



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-1616 din 23.12.2022

La nr. 03/10510 din 05.12.2022

Ministerul Justiției

Prin prezenta, remitem atașat Rapoartele de expertiză anticorupție la următoarele proiecte de legi, conform redacției prezentate pentru efectuarea expertizei anticorupție:

- 1) proiectul de lege cu privire la Curtea Supremă de Justiție (20 file);
- 2) proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor (18 file).

*Anexă: 1) Raportul de expertiză anticorupție nr.ELO22/8434 din 20.12.2022 – 3 file;
2) Raportul de expertiză anticorupție nr.ELO22/8424 din 19.12.2022 – 5 file.*

Director

Iulian RUSU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8434 din 20.12.2022

la proiectul de lege cu privire la Curtea Supremă de Justiție

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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Justiției la data de 22.08.2022, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect, de minim 10 zile lucrătoare pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

De asemenea, autorul proiectului a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată respectarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: *„Finalitățile urmărite de promovarea prezentului proiect de lege sunt următoarele: 1) sporirea calității actului de justiție; 2) crearea premiselor pentru uniformizarea eficientă a practicii judecătorești; 3) consolidarea competențelor CSJ și transformarea acesteia într-o instanță de casație care va asigura uniformizarea calitativă a practicii judiciare; 4) diversificarea componenței CSJ, prin oferirea posibilității accederii în funcția de judecător al CSJ nu doar a celor de carieră, dar și a profesioniștilor din domeniul avocaturii, procuraturii și mediului academic; 5) asigurarea numirii în CSJ a unor judecători imparțiali și integri; 6) sporirea încrederii cetățenilor în sistemul judecătoresc.”*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune adoptarea unei legi noi cu privire la Curtea Supremă de Justiție, care reglementează rolul, atribuțiile și organizarea Curții, modul de selectare și numire a judecătorilor.

În acest sens, autorul a precizat că, *„Implementarea eficientă a reformei propuse implică adoptarea unei legi noi cu privire la CSJ, care va constitui principalul act care reglementează organizarea și activitatea CSJ. Adițional activitatea și organizarea CSJ va fi reglementată și de alte legi, cum ar fi codurile de procedură, Legea cu privire la statutul judecătorului sau Legea cu privire la organizarea judecătorească.”*

Se propune organizarea internă a CSJ să fie reglementată în Regulamentul CSJ, care va fi adoptat de Plenul CSJ. Reglementarea organizării interne a CSJ prin Regulamentul CSJ are scopul de a asigura o mai mare flexibilitate în activitatea și administrarea CSJ, model inspirat de la CtEDO. Subliniem că Regulamentul CSJ nu poate contravine legilor adoptate de Parlament. În cadrul acestuia vor fi dezvoltate unele aspecte menționate în Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție.”

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Proiectul promovează interesul public privind asigurarea unei justiții independente și imparțiale, precum și dezvoltarea instituțiilor care gravitează spre realizarea sarcinilor de asigurare a unei justiții echitabile, eficiente și de calitate.

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".

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

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”.

Potrivit notei informative: „Referitor la impactul financiar al proiectului, subliniem faptul că proiectul bugetului CSJ pentru anul 2023 a fost întocmit reieșind din numărul de 33 de funcții de judecător și 220 de unități de personal pentru Secretariatul CSJ.

Subliniem faptul că numărul de funcții de judecător al CSJ propuse de prezentul proiect nu depășește numărul actual al judecătorilor CSJ. De asemenea, chiar în cazul în care toți judecătorii CSJ care sunt în funcție vor promova evaluarea integrității, numărul acestora nu va depăși cifra de 33.

Drept urmare, implementarea proiectului nu implică cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat.

Implementarea reformei propuse va avea loc drept urmare a micșorării treptate a numărului de judecători din CSJ. Astfel, ar putea interveni cheltuieli suplimentare din bugetul de stat în partea ce ține de demisia judecătorilor CSJ, care nu vor dori să fie supuși evaluării prin achitarea indemnizației de concediere.

De asemenea va fi necesară excluderea diferențierii salariale a judecătorilor CSJ după vechimea în muncă a acestora, pentru a asigura egalitatea între judecătorii de carieră și judecătorii numiți din rîndul altor profesii juridice. Aceste modificări vor fi incluse într-un proiect de modificare a cadrului normativ conex.

Precizăm că proiectul nu prevede nici o intervenție în numărul unităților de personal al Secretariatului CSJ și nici în cuantumul salarizării funcțiilor actuale din Secretariatul respectiv.

Se propune doar redenumirea funcției de Șef al Secretariatului CSJ în Jurisconsult și a funcției de șef adjunct al Secretariatului CSJ – în Secretar general al CSJ, cu reducerea unei funcții de adjunct al Șefului Secretariatului CSJ (în prezent sunt 2 funcții de adjunct).”

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 cît este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"

În mare parte, textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

Unele norme din proiect conțin formulări ambigui și astfel vor permite interpretări abuzive la aplicare (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

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

Proiectul reglementează activitatea Curții Supreme de Justiției - instanța judecătorească supremă din Republica Moldova, al cărui rol este asigurarea interpretării și aplicării uniforme a legislației în sistemul justiției.

