



Cj. Sj

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/5712 din 21.12 2016
La nr.463 din 05 decembrie 2016

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege cu privire la modificarea articolului IV din Legea nr.126 din 9 iulie 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Anexă:

- 1) Raportul de expertiză anticorupție - 3 (trei) file,
- 2) Anexa la raportul de expertiză anticorupție – 1 (una) filă.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege cu privire la modificarea articolului IV din Legea nr.126
din 9 iulie 2016 pentru modificarea și completarea unor acte
legislative

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

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

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

c. Scopul promovării proiectului. Potrivit autorului, proiectul are drept scop prorogarea termenului intrării în vigoare a noilor reglementări privind statutul judecătorului de instrucție. În speță, se propune un termen nou de numire a noilor judecători de drept comun ce urmează să exercite atribuțiile judecătorilor de instrucție începând cu 01.01.2018.

d. Suficiența argumentării. Argumentele invocate de autor în nota informativă nu justifică pe deplin necesitatea promovării proiectului sub unele aspecte reflectate în capitolul II "Evaluarea în fond a proiectului" din prezentul raport de expertiză anticorupție (vis-a-vis de oportunitatea prorogării termenului indicat într-un act legislativ, recent adoptat). Potrivit autorului, unul dintre factorii ce au contribuit la elaborarea proiectului constă în lipsa cadrelor în sistemul judecătoresc la ora actuală, precum și lipsa unui stagiu suficient pentru exercitarea funcției de judecător de instrucție, însă din argumentele prezentate nu putem distinge careva date statistice reale ce ar justifica obiectiv necesitatea prorogării termenului intrării în vigoare a normelor din Legea nr.126 din 09.07.2016.

Astfel, considerăm că sunt întrunite parțial cerințele stabilite de prevederile art.20 al Legii nr.780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, or autorul a evitat să stipuleze careva argumente concludente întru justificarea inițiativei legislative sub aspect conceptual.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare suplimentare de la bugetul de stat.

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

Proiectul este susceptibil de promovarea unor interese de grup în detrimentul interesului public, prin crearea unor circumstanțe care vor tergiversa procesul de numire a judecătorilor de instrucție, conform noilor cerințe prevăzute de Legea nr.126/2016.

Pentru început, remarcăm faptul că autorul nu a adus argumente justificative în nota informativă cu privire la imposibilitatea numirii în funcție a judecătorilor de instrucție în termenii actuali, statuați de Legea nr.126/2016. În acest context, atenționăm că potrivit Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016, aprobată prin Legea nr.231 din 25.11.2011 “Revizuirea funcționării instituției judecătorești în vederea includerii acestuia în corpul judecătoresc comun în calitate de judecător specializat în materia respectivă” respzintă o măsură esențială de sporire a transparenței și a eficienței sistemului judecătoresc, ca obiectiv statuată la pct.1.3 din pilonul I al Strategiei.

Astfel, modificările propuse vin în contradicție cu obiectivele strategice de reformare a sistemului judecătoresc, în speță riscă să fie afectat domeniul de consolidare a independenței, responsabilității, imparțialității, eficienței și transparenței sistemului judecătoresc.

Totodată, reieșind din prevederile de la art.IV alin.(3) din Legea nr.126/2016, Consiliul Superior al Magistraturii trebuia deja pînă la 30 septembrie 2016 să numească judecătorii care vor exercita atribuțiile judecătorești de instrucție, începînd cu 1 ianuarie 2017, precum și pe cei supleanți. Mai mult ca atît, Institutul Național al Justiției trebuia pînă la 30 septembrie 2016 să elaboreze un program de formare a judecătorilor de instrucție, iar pînă la 31 decembrie 2016 să organizeze cursuri de formare profesională pentru aceștea. Astfel, în limita datelor prezentate de autor nu putem confirma cu certitudine dacă în prezent aceste două structuri (Consiliul Superior al Magistraturii și Institutul Național al Justiției) s-au conformat cerințelor legale și obiectivelor strategice sau nu, însă neonorarea obligațiilor statuate prin lege nu ar trebui să servească drept temei pentru tergiversarea procesului de reformare a sectorului justiției, întrucît acesta riscă să afecteze interesul general comun, și anume “transparența și eficiența sistemului judecătoresc”.

