



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



Pr. 32/22.02.21
cy

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-1706 din 7.03. 2021

La nr. 38 din 22.02.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură (art.4, 10, 11, 13 ș.a.).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 11 (unsprezece) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>652</u>		
" <u>23</u> "	<u>03</u>	<u>2021</u>
Ora _____		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7170 din 18.03.2021

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură (art.4, 10, 11, 13 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 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.

Dat fiind faptul că proiectul înaintat conține unele norme similare care se regăsesc în alt proiect, promovat, la fel, ca inițiativă legislativă a unui grup de deputați (inițiativa legislativă nr.527/21.12.2020) asupra căruia Centrul Național Anticorupție s-a expus prin întocmirea raportului de expertiză anticorupție nr.ELO21/7081 din 12.01.2021, ne rezervăm dreptul ca unele idei expuse în raportul de expertiză sus-menționat să fie preluate și incluse în prezentul raport fără a fi schimbată consecutivitatea cuvintelor.

Astfel, prezentul raport conține unele analize expuse în raportul de expertiză anticorupție nr. ELO21/7081 din 12.01.2021 reieșind din similitudinea normelor din proiecte.

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 plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă se menționează că „Legea nr.1260-XV/2002 cu privire la avocatură a suferit modificări importante acum 10 ani. Totuși, ea are încă multe carențe ce țin de practicarea avocaturii, modul de admitere în avocatură, procedurile disciplinare împotriva avocaților și a avocaților-stagiari, competența organelor de autoadministrare a avocaților, etc. Acest proiect de lege este elaborat pentru a soluționa aceste carențe, care au fost menționate inclusiv în Hotărârea Curții Constituționale nr.18 din 3 iulie 2018”.

Analizând prevederile proiectului constatăm că autorul propune modificări cu privire la stabilirea unor noi cerințe de accesare și exercitare a profesiei de avocat, excluderea caracterului oneros al contractului de efectuare a stagiului profesional de către avocatul stagiar, acordarea dreptului avocatului stagiar de a asista avocatul îndrumător la orice fază a procesului civil, penal și contravențional, precum și a dreptului de a acorda asistență juridică garantată de stat pe cauze civile în modul și în condițiile stabilite de Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat.

Proiectul, de asemenea, propune constituirea unei Comisii de soluționare a contestațiilor, care să reexamineze rezultatele examenelor de admitere la stagiul și ale examenelor de calificare.

La fel, sunt propuse modificări la modul de convocare, organizare și desfășurare a ședințelor Congresului Uniunii Avocaților și Consiliului Uniunii Avocaților, precum și norme care să reglementeze drepturile și obligațiile avocatului, răspunderea disciplinară a acestuia și sancțiunile disciplinare aplicabile avocatului.

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

Proiectul promovează interesul public manifestat prin reglementarea mai eficientă a prevederilor ce țin de desfășurarea activității profesiei de avocat în Republica Moldova.

În conținutul proiectului au fost atestate unele norme cu conținut confuz, ceea ce poate periclita atingerea scopului propus de autor.

Astfel, normele care pot fi interpretate și aplicate în mod discreționar pot duce la o previzibilitate și transparență redusă în reglementarea profesiei de avocat cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

Analiza acestor norme este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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 condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază principalele prevederi și impactul proiectului de lege.

Cu toate acestea, nota informativă este lacunară în privința justificării unor propuneri din proiect.

Astfel, autorul proiectului nu aduce argumente privind oportunitatea și impactul normelor cu privire la excluderea persoanelor care dețin titlu de doctor, precum și a persoanelor care, după demisia din funcția de judecător și procuror au continuat să activeze în domeniul dreptului de la dreptul de a beneficia de scutirea efectuării stagiului profesional și de la examenul de calificare.

La fel, autorul nu menționează în nota informativă impactul privind excluderea unor incompatibilități ale profesiei de avocat. Astfel, prin proiect se propune acordarea dreptului avocatului de a deține oricare alte funcții, precum și să poată să desfășoare activitate de întreprinzător. Or, în nota informativă autorul doar specifică că „prin această prevedere va fi liberalizată profesia de avocat, care la moment are interdicțiile aplicabile funcționarilor publici” fără a concluziona prin evidențierea impactului real al unor astfel de norme.

Totodată, în nota informativă nu sunt aduse argumente privind modificarea instituției răspunderii disciplinare a avocaților, or, în redacția propusă prin proiect, răspunderea disciplinară survenind doar în cazul „încălțării grave” a normelor Codului deontologic al avocatului, precum și a prevederilor altor acte normative ce reglementează activitatea de avocat.

Nota informativă este lacunară și în privința promovării normelor ce țin de micșorarea cvorumului de participare la ședințele Congresului, excluderea concursului în alegerea membrilor Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, precum și în cadrul Comisiei de soluționare a contestațiilor.

În final, menționăm că nota informativă urmează să fie completată cu argumente justificative care să argumenteze și să demonstreze eficacitatea normelor în vederea asigurării exercitării uniforme în interes public a profesiei de avocat în Republica Moldova.

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”.*

În nota informativă se menționează că „*implementarea prezentului proiect nu necesită cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat”.*

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, [...]”.

În textul proiectului au fost identificate norme care conțin sintagme și texte confuze, care la implementare vor distorsiona aplicarea uniformă a prevederilor.

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii în partea ce ține de răspunderea disciplinară a avocaților, în partea ce ține de retragerea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat, precum și în partea ce ține de contestarea deciziilor Comisiei de licențiere și a Comisiei de soluționare a contestațiilor.

La fel, au fost atestate unele lacune de reglementare a unor aspecte importante în organizarea și funcționarea eficientă a profesiei de avocat.

Analiza detaliată a acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul conține norme care vin să reglementeze activitatea profesiei de avocat în Republica Moldova.

În proiect au fost atestate unele ambiguități administrative în privința normelor cu referire la -

procedura desfășurării cursurilor în cadrul Centrului de Instruire a Avocaților;

modul de organizare a desfășurării ședințelor Congresului, precum și instituirea modalității de organizare repetată a votului în cadrul Congresului;

procedura de selectare și numire a membrilor Comisiei de licențiere a profesiei de avocat și ai Comisiei de soluționare a contestațiilor;

procedura de contestare a hotărârilor Comisiei de licențiere a profesiei de avocat și ale Comisiei de soluționare a contestațiilor;

procedura de declarare a conflictelor de interese ale avocaților și procedura de aplicare a răspunderii disciplinare a avocaților.

Totodată, sunt atestate unele norme cu un potențial de interpretare confuză a sensului acestora, precum și unele lacune de reglementare.

