitor să fie create subcomisii care vor examina doar câte un anumit spectru de hotărâri, sugerăm ca să fie creată o subcomisie unică, cu competențe largite, care va exercita controlul parlamentar supra executării hotărârilor judecătorești naționale și internaționale, a hotărârilor și deciziilor Curții Europene a Dreptului Omului, precum și a hotărârilor Curții Constituționale a Republicii Moldova.

4. Constatăm că acceptarea expunerii primei propoziții din alin. (3) al art. 7<sup>1</sup> din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii *”Poate fi aleasă în funcția de inspector-judecător persoana care deține diploma de licențiat în drept*

*sau echivalentul acesteia, cu o vechime în specialitatea juridică de cel puțin 7 ani și o reputație ireproșabilă, în condițiile stabilite la art. 6 alin. (4) din Legea privind statutul judecătorului” duce la excluderea textului ”Inspekția judiciară este alcătuită din 15 inspektori-judecători, 8 dintre care sunt reprezentanți ai societății civile” din prezentul proiect de lege, or, se constată lipsa unor condiții necesare pentru a candida la această funcție.*

Specificul și natura funcției de inspector-judecător presupune existența unor serii de cunoștințe și abilități pe care le poate poseda exclusiv persoana care întrunește condițiile specificate la alin. (3) al art. 7<sup>1</sup> din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii.

De asemenea, deși se propune sporirea triplă a numărului de inspektori-judecători care formează Inspekția judiciară, precum și asistarea fiecăruia dintre aceștia de câte un asistent, autorii proiectului de lege nu argumentează o necesitate stridentă care ar încuraja această sporire. Astfel, urmează ca autorii să vină cu o argumentare suplimentară în vederea încurajării acestei inițiative.

**5.** Excepția stabilită la Art. VIII al proiectului de lege o considerăm ambiguă, devenind neclar rostul implementării prevederilor de la Art. II atât timp cât prevederea nu va produce efecte juridice o perioadă îndelungată și nedeterminată. Modificarea Constituției implică o perioadă considerabilă de timp, dar totodată nu există certitudinea că modificarea în cauză va avea loc. Prin urmare, propunem autorilor revizuirea Art. II și alin. (1) al Art. VIII în vederea constatării într-adevăr a unei necesități stridente de adoptare a acestei prevederi.

Totodată, potrivit art. 76 din Constituția Republicii Moldova și Hotărârii Curții Constituționale nr. 32 din 29.10.1998, *legea intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei*, însă nu peste o perioadă nedeterminată după cum este prevăzut în excepția din textul proiectului de lege.

### **III. Obiecții de redactare și tehnică legislativă:**

**1.** În vederea respectării consecutivității, la Art. I, pct. 1 al proiectului de lege, care se referă la alin. (1) al art. 6 din Legea nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului, completarea alineatului cu lit. *g*) și *h*) nu poate fi acceptată din motiv că la acest aliniat deja există litera *g*).

**2.** La art. I, pct. 3 al proiectului de lege, care se referă la alin. (1) al art. 25 din Legea nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului, propunem introducerea sintagmei *”și g<sup>2</sup>”* imediat după cuvintele *”se completează cu litera g<sup>1</sup>”*.

Reliefăm faptul că prin proiectul de lege nr. 45 din 18.12.2016 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative, la art. III pct. 5 se propune completarea cu literele *g<sup>1</sup>)-g<sup>3</sup>)* a alin. (1) al art. 25 din Legea nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului, care au următorul cuprins:

*„g<sup>1</sup>) nedepunerii declarației de avere și interese personale sau refuzului depunerii acesteia în condițiile art. 28 alin. (5) din Legea cu privire la Centrul Național de Integritate;*

*g<sup>2</sup>) stabilirii prin actul de constatare rămas definitiv, încheierii directe sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, luării sau participării la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese;*  
*g<sup>3</sup>) dispunerii de instanța de judecată prin hotărîre definitivă a confiscării averii cu caracter nejustificat.”*

3. La Art. II al proiectului de lege, care se referă la alin. (1) și (2) al art. 11 din Legea nr. 789-XIII din 26 martie 1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție, se va indica numărul legislaturii în care a fost adoptată legea menționată în textul acestor aliniate, astfel, propunem ca după sintagma "*Legea nr. 544*" să fie menționat numărul legislaturii "*-XIII*".

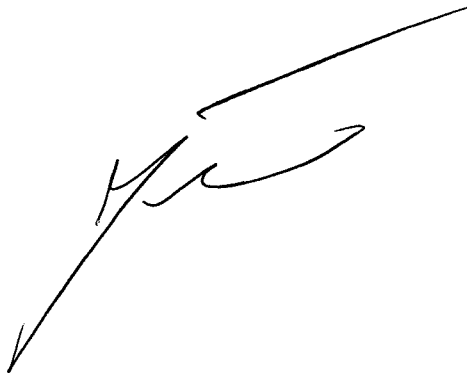
4. La Art. III al proiectului de lege, care se referă la din Legea nr.797-XIII din 2 aprilie 1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, după sintagma "*se completează cu articolul*" să fie substituită cifra "*27<sup>1</sup>*" cu cifra "*28<sup>1</sup>*".

5. La Art. V al proiectului de lege, constatăm că în mod eronat a fost indicată *Legea cu privire la sistemul de salarizare*, aceasta din urmă neavând legătură cu completarea propusă de autori la acest articol. Astfel, recomandăm modificarea acestui articol din proiectul de lege cu indicarea *Anexei nr. 2, compartimentul „Secretariatul Curții Constituționale” din Legea nr. 48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 63, art. 213)*".

6. La Art. VI al proiectului de lege, propunem înlocuirea sintagmei "*Legea privind Institutul Național al Justiției nr. 152 din 08.06.2006 (Monitorul Oficial 102-105/484, 07.07.2006)*" cu sintagma "*Legea nr.152-XVI din 8 iunie 2006 privind Institutul Național al Justiției (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr.102–105, art.484)*".

7. Proiectul de lege urmează a fi redactat din punct de vedere gramatical.

Referitor la oportunitatea adoptării proiectului de lege, remarcăm că aceasta ține exclusiv de competența Parlamentului.



**Ion CREANGĂ**  
**Șef Direcție**

*ex: Romina Florea*  
*tel: 268-144*