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.2 potrivit proiectului de lege cu privire la Curtea Supremă de Justiției Articolul 2. Rolul și atribuțiile Curții Supreme de Justiție (3) Curtea Supremă de Justiție: [...] b) examinează în calitate de instanță de recurs <u>cauzele de importantă socială și juridică, precum și cele care relevă încălcări deosebit de grave ale legii și ale drepturilor omului.</u></p>
<p>Obiecții: Din analiza normei precitate se constată că aceasta posedă potențial coruptibil și la aplicare poate admite abuzuri, în dependență de interesul urmărit al responsabililor de implementare.</p> <p>Este de reținut că formulările conținute în textul normei de genul „cauzele de importantă socială și juridică”, „cauzele care relevă încălcări deosebit de grave ale legii și ale drepturilor omului” au un sens confuz și atribuie caracter discreționar Curții Supreme de Justiție la examinarea cauzelor în calitate sa de instanță de recurs.</p>

În acest sens, nu este suficient de clar potrivit căror criterii/date/informații Curtea Supremă de Justiție în calitatea sa de instanță de recurs va aprecia dacă cauzele prezintă sau nu o importanță juridică sau socială suficientă pentru admisibilitatea recursului, dacă cauzele relevă sau nu încălcări deosebit de grave ale legii și ale drepturile omului și dacă aceste încălcări sunt deosebit de grave ori grave sau ușoare.

Lipsa unor reglementări clare în acest sens determină discreția periculoasă a Curții Supreme de Justiție de a aprecia prin prisma propriilor convingeri dacă o cauză prezintă sau nu importanță juridică sau socială sau dacă relevă încălcări deosebit de grave ale legii și ale drepturilor omului, ceea ce va constitui temei pentru admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului.

Recomandări:

Se recomandă completarea proiectului cu norme care stabilesc modul de apreciere de către Curtea Supremă de Justiție în calitatea sa de instanță de recurs a cauzelor care prezintă importanță socială și juridică și cauzelor care relevă încălcări deosebit de grave ale legii și ale drepturilor omului.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 2 -

Art.6 alin.(3) potrivit proiectului de lege cu privire la Curtea Supremă de Justiție

Articolul 6. Judecătorii Curții Supreme de Justiție [...]

(3) Judecătorul Curții Supreme de Justiție este selectat de Consiliul Superior al Magistraturii în bază de merit, în urma unui concurs public. Candidații sunt apreciați în baza calităților și abilităților profesionale, inclusiv [...]

Obiecții:

Potrivit proiectului, Curtea Supremă de Justiție este instanța judecătorească supremă din Republica Moldova, rolul căreia este asigurarea interpretării și aplicării uniforme a legislației în sistemul de justiție. Din acest motiv, judecătorii Curții Supreme de Justiție ar trebui să dispună de cele mai înalte calificări, de practică și standarde de integritate, iar promovările la CSJ ar trebui făcute cu mare atenție și diligență.

Conform art.10 alin.(1) din Legea nr.544/1995 cu privire la statutul judecătorului, „Procesul de selectare a candidaților la funcția de judecător se desfășoară potrivit unor criterii obiective bazate pe merit, ținând seama de pregătirea profesională, de integritatea, capacitatea și eficiența candidaților.”

Prin urmare, în formula propusă, proiectul exlude din aria de ipoteze unul din criteriile de apreciere a candidatului la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție privind integritatea acestuia. Or, art.11 alin. (1) din Legea integrității nr.82/2017 prevede expres că, „Recrutarea și promovarea agenților în cadrul entității publice se efectuează prin concurs public, conform criteriilor transparente și obiective de selectare în bază de merit, calificare profesională, capacitate, competență și integritate profesională, fără a admite favorizarea intereselor private și a oricăror forme de discriminare pe motiv de sex, rasă, limbă, religie, opinii politice sau orice altă opinie, origine națională sau socială, altor forme de discriminare, în conformitate cu prevederile legislației speciale care reglementează activitatea diferitor categorii de entități și agenți publici.”

Recomandări:

Se recomandă completarea art.6 alin.(3) cu norme care stabilesc că aprecierea candidaților la funcția de

judecător al Curții Supreme de Justiție are loc inclusiv în baza criteriului privind integritatea acestuia.

Factori de risc:

- Lipsa/Insuficiența transparenței funcționării entităților publice

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerului Justiției, finalitățile urmărite de promovarea prezentului proiect de lege fiind sporirea calității actului de justiție, crearea premiselor pentru uniformizarea eficientă a practicii judecătorești, consolidarea competențelor CSJ și transformarea acesteia într-o instanță de casație care va asigura uniformizarea calitativă a practicii judiciare, diversificarea componenței CSJ, prin oferirea posibilității accederii în funcția de judecător al CSJ nu doar a celor de carieră, dar și a profesioniștilor din domeniul avocaturii, procuraturii și mediului academic, asigurarea numirii în CSJ a unor judecători imparțiali și integri și sporirea încrederii cetățenilor în sistemul judecătoresc.

Proiectul are un sens confuz și determină discreția periculoasă a Curții Supreme de Justiției de a aprecia prin prisma propriilor convingeri dacă o cauză prezintă sau nu importanță juridică sau socială sau dacă relevă încălcări deosebit de grave ale legii și ale drepturilor omului, ceea ce va constitui temei pentru admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului.

La fel, proiectul exlude din aria de ipoteze unul din criteriile de apreciere a candidatului la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție privind integritatea acestuia.

Prin urmare, pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

20.12.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Xenia VAMEȘ, Inspector principal