Analiza normelor este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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 -
<p>Art.I, punctul 2 - Art.10 alin.(2) și alin.(2/1) din lege - La articolul 10: alineatul (2) va avea următorul cuprins: „(2) Sunt scutite de efectuarea stagiului profesional persoanele care au cel puțin 10 ani vechime în muncă în funcția de judecător sau procuror, dacă, în termen de 6 luni după demisia din funcțiile respective, au depus cerere pentru participarea la examenul de calificare”; articolul se completează cu alin.(2/1) cu următorul cuprins: „(2/1) Persoanele scutite de efectuarea stagiului profesional, până la susținerea examenului de calificare, sunt obligate să urmeze cursuri, în volum de cel puțin 20 ore, în cadrul Centrului de Instruire a Avocaților, privind deontologia profesională a avocaților, administrarea profesiei și alte domenii stabilite în Statutul profesiei de avocat. la alineatul (3) dispoziția alineatului va avea următorul cuprins: „(3) În sensul alineatului (1), se consideră că nu are reputație ireproșabilă, nu poate fi admis la stagiul profesional, în profesie, sau după caz, nu i se eliberează licența de avocat persoanei care:”.</p>
<p>Obiecții: Prin expunerea în nouă redacție a normei alin.(2) se atestă excluderea de la dreptul de a beneficia de scutirea efectuării stagiului profesional și de la examenul de calificare a persoanelor care dețin titlul de doctor, precum și a persoanelor care, după demisia din funcția de judecător și procuror au continuat să activeze în domeniul dreptului. Autorul nu menționează în nota informativă impactul unei asemenea norme, or, nu se poate ști care sunt argumentele concludente care au stat la elaborarea propunerii respective.</p> <p>Norma alin.(2/1) instituie obligația de a urma cursuri în cadrul Centrului de Instruire a Avocaților, în volum de cel puțin 20 ore. Norma nu stabilește însă în mod clar volumul necesar de ore a cursurilor, nu stabilește</p>

autoritatea competentă în a decide numărul acestor ore. La fel nu este clar ce alte domenii urmează a fi incluse în tematica cursurilor desfășurate și la decizia carei entități acestea urmează a fi incluse în studiere. Totodată, norma nu stabilește dacă cursurile desfășurate în cadrul Centrului de Instruire a Avocaților sunt gratuite sau contra cost. Ambiguitatea administrativă creată va lăsa la discreție modul de instituire și desfășurare a cursurilor în cadrul Centrului de Instruire a Avocaților. La fel, atât proiectul, cât și Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură sunt lacunare în reglementarea modului de organizare a Centrului de Instruire a Avocaților.

În altă ordine de idei, norma alin.(3) urmează a fi reanalizată, deoarece în redacția propusă nu schimbă sensul prevederii actuale, ci din contra, o ambiguizează prin utilizarea sintagmei „nu poate fi admis în profesie” în coroborare cu textul „după caz, nu i se eliberează licența de avocat”. Or, autorul dorește ca norma alin.(3) să reglementeze în mod direct anumite condiții pentru admiterea la stagiul profesional. Considerăm eronat această propunere, deoarece la art.18 alin.(2) se stabilește că - La examenul de admitere la stagiul pot participa numai persoanele care întrunesc condițiile prevăzute de lege pentru exercitarea profesiei de avocat. În acest sens, menționăm că art.10 reglementează condițiile/cerințele pentru exercitarea profesiei de avocat și nu este necesară stabilirea unor norme aparte.

Recomandări:

Propunem autorului completarea normei cu prevederi care să reglementeze clar numărul de ore ce urmează a fi urmate în cadrul Centrului de Instruire a Avocaților.

La fel, propunem stabilirea modalității desfășurării cursurilor și precizarea faptului dacă acestea sunt gratuite sau contra cost, cine stabilește taxele de instruire și unde sunt vărsate mijloacele financiare obținute urmare a achitării studiilor respective.

Totodată, la alin.(3) propunem reexaminarea acesteia cu excluderea din conținutul proiectului.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art.1, punctul 3 - Art.11 alin.(1) și alin.(2) din lege -

Articolul 11 va avea următorul cuprins:

„Articolul 11. Incompatibilități

(1) Profesia de avocat este incompatibilă cu :

- a) oricare funcție publică sau de demnitate publică;
- b) activitatea de notar și de executor judecătoresc;
- c) alte activități ce lezează demnitatea sau independența profesiei de avocat sau bunele moravuri”.

Obiecții:

Din redacția normei constatăm că se exclude interdicția de a putea deține oricare alte funcții, cu excepția celor specificate expres la lit.a)-c). Astfel, prin proiect se propune acordarea dreptului avocatului de a deține oricare alte funcții, precum și să poată să desfășoare activitate de întreprinzător. Or, în nota informativă autorul doar specifică că „prin această prevedere va fi liberalizată profesia de avocat, care la moment are interdicțiile aplicabile funcționarilor publici” fără a concluziona prin evidențierea impactului real al unor astfel de norme. Menționăm acestea, deoarece nu putem cunoaște cum va fi respectat unul din principiile de bază ale activității de avocat - asigurarea dreptului la apărare garantat de Constituție. La fel, nu este clar cum avocatul „va acționa în numele clienților lor” fără vreun eventual conflict de interese. Totodată, cadrul legal național nu stabilește calitatea de avocat ca fiind subiect al declarării intereselor personale, iar

existența unui conflict de interese este inevitabilă în unele cazuri. Astfel, Legea nr.1260/2002 nu reglementează în mod clar regimul juridic al conflictului de interese al avocatului în situația în care acesta profesează și în domeniul activității de întreprinzător. Abordarea expusă de autor urmează a fi analizată minuțios prin prisma asigurării respectării interesului public de a asigura independența profesiei de avocat, precum și dreptul la asistență juridică calificată oricărei persoane.

Recomandări:

Autorul urmează să analizeze minuțios impactul în societate a normelor care exclud unele incompatibilități ale profesiei de avocat.

În redacția propusă de autor, proiectul urmează să fie completat cu norme clare care să asigure declararea conflictului de interese, consecințele nedeclarării acestuia, cine verifică starea de conflict de interese al avocatului și alte aspecte ce reglementează regimul juridic al conflictului de interese în vederea asigurării independenței profesiei de avocat și asigurării dreptului la apărare garantat de stat.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)
- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - influențare necorespunzătoare
 - conflict de interese și/sau favoritism

- 3 -

Art.I, punctul 4 - Art.13 în corelare cu art.14 și 28 din lege -

Articolul 13 - Suspendarea activității de avocat

(...)

(1/1) „*Suspendarea și reluarea activității de avocat se consemnează de către secretarul general, în cel mult 7 zile, în Lista avocaților care au dreptul să exercite profesia de avocat. Lista avocaților care au dreptul să exercite profesia de avocat este publicată pe pagina web a Uniunii Avocaților*”.

Articolul 14 - Încetarea activității de avocat

(...)

(3) *Încetarea activității de avocat se consemnează în temeiul hotărârii Consiliului Uniunii Avocaților în Lista avocaților care au dreptul să exercite profesia de avocat.*

Articolul 28 - Lista avocaților care au dreptul de a exercita profesia de avocat

(1) *Uniunea Avocaților, în cel mult 7 zile de la admiterea în profesia de avocat, de la suspendarea sau încetarea calității unui avocat, consemnează acest fapt în Lista avocaților care au dreptul de a exercita profesia de avocat.*

Obiecții:

Norma alin.(1/1) al art.13 reglementează consemnarea în Lista avocaților a situațiilor de suspendare și reluare a activității avocaților.

Norma alin.(3) al art.14 reglementează consemnarea în Lista avocaților a situațiilor de încetare a activității de avocat.

Norma art.28 din lege reglementează lista avocaților care au dreptul să exercite profesia de avocat, care însă nu conține referințe la consemnarea în registru a situației de reluare a activității de avocat.

În opinia noastră, norma art.28 urmează să facă referință și la reluarea activității de avocat, în vederea uniformizării cadrului legal și pentru a nu lăsa loc interpretărilor eronate și confuze a normelor.

Confuzia normelor va permite interpretarea preferată cu riscul aplicării în dependență de interes a acestora.

Recomandări:

La art.28 alin.(1) după sintagma „de la suspendarea” a se completa cu textul „, reluarea”.

Factori de risc:

- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- 4 -

Art.I, punctul 7 - Art.18 alin.(5) din lege -

La art.18 alin.(5) va avea următorul cuprins:

„Hotărârea privind admiterea la stagiul profesional se comunică persoanelor care au susținut examenul de admitere la stagiul în termen de 24 ore de la data adoptării, prin afișare pe pagina web a Uniunii Avocaților”.

Obiecții:

Norma prevede doar asigurarea transparenței procesului decizional în cazul susținerii examenului de admitere la stagiul profesional, fără a specifica modalitatea de înștiințare în cazul nesusținerii examenului de admitere la stagiul profesional.

Ambiguitatea administrativă creată va permite interpretarea confuză a modului de înștiințare a persoanelor care nu au susținut examenul de admitere la stagiul profesional, cu riscul aducerii atingerii dreptului acestora de a contesta deciziile la Comisia de soluționare a contestațiilor.

Or, asigurarea transparenței procesului de admitere la stagiul profesional se impune.

Recomandări:

Completarea normei cu prevederi care să asigure transparența privind emiterea hotărârilor de nesusținere a examenului de admitere la stagiul profesional.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 5 -

Art.I, punctul 11 - Art.25 alin.(1) lit.g) și alin.(2) din lege -

Art.25 alin.(1) lit.g) -

„g) rămânerii irevocabile a hotărârii prin care s-a stabilit vinovăția avocatului *în comiterea cu intenție a unei infracțiuni care este de natură să afecteze demnitatea profesiei de avocat*”

Art.25 alin.(2) -

(...)

Obiecții:

Litera g) reglementează un caz de retragere a licenței pentru exercitarea profesiei de avocat.

În opinia noastră, retragerea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat în cazul rămânerii definitive a hotărârii instanței de judecată prin care s-a stabilit vinovăția avocatului este condiționată, potrivit proiectului, de stabilirea legăturii dintre infracțiunea comisă și „afectarea demnității profesiei de avocat”. Astfel, utilizarea textului „care este de natură să afecteze demnitatea profesiei de avocat” induce confuzie în inițierea procedurii de retragere a licenței pentru exercitarea profesiei de avocat.

Totodată, condiționarea retragerii licenței pentru exercitarea profesiei de avocat este în contradicție cu alin. (3) al art.10 din lege care stabilește că „persoana care a depus cerere de eliberare a licenței pentru exercitarea profesiei de avocat nu se consideră persoană cu reputație ireproșabilă și cererea ei nu se admite în cazul în care a fost condamnată anterior pentru infracțiuni grave, deosebit de grave, excepțional de grave

săvârșite cu intenție, chiar dacă au fost stinse antecedentele penale”. Astfel, constatăm că norma alin.(3) al art.10 nu condiționează să fie demonstrată legătura dintre fapta penală comisă și „demnitatea profesiei de avocat”. Or, legiuitorul prin stabilirea categoriilor de infracțiuni - grave, deosebit de grave și excepțional de grave - stabilește de fapt că persoana nu are o reputație ireproșabilă.

În final, textul din normă „care este de natură să afeceteze demnitatea profesiei de avocat” va permite interpretarea în dependență de interes a normei cu riscul comiterii manifestărilor de corupție în procedura de intentare a retragerii licenței pentru exercitarea profesiei de avocat.

La alin.(2) nu este clar de către cine și în baza cărui act constatator se va retrage licența în cazul de neplată a contribuțiilor în bugetul Uniunii Avocaților, la expirarea a 6 luni de la suspendarea activității de avocat pe același motiv.

La art.25 care reglementează retragerea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat autorul propune completarea cu un nou caz de retragere a licenței. Astfel, art.25 se propune a fi completat cu lit.d/1 cu următorul cuprins „în caz de neplată a contribuțiilor în bugetul Uniunii Avocaților, la expirarea a 6 luni de la suspendarea activității de avocat pe același motiv”.

Alin.(2) reglementează organul competent de retragere a licenței de avocat, însă autorul omite a reglementa și situația expusă la lit.d/1) de la alin.(1) al aceluiași articol, ceea ce va complica stabilirea autorității competente de retragere a licenței și temeiul în baza căruia se va putea decide astfel.

Recomandări:

Propunem autorului substituirea textului „cu intenție a unei infracțiuni care este de natură să afeceteze demnitatea profesiei de avocat” cu textul „unei infracțiuni săvârșite cu intenție”.

La alin.(2) urmează să se reglementeze situația retragerii licenței pentru exercitarea profesiei de avocat (lit. d/1) din alin.(1)) în caz de neplată a contribuțiilor în bugetul Uniunii Avocaților, la expirarea a 6 luni de la suspendarea activității de avocat pe același motiv.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa sancțiunilor clare
- Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune
- Concurența normelor de drept
- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - luare de mită
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
 - fals în acte publice
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - corupere activă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 6 -

Art.1, punctul 18 - Art.36 din lege -

Articolul 36 Congresul - alin.(4) - alin.(8) se expun în următoarea redacție -

„(4) Congresul se consideră legal constituit dacă la el participă mai mult de 1/3 din avocații cu drept de vot sau, după caz, din delegați. Exprimarea dreptului de vot prin mijloace electronice se consideră participare la Congres.

(5) În cazul în care numărul legal nu este întrunit, iar pe ordinea de zi nu este inclusă alegerea organelor de conducere ale Uniunii Avocaților, Consiliul Uniunii Avocaților stabilește o nouă dată a Congresului în cel mult 30 zile de la data primei convocări. Congresul convocat repetat se consideră legal constituit indiferent de numărul avocaților prezenți.

(6) Congresul adoptă hotărâri cu majoritatea voturilor valabil exprimate, dacă prezenta lege nu

prevede altfel.

(7) Hotărârile Congresului privind alegerea organelor de conducere ale Uniunii Avocaților se adoptă conform principiului acumulării de către candidat a celui mai mare număr de voturi valabil exprimate. În caz de paritate de voturi, câștigătorul se determină prin tragere la sorți.

(8) Președintele al Uniunii Avocaților se consideră ales candidatul care a obținut majoritatea simplă din voturile valabil exprimate. În cazul în care nici un candidat nu a acumulat majoritatea simplă din voturile valabil exprimate, se organizează turul doi, la care participă primii doi candidați ce au obținut cel mai mare număr de voturi valabil exprimate. În caz de paritate de voturi în turul doi, câștigătorul se determină prin tragere la sorți”.

Obiectii:

Norma alin.(4) stabilește modalitatea de constituire a Congresului și reglementează modul de participare la Congres cu exprimarea votului prin mijloace electronice. Proiectul nu reglementează însă modalitatea de instituire a ședințelor în regim on-line. Astfel, se creează o ambiguitate administrativă în privința modului de reglementare a mijloacelor electronice utilizate și a procedurii propriu-zise. În aceste condiții, lipsa procedurii va crea posibilități de interpretare discreționară a mecanismului cu aplicarea confuză a normei.

Totodată, constatăm o diminuare a întrunirii numărului de membri ai Congresului pentru a se considera că o ședință este deliberativă. În redacția actuală, norma prevede la art.36 alin.(5) că „Congresul se consideră legal constituit dacă la lucrările lui sunt prezenți 2/3 din numărul membrilor”, pe când norma din proiect stabilește că „Congresul se consideră legal constituit dacă la el participă mai mult de 1/3 din avocații cu drept de vot”. Ținând cont că Congresul are o serie de competențe importante în desfășurarea eficientă a activității de avocat, micșorarea cvorumului pentru a considera o ședință deliberativă este riscantă. Or, potrivit propunerii din proiect - Congresul este organul suprem al Uniunii Avocaților, la lucrările acestuia participând toți avocații cu drept de vot (propunerea de la art.36 alin.(1)). În acest sens, constatăm că norma este una imperativă, neexecutarea ei poate duce la aplicarea de sancțiuni. Astfel, micșorarea cuantumului cvorumului de participare la ședințele Congresului va încuraja neparticiparea membrilor Congresului la ședințe (deși aceasta ar urma să fie o obligație a acestora).

Din norma alin.(5) nu este clară utilizarea textului „iar pe ordinea de zi nu este inclusă alegerea organelor de conducere”. Or, se poate interpreta că dacă se află pe ordinea de zi alegerea organelor de conducere ale Uniunii Avocaților, deși numărul legal nu este întrunit, ședința Congresului se va putea desfășura. Textul, în aceste condiții, instituie confuzie, cu riscul interpretării discreționare a normei.

La alin.(6) se reglementează modalitatea de adoptare a hotărârilor. Astfel, Congresul adoptă hotărâri cu „majoritatea voturilor valabil exprimate”. Se utilizează textul „majoritatea voturilor valabil exprimate”, ceea ce atribuie confuzie în reglementarea clară a normei. Or, o decizie se adoptă, de regulă, prin majoritate simplă de voturi (din cei prezenți) sau prin majoritate absolută de voturi (majoritatea membrilor unei Comisii, unui organ), precum și prin majoritate calificată, indicându-se în acest caz numărul sau procentajul de voturi pentru a putea considera o decizie legal adoptată. Textul „majoritatea voturilor valabil exprimate” va permite comiterea abuzurilor, în dependență de interes, în interpretarea normei.

La alin.(7) se propune stabilirea principiului „tragerii la sorți” a câștigătorului în cazul parității de voturi. Totodată, în normă se utilizează textul „a celui mai mare număr de voturi valabil exprimate”, ceea ce complică înțelegerea sensului normei și a numărului necesar de voturi.

La fel, analizând norma alin.(8) constatăm că în cazul parității numărului de voturi se propune organizarea turului doi dintre primii doi candidați, or, norma alin.(7) nu stabilește o asemenea posibilitate. Reieșind din specificul atribuțiilor Congresului de alegere a organelor de conducere ale Uniunii Avocaților transparența modalității de aprobare a hotărârilor se impune cu prioritate. Astfel, „tragerea la sorți” constituie o procedură netransparentă de alegere.

Recomandări:

Propunem autorului -

la alin.(4) - reglementarea procedurii de utilizare a votului electronic, a procedurii de organizare a ședințelor în format electronic, a modalității de constituire și desfășurare a acestora, precum și reexaminarea cuantumului numărului de membri ai Congresului pentru a putea declara constituirea legală a acestuia;

la alin.(5) - excluderea textului „iar pe ordinea de zi nu este inclusă alegerea organelor de conducere ale Uniunii Avocaților”;

la alin.(6) - modificarea textului „cu majoritatea voturilor valabil exprimate” cu substituția acestuia cu textul „cu majoritatea simplă din voturile valabil exprimate”;

la alin.(7) - se recomandă instituirea modalității de organizare repetată a votului. Astfel, textul „în caz de paritate de voturi, câștigătorul se determină prin tragere la sorți” urmează a fi substituit cu textul „în caz de paritate de voturi, se organizează alegeri în mod repetat”;

la alin.(8) - propunem ca textul „în caz de paritate de voturi în turul doi, câștigătorul se determină prin tragere la sorți” să fie substituit cu textul „în caz de paritate de voturi în turul doi se organizează alegeri în mod repetat”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 7 -

Art.1, punctul 21 - Art.38 din lege -

Articolul 38 alin.(3) - alin.(5) din lege -

Articolul 38 -

Alin.(3) va avea următorul cuprins:

„(3) Mandatul delegaților barourilor în Consiliul Uniunii Avocaților este de 4 ani. În cazul încetării mandatului unuia dintre delegații barourilor în cadrul Consiliului Uniunii Avocaților, înlocuitorul lui din lista de rezervă a Consiliului Uniunii Avocaților execută diferența de mandat.”

alineatul (4) se completează cu propoziția „Orice membru al Consiliului Uniunii Avocaților poate propune chestiuni pentru ordinea de zi”;

alineatul (5) va avea următorul cuprins:

„(5) Președintele Uniunii Avocaților sau 1/3 din membrii Consiliului Uniunii Avocaților pot convoca ședința extraordinară a Consiliului. În acest caz, termenele prevăzute la alineatul (4) nu se aplică. Președintele Uniunii Avocaților nu este în drept să refuze sau să ignore cererea membrilor Consiliului Uniunii Avocaților privind convocarea ședinței extraordinare a Consiliului”.

Obiecții:

Norma alin.(3) face referință la termenul mandatului delegaților barourilor în Consiliul Uniunii Avocaților. Atragem atenția că potrivit alin.(2) al articolului 38 - Consiliul Uniunii Avocaților este format din președintele Uniunii Avocaților, decanii barourilor și avocații delegați de barouri. Astfel, observăm că autorul propune reglementarea termenului mandatului doar unei categorii de membri ai Consiliului Uniunii Avocaților, excluzând alți membri. În acest sens, norma este lacunară în privința stabilirii termenului mandatului tuturor

membrilor Consiliului Uniunii Avocaților, ceea ce va permite interpretări confuze cu aplicarea discreționară a termenului mandatului pentru alți membri care nu sunt stabiliți expres în normă.

La alin.(4) se propune acordarea dreptului membrului Consiliului Uniunii Avocaților să propună chestiuni pentru ordinea de zi. Ținând cont de norma art.41 alin.(5) lit.g) - de competența secretarului general al Uniunii Avocaților ține elaborarea proiectului agendei și pregătirea materialelor de lucru ale Congresului și ale Consiliului Uniunii Avocaților, după consultare cu Consiliul. Astfel, proiectul agendei se elaborează după consultare cu Consiliul. În acest sens, norma propusă de autor, acordând dreptul tuturor membrilor Consiliului Uniunii Avocaților de a înainta propuneri pe ordinea de zi nu este corelată cu norma care stabilește coordonarea agendei ordinea de zi cu Consiliul. Totodată, norma este lacunară în stabilirea procedurii de înaintare - cui se înaintează propunerile, cu cât timp înainte de elaborarea ordinii de zi se pot înainta aceste propuneri, cine este responsabil de colectarea lor, care este rolul Consiliului în coordonarea agendei ordinii de zi în raport cu propunerile parvenite între timp de la unii membri ai Consiliului. Toate aceste aspecte vor crea confuzii la aplicarea normei cu riscuri de comitere a manifestărilor de corupție.

La alin.(5) norma nu stabilește procedura de comunicare privind convocarea ședinței extraordinare a Consiliului, termenul de comunicare privind comunicarea, ordinea de zi și alte aspecte importante pentru ca ședința să se desfășoare eficient. În acest sens, lipsa procedurii va crea o ambiguitate administrativă a acesteia cu riscuri inerente desfășurării unei proceduri de convocare confuze în ceea ce privește informarea membrilor Consiliului privind desfășurarea ședinței extraordinare a Consiliului.

Recomandări:

Propunem autorului -

- reglementarea termenului mandatului tuturor membrilor Consiliului Uniunii Avocaților;

- stabilirea unei proceduri clare de depunere a propunerilor membrilor Consiliului Uniunii Avocaților pentru a fi incluse în agendă, prin corelarea acestei proceduri cu obligațiile secretarului general al Consiliului Uniunii Avocaților.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.I, punctul 22 - Art.39 din lege -

Articolul 39 se completează cu lit.n/3) -

n/3) aprobă procedura de verificare a respectării de către avocați a obligațiilor ce le revin în conformitate cu Legea nr.190/2007 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului și supraveghează respectarea de către avocați a obligațiilor ce le revin în conformitate cu această lege.

Obiecții:

Norma face referință la Legea nr.190/2007 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului.

Cu referire la Legea nr.190/2007 menționăm că aceasta a fost abrogată prin Legea nr.308 din 22.12.2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului.

Astfel, norma din proiect este una confuză, ceea ce va permite aplicarea eronată a cadrului legal cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului.

Recomandări:

Propunem autorului să facă referință la Legea nr.308 din 22.12.2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului.

Norma lit.n/3) urnează a fi adusă în concordanță cu Legea nr.308/2017.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase
- Norme irealizabile
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.I, punctul 24 - Art.41 alin.(2) din lege

la alineatul (2) cuvintele „o singură dată” se exclud;

alin.(3) se expune în următoarea redacție:

„(3) Modul de selectare a secretarului general este stabilit în statutul profesiei de avocat”

Obiecții:

Norma alin.(2) al art.41 în redacția actuală stabilește o limitare a prelungirii mandatului secretarului general al Uniunii Avocaților. Astfel, „secretarul general este angajat în funcție de către Consiliul Uniunii Avocaților, în bază de concurs, pentru un termen de 5 ani, ce poate fi prelungit o singură dată”.

Autorul proiectului propune ca termenul de 5 ani să poată fi prelungit de fiecare dată, fără vreo limitare în acest sens.

În aceste condiții, Consiliul Uniunii Avocaților va decide în mod unilateral, de fiecare dată, prelungirea sau neprelungirea mandatului secretarului general. Considerăm că prelungirea sau neprelungirea mandatului secretarului general urmează să fie bazate pe criterii clare și transparente, or lipsa reglementării acestora vă lăsa loc interpretărilor discreționare în vederea acționării în dependență de interes și scop.

Norma alin.(3) propusă în proiect „Modul de selectare a secretarului general este stabilit în statutul profesiei” este în mare parte identică cu norma alin.(4) din lege care prevede că „Modul de organizare a concursului pentru ocuparea funcției de secretar general se stabilește în statutul profesiei de avocat”.

Recomandări:

Propunem autorului -

stabilirea condițiilor clare și a criteriilor în cazul refuzului prelungirii mandatului secretarului general. Astfel, statutul profesiei de avocat ar putea conține norme care să reglementeze aceste aspecte. Reglementarea acestor aspecte este necesară din perspectiva asigurării transparenței deciziilor de selectare, prelungire sau refuz în prelungirea mandatului secretarului general;

complinirea normelor alin.(3) din proiect și alin.(4) al art.41 din lege în vederea uniformizării normei juridice.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

- 10 -

Art.I, punctul 26 - Art.43 din lege -

Art.43 din lege -

alin.(1) - „Comisia de licențiere a profesiei de avocat este compusă din 11 membri, cu o vechime în profesie de cel puțin 5 ani, dintre care 6 sunt aleși de Congres, iar 5 sunt delegați de barouri, din care doi avocați sunt delegați de Baroul care are cea mai mare normă de reprezentare și câte un avocat din celelalte barouri. Una și aceeași persoană poate fi membru al Comisiei de licențiere a profesiei de avocat cel mult 2 mandate”;

alineatul (2) se exclude;

alin.(4) - „Hotărârile Comisiei de licențiere a profesiei de avocat pot fi contestate în termen de 3 zile de la publicare la Comisia de soluționare a contestațiilor”;

alin.(5) - „Hotărârile Comisiei de licențiere a profesiei de avocat se contestă în instanța de contencios administrativ în termen de 15 zile de la publicare”.

Obiectii:

Se propune o nouă redacție a normei articolului 43 din lege care reglementează Comisia de licențiere a profesiei de avocat.

Prin norma alin.(1) se exclude procedura de concurs pentru alegerea membrilor Comisiei de licențiere a profesiei de avocat. Autorul propune ca aceasta să fie compusă din 11 membri, cu o vechime în profesie de cel puțin 5 ani, dintre care 6 să fie aleși de Congres, iar 5 să fie delegați de barouri, dintre care doi avocați să fie delegați de Baroul care are cea mai mare normă de reprezentare și câte un avocat din celelalte barouri. Norma propusă însă nu stabilește în mod transparent modul de selectare, alegere și numire a membrilor Comisiei atât din partea Congresului, cât și din partea barourilor. Transparența numirii membrilor Comisiei de licențiere a profesiei de avocat este primordială în vederea asigurării unei proceduri eficiente, independente de examinarea dosarelor candidaților la obținerea licenței de avocat. Delegarea în cadrul Comisiei de licențiere a profesiei de avocat fără criterii clare, fără condiții, riscă să determine, în unele cazuri, numirea unor membri „loiali”, ceea ce crește riscul comiterii manifestărilor de corupție. Astfel, atât Congresul, cât și barourile vor fi cointeresate să delege anumite persoane după interes. Nota informativă nu conține nici o justificare în necesitatea anulării procedurii concursului desfășurat pentru selectarea membrilor în cadrul Comisiei de licențiere a profesiei de avocat.

Totodată, deși norma stabilește că una și aceeași persoană poate fi membru al Comisiei de licențiere a profesiei de avocat cel mult două mandate, norma nu face referință expresă la termenul de exercitare a

mandatului de către membrul Comisiei. Lipsa stabilirii exprese a termenului va lăsa loc interpretărilor discreționare în stabilirea acestuia.

Potrivit alin.(3/2) al art.43 din proiect - hotărârile Comisiei de licențiere a profesiei de avocat se publică pe pagina web a Uniunii Avocaților în termen de 24 ore, iar potrivit normei alin.(4) - Hotărârile Comisiei de licențiere a profesiei de avocat pot fi contestate în termen de 3 zile de la publicare la Comisia de soluționare a contestațiilor. În opinia noastră, norma instituie, pe de o parte, un termen extrem de mic pentru depunerea contestației, iar pe de altă parte, instituie un mod confuz de comunicare a deciziei aprobate. Ținând cont de impactul deciziilor adoptate de către Comisia de licențiere a profesiei de avocat, precum și ținând cont de faptul că în majoritatea cazurilor deciziile Comisiei se referă la anumite persoane prestabilite, considerăm oportun ca aceste persoane să fie înștiințate privind decizia luată și nu doar plasarea pe pagina web a Uniunii Avocaților. Astfel, un termen extrem de mic coroborat cu lipsa procedurii de comunicare a deciziilor luate de către Comisia de licențiere a profesiei de avocat va duce în mod direct la instiuirea unor norme irealizabile privind acordarea dreptului persoanei de a contesta decizia la Comisia de soluționare a contestațiilor.

Norma alin.(4) prevede că „Hotărârile Comisiei de licențiere a profesiei de avocat pot fi contestate în termen de 3 zile de la publicare la Comisia de soluționare a contestațiilor”, iar norma alin.(5) prevede că „Hotărârile Comisiei de licențiere a profesiei de avocat se contestă în instanța de contencios administrativ în termen de 15 zile de la publicare”.

Atragem atenția că norma nu este corelată cu procedura de contestare a deciziei la Comisia de soluționare a contestațiilor. Astfel, persoana, pe de o parte, are dreptul în termen de 3 zile de la publicare de a contesta hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat la Comisia de soluționare a contestațiilor, dar, totodată, are și termenul de 15 zile, care se calculează, la fel, de la publicare. Menționăm că în redacția propusă, termenul de 15 zile include și termenul de 7 zile de examinare a contestației depuse la hotărârea Comisiei de soluționare a contestațiilor. Astfel, aritmetic vorbind, persoana va avea la dispoziție efectiv 4-5 zile pentru a contesta hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat în instanța de contencios administrativ. Totodată, termenul de 15 zile nu este conform termenului prevăzut de Codul administrativ (30 de zile). În aceeași ordine de idei, termenul de contestare a hotărârii Comisiei de licențiere a profesiei de avocat la Comisia de soluționare a contestațiilor urmează să fie similar termenului pentru depunerea cererii prealabile, stabilit la art.165 din Codul administrativ, care este de 30 de zile.

Recomandări:

Propunem autorului -

- instituirea unei proceduri transparente de selectare, alegere și numire a membrilor Comisiei de licențiere a profesiei de avocat;
- stabilirea unui termen de exercitare a mandatului membrului Comisiei de licențiere a profesiei de avocat;
- stabilirea unei proceduri transparente și eficiente de contestare a hotărârilor Comisiei de licențiere a profesiei de avocat și ale Comisiei de soluționare a contestațiilor (modificarea alin.(4) și (5) ale art.43 se impune);
- stabilirea procedurii de comunicare a hotărârilor adoptate de către Comisia de licențiere a profesiei de avocat;
- la alin.(4) sintagma „în termen de 3 zile” de substituit cu sintagma „în termen de 30 de zile”;
- la alin.(5) textul „în termen de 15 zile de la publicare” de substituit cu textul „potrivit normelor Codului administrativ al Republicii Moldova”.

Factori de risc:

- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor entităților publice
- Concurența normelor de drept
- Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

- influențare necorespunzătoare
- dare de mită
- corupere pasivă
- trafic de influență
- luare de mită
- corupere activă
- Legalizarea actelor de:
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - abuz de serviciu

- 11 -

Art.1, punctul 27 - Art.43/1 din lege -

Art.43/1 - Comisia de soluționare a contestațiilor -

Obiectii:

Norma propusă de autor reglementează modul de instituire și desfășurare a activității Comisiei de soluționare a contestațiilor.

Norma alin.(2) din art.43/1 nu redă în mod clar și transparent modul de selectare a membrilor Comisiei de soluționare a contestațiilor. Astfel, alegerea celor 5 membri este una confuză, ceea ce lasă loc interpretărilor privind alegerea și numirea acestora. Norma stabilește că alegerea celor 5 membri se face dintr-o listă, aprobată anual de Consiliul Uniunii Avocaților, compusă din cel puțin 20 de avocați care întrunesc condițiile pentru alegere în Comisia de licențiere și nu fac parte din organele de autoadministrare a profesiei de avocat. Norma este lacunară în stabilirea procedurii de selectare a membrilor Comisiei, a procedurii de stabilire a numărului de avocați incluși în listă. Totodată, nu este clar și obiectiv justificat numărul membrilor Comisiei de soluționare a contestațiilor (5) în raport cu numărul membrilor Comisiei de licențiere a profesiei de avocat (11) reieșind din natura actului juridic aprobat de către Comisia de soluționare a contestațiilor. Astfel, hotărârea Comisiei de soluționare a contestațiilor se remite Comisiei de licențiere a profesiei de avocat pentru emiterea hotărârii privind promovarea la următoarea etapă a concursului sau accesarea în profesia de avocat. În aceste condiții, acordarea unor competențe importante cu un număr limitat de membri, membri care nu sunt selectați în mod transparent este riscantă cu posibilitatea creării condițiilor pentru comiterea manifestărilor de corupție în vederea adoptării unei sau altei hotărâri favorabile pentru o anumită parte.

La alin.(4) se stabilește procedura de publicare a hotărârii Comisiei de soluționare a contestațiilor pe pagina web a Uniunii Avocaților în termen de 24 de ore de la adoptare. Norma nu stabilește obligativitatea informării persoanei care a depus contestația. La fel, norma nu stabilește un termen de contestare a deciziei Comisiei de soluționare a contestațiilor, norma alin.(5) din art.43 făcând referință generală asupra modului de contestare a hotărârilor Comisiei de licențiere în instanța de contencios administrativ.

Totodată, norma alin.(4) este lacunară și confuză în stabilirea calificativelor. Astfel, prevederea „calificativele oferite de către membrii Comisiei de soluționare a contestațiilor se însumează la calificativele acordate de către Comisia de licențiere a profesiei de avocat și reprezintă hotărârea Comisiei de soluționare a contestațiilor” este una neclară, lăsând confuzie în stabilirea transparentă și corectă a calificativului. Or, însumarea calificativelor a două Comisii sigur că va crește numărul punctelor obținute, însă nu este clară finalitatea acestei proceduri de însumare. Mai mult decât atât, Comisia de licențiere a profesiei de avocat este compusă din 11 membri, ședința fiind deliberativă din 9 membri, iar Comisia de soluționare a contestațiilor este compusă doar din 5 membri, norma fiind lacunară în reglementarea procedurii de stabilire a numărului minim de membri ce urmează a fi prezenți pentru a califica ședința Comisiei ca fiind deliberativă.

La fel, norma nu stabilește care este numărul de membri necesar pentru a putea considera o hotărâre legal

adoptată. La alin.(5) se stabilește doar situația când Comisia de licențiere a profesiei de avocat urmează să emită hotărârea privind promovarea la următoarea etapă sau accesarea în profesia de avocat. Or, norma nu stabilește obligativitatea informării Comisiei de licențiere și în cazul în care Comisia de soluționare nu stabilește un alt quantum al calificativelor, astfel încât hotărârea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat rămânând în vigoare.

În concluzie, constatăm că modul de reglementare a Comisiei de soluționare a contestațiilor este ambiguu, confuz, netransparent cu riscuri mari de comitere a manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Propunem autorului reexaminarea minuțioasă a întregii norme care reglementează modul de organizare a Comisiei de soluționare a contestațiilor.

Astfel, normele cu referire la Comisia de soluționare a contestațiilor urmează să reglementeze -

- procedura clară și transparentă de selectare a membrilor Comisiei de soluționare a contestațiilor cu stabilirea numărului membrilor (considerăm că numărul membrilor Comisiei de soluționare a contestațiilor urmează să fie identic cu numărul membrilor Comisiei de licențiere a profesiei de avocat, iar ședințele să fie deliberativă din cel puțin 9 membri);

- stabilirea procedurii de întrunire a numărului de membri pentru a putea califica o ședință deliberativă;

- modificarea procedurii de însumare a calificativelor sau revizuirea acestei proceduri prin identificarea finalității acesteia;

- stabilirea obligativității Comisiei de soluționare a contestațiilor de a comunica hotărârea adoptată persoanei care a depus contestația;

- stabilirea unei proceduri clare de contestare în instanța de judecată și a hotărârii Comisiei de soluționare a contestațiilor;

- stabilirea obligativității înștiințării Comisiei de licențiere a profesiei de avocat despre hotărârile adoptate, or, presupunem că nu toate hotărârile Comisiei de soluționare a contestațiilor vor putea fi calificate ca fiind pozitive în sensul acordării persoanei a dreptului de a promova la următoarea etapă a concursului sau accesarea în profesia de avocat.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor entităților publice
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Art.I, punctul 31 - Art.48 din lege -

Art.48 -

alin.(4) - Adunarea generală este legal constituită dacă la ea participă cel puțin 1/3 din numărul avocaților cu drept de vot. În cazul în care cvorumul nu a fost întrunit, decanul convoacă adunarea generală în cel mult 30 de zile, iar aceasta se consideră legal constituită indiferent de numărul avocaților participanți. Exprimarea dreptului de vot prin mijloace electronice se consideră participare la adunarea generală;

alin.(5) - Decanul baroului poate decide, prin decizie, ca în adunările generale electivă, procesul de votare pentru alegeri să se desfășoare pe parcursul mai multor zile consecutive;

alin.(7) - Hotărârile adunării generale privind alegerea membrilor organelor de conducere ale Uniunii Avocaților se adoptă conform principiului acumulării de către candidat a celui mai mare număr de voturi valabil exprimate. În caz de paritate de voturi, câștigătorul se alege prin tragere la sorți.

Obiecții:

Articolul 48 conține norme cu privire la Adunarea generală a Baroului.

Alin.(4) stabilește posibilitatea exercitării dreptului de vot prin mijloace electronice, ceea ce se va considera participare la adunarea generală. Totuși, normele sunt lacunare în reglementarea procedurii de convocare a ședințelor on-line a adunării generale a baroului. Astfel, considerăm că doar reglementarea dreptului de vot prin mijloace electronice nu este suficientă pentru a stabili transparent procedura de convocare și desfășurare a adunării generale a baroului.

Alin.(5) acordă dreptul discreționar decanului baroului de a decide, în mod unilateral, prin decizia sa, ca în adunările generale electivă, procesul de votare pentru alegeri să se desfășoare pe parcursul mai multor zile consecutive. Astfel, există riscul ca în anumite situații identice decanul baroului să decidă diferit în dependență de interes și scop. Or, modul de votare trebuie să fie unul transparent și prestabilit, fără intervenții nejustificate și discreționare în acest sens.

Alin.(7) face referință eronată la hotărârile adunării generale privind alegerea membrilor organelor de conducere ale Uniunii Avocaților, or, norma articolului 48 reglementează modul de constituire și organizare a activității adunării generale a baroului și nu stabilește norme privind organele de conducere ale Uniunii Avocaților. În opinia noastră, autorii proiectului s-au referit de fapt la alegerea delegaților din partea Baroului în organele de conducere ale Uniunii Avocaților.

La fel, este confuză sintagma „a celui mai mare număr de voturi valabil exprimate”.

Totodată, instituția „parității de voturi” instituie o procedură de alegere netransparentă cu riscul apariției manifestărilor de corupție.

Recomandări:

Propunem autorului -

- la alin.(4) să fie completat cu norme care să asigure pe deplin desfășurarea ședințelor adunării generale a baroului în format on-line;

- norma alin.(5) urmează să fie exclusă;

- norma alin.(7) urmează a fi reanalizată prin substituirea textului „membrilor organelor de conducere” cu textul „delegaților din partea Baroului în organele de conducere”. La fel, propunem după textul „voturi valabil exprimate” a se completa cu textul „din numărul membrilor prezenți la ședința deliberativă a Baroului”. La fel, textul „în caz de paritate de voturi, câștigătorul se alege prin tragere la sorți” urmează a fi substituit cu textul „în caz de paritate de voturi, se organizează alegeri în mod repetat”.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice ● Lacună de drept ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive ● Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice ● Cumularea competențelor de a stabili rigori, a controla aplicarea lor și de a sancționa ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - dare de mită - corupere pasivă - luare de mită - trafic de influență - conflict de interese și/sau favoritism - influențare necorespunzătoare ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu
---	---

- 13 -

Art.I, punctul 37 - Art.54 alin.(2) din lege -

Art.54 alin.(2) se completează cu lit.d) -

„d) în cazul în care datorită activității sale anterioare apare un risc de conflict de interese”

Obiecții:

Norma prevede că avocatul nu este în drept să acorde asistență juridică persoanei „în cazul în care datorită activității sale anterioare apare un risc de conflict de interese”.

Astfel, norma reglementează doar situația unui conflict de interese bazat pe o legătură cu „activitatea sa anterioară”.

Or, nu este clar ce se are în vedere prin utilizarea textului „activitatea sa anterioară”.

Menționăm acestea, deoarece autorul propune excluderea incompatibilității avocatului cu activitatea de întreprinzător (propunerea de modificare a art.11 din lege - Activități incompatibile cu profesia de avocat), or în condițiile normei propuse avocatul nu va fi obligat să declare un eventual conflict de interese în acest sens.

În aceste condiții, avocatul nedeclarând acest conflict de interese nu va putea fi atras la răspundere, invocând lipsa obligației de raportare a acestui conflict.

Mai mult decât atât, nu este clar mecanismul și autoritatea competentă de stabilire, examinare a conflictului de interese al avocatului, în condițiile în care avocatul nu este subiect al raporturilor juridice statuate în Legea nr.133/2016 în partea ce ține de declararea și soluționarea conflictului de interese.

Datorită lacunei privind reglementarea acestui aspect în proiectul prenotat, există riscul apariției manifestărilor de corupție ce țin de interpretarea favorabilă în interes propriu a normelor cu riscul prejudicierii interesului public.

Recomandări:

Textul „în cazul în care datorită activității sale anterioare apare un conflict de interese” urmează a fi substituit cu textul „există un conflict de interese”.

Totodată, proiectul urmează să fie completat cu norme clare care să reglementeze regimul juridic al conflictului de interese al avocatului.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări

Riscuri de corupție:

- Generale

abuzive

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii

- 14 -

Art.I, punctul 36 - Art.56 alin.(1) din lege -

Art.56 alin.(1) va avea următorul cuprins:

„(2) Încălcarea prevederilor prezentei legi, *încălcarea gravă a normelor Codului deontologic al avocatului*, precum și prevederilor altor acte normative ce reglementează activitatea de avocat constituie temei pentru tragerea la răspundere disciplinară a avocatului”.

Obiecții:

Articolul 56 din lege reglementează răspunderea disciplinară a avocatului.

Alin.(1) propus de autor, în opinia noastră, instituie două moduri/temeiuri pentru tragerea la răspundere disciplinară a avocaților.

Astfel, răspunderea disciplinară a avocaților poate interveni în cazul încălcării prevederilor Legii nr. 1260/2002 cu privire la avocatură și în cazul încălcării grave a normelor Codului deontologic al avocatului, precum și al prevederilor altor acte normative ce reglementează activitatea de avocat. În aceste condiții, a doua condiție urmează să fie îndeplinită doar în cazul „încălării grave a normelor” de către avocat.

Nu putem cunoaște motivele modificării normei alin.(1) din art.56, or, în opinia noastră redacția actuală a alin.(1) este una care nu dă motive de interpretare ambiguă și confuză - Avocații răspund disciplinar pentru acțiunile prin care se încalcă prevederile prezentei legi, normele Codului deontologic al avocatului și prevederile altor acte normative ce reglementează activitatea avocaturii.

În redacția propusă de autorul inițiativei constatăm că, de fapt, instituția răspunderii disciplinare va surveni doar urmare a constatării unei „încălării grave” a unor norme.

În aceste condiții, în lipsa stabilirii exprese a acțiunilor/inacțiunilor care pot fi calificate ca „încălcare gravă”, cu unele excepții (doar alin.(3) al art.13 din lege stabilește că - desfășurarea activității de avocat pe perioada suspendării constituie abatere disciplinară gravă) se poate interpreta că Comisia de etică și disciplină va fi în imposibilitate de a stabili de fiecare dată caracterul „grav” al încălcării.

Or, caracterul grav al încălcării urmează să fie luat în considerație doar la individualizarea pedepsei.

În final, norma este una care este în interesul direct al avocaților, răspunderea disciplinară survenind doar în cazul „încălării grave” a normelor Codului deontologic al avocatului, precum și a prevederilor altor acte normative ce reglementează activitatea de avocat.

Recomandări:

Propunem excluderea sintagmei „încălcare gravă” din textul normei alin.(1) al art.56.

În cazul în care autorul dorește să identifice unele acțiuni/inacțiuni ale avocatului ca fiind încălcări grave, atunci acestea urmează a fi delimitate și stabilite expres în textul legii, ceea ce va permite Comisiei pentru etică și disciplină să individualizeze pedeapsa ținând cont de gravitatea faptei.

În aceste condiții va fi aplicată în mod uniform și prevederea art.57 alin.(2) din lege care stabilește expres că „La aplicarea sancțiunii disciplinare se ține cont de gravitatea abaterii, de circumstanțele în care a fost comisă, de activitatea și comportamentul avocatului”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Concurența normelor de drept
- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

În nota informativă se menționează că „*Legea nr.1260-XV/2002 cu privire la avocatură a suferit modificări importante acum 10 ani. Totuși, ea are încă multe carențe ce țin de practicarea avocaturii, modul de admitere în avocatură, procedurile disciplinare împotriva avocaților și a avocaților-stagiari, competența organelor de autoadministrare a avocaților, etc. Acest proiect de lege este elaborat pentru a soluționa aceste carențe, care au fost menționate inclusiv în Hotărârea Curții Constituționale nr.18 din 3 iulie 2018*”.

Analizând prevederile proiectului constatăm că autorul propune modificări cu privire la stabilirea unor noi cerințe de accesare și exercitare a profesiei de avocat, excluderea caracterului oneros al contractului de efectuare a stagiului profesional de către avocatul stagiar, acordarea dreptului avocatului stagiar de a asista avocatul îndrumător la orice fază a procesului civil, penal și contravențional, precum și a dreptului de a acorda asistență juridică garantată de stat pe cauze civile în modul și în condițiile stabilite de Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat.

Proiectul, de asemenea, propune constituirea unei Comisii de soluționare a contestațiilor, care să reexamineze rezultatele examenelor de admitere la stagiul și ale examenelor de calificare.

La fel, sunt propuse modificări la modul de convocare, organizare și desfășurare a ședințelor Congresului Uniunii Avocaților și Consiliului Uniunii Avocaților, precum și norme care să reglementeze drepturile și obligațiile avocatului, răspunderea disciplinară a acestuia și sancțiunile disciplinare aplicabile avocatului.

Deși nota informativă conține informații vaste privind condițiile ce au impus elaborarea proiectului, aceasta este lacunară și nu conține argumente justificative în privința promovării unor norme din proiect.

Totodată, în proiect au fost atestate unele ambiguități administrative în privința normelor cu referire la:

- procedura desfășurării cursurilor în cadrul Centrului de Instruire a Avocaților;
- modul de organizare a desfășurării ședințelor Congresului, precum și instituirea modalității de organizare repetată a votului în cadrul Congresului;
- procedura de selectare și numire a membrilor Comisiei de licențiere a profesiei de avocat și ai Comisiei de soluționare a contestațiilor;
- procedura de contestare a hotărârilor Comisiei de licențiere a profesiei de avocat și ale Comisiei de soluționare a contestațiilor;
- procedura de declarare a conflictelor de interese ale avocaților și procedura de aplicare a răspunderii disciplinare a avocaților.

Totodată, sunt atestate unele norme cu un potențial de interpretare confuză a sensului acestora, precum și unele lacune de reglementare.

Analiza normelor este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

În final menționăm că prezentul raport de expertiză anticorupție nu face referință la oportunitatea unor sau altor măsuri ce urmează a fi întreprinse, acestea urmează a fi determinate de subiecții cu atribuții în domeniu, raportul de expertiză anticorupție stabilește normele care urmează a fi îmbunătățite în vederea eliminării caracterului confuz al acestora.

În acest sens, recomandăm autorului reexaminarea proiectului prin prisma conținutului raportului de expertiză anticorupție prenotat, precum și prin consolidarea conlucrării cu toți subiecții cu atribuții în domeniu pentru aprobarea unui act normativ uniform și eficient.

18.03.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI, Inspector principal