Un alt aspect important, constă în faptul că Legea nr.126/2016 supusă modificării este un act recent adoptat, respectiv, termenii de implementare a normelor trebuiau, din start, prevăzuți și calculați astfel încît să nu fie necesar revizuirea lor în decurs de 6 luni de la adoptare. Tendința în cauză poate crea precedente, ceea ce nu este în interesul societății.

În contextul dat, atenționăm asupra necesității revizuirii normelor date prin prisma celor relatate, astfel încît să nu afecteze transparența și imparțialitatea procesului judecătoresc. Prin urmare, constatăm că în varianta propusă proiectul nu este oportun spre promovare.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În opinia noastră proiectul prenotat este lacunar în ceea ce privește transparența organizării și funcționării instituțiilor judecătorești, în mod special, riscă să fie afectată instituția judecătorilor de instrucție. Potrivit art.41 din Codului de procedură penală, adoptat prin Legea

nr.122-XV din 14.03.2003 „Judecătorul de instrucție asigură controlul judecătoresc în cursul urmăririi penale prin: 1) dispunerea, înlocuirea, încetarea sau revocarea arestării preventive și a arestării la domiciliu; 2) dispunerea liberării provizorii a persoanei reținute sau arestate, revocarea ei, ridicarea provizorie a permisului de conducere a mijloacelor de transport; 3) autorizarea efectuării percheziției, examinării corporale, punerii sub sechestru a bunurilor ...”. Astfel, reieșind din competențele acordate, constatăm că judecătorul de instrucție reprezintă un actor primordial în procesul penal, iar prorogarea termenului intrării în vigoare a normelor ce reglementează statutul acestuia, afectează direct transparența întregului proces de desfășurare a actului de justiție. Prin urmare, normele propuse nu corespund standardelor anticorupție statuate în Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003, care prevede la art.11 că „Ținând seama de independența magistraților și de rolul lor fundamental în lupta împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, măsuri pentru a consolida integritatea lor și pentru a preveni posibilitățile de a-i corupe, fără a le prejudicia independența”. Întru excluderea eventualelor riscuri de corupție aferente proceselor reglementate, recomandăm autorului de a revedea proiectul și de a stabili un mecanism ce ar asigura echitabil și în termeni legali reformarea sistemului judecătoresc. Totodată, date fiind obiecțiile expuse în prezentul raport cu privire la neîntrunirea rigorilor de expertiză anticorupție, considerăm proiectul insuficient compatibil și cu standardele naționale anticorupție.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Cu referire la transparența în procesul decizional, constatăm că proiectul prenotat este plasat pe pagina oficială a Parlamentului, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a părților interesate la procesul decizional, plasând proiectul pe pagina web oficială a acestora.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

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

2. Conflicte ale normelor de drept

**Potrivit articolului unic din proiect – „Articolul IV din Legea nr.126 din 9 iulie 2016 ... se modifică după cum urmează:
în tot cuprinsul articolului, textul „1 ianuarie 2017” se substituie cu textul „1 ianuarie 2018”;**”.

Constatăm că proiectul propune amânarea cu 1 an numirea judecătorilor de instrucție, conform noilor cerințe statuate în Legea nr.126/2016, fapt ce contravine prevederilor Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016, aprobată prin Legea nr.231 din 25.11.2011, care a stat la baza actului legislativ supus modificărilor. Astfel, potrivit Strategiei „Revizuirea funcționării instituției judecătorului de instrucție în vederea includerii acestuia în corpul judecătoresc comun în calitate de judecător specializat în materia

respectivă” reprezintă o măsură din cadrul platformei nr.1 care are un termen de realizare de 36 luni (3 ani de la adoptarea Strategiei, Legea nr.231/2011). Prin urmare, prorogarea termenilor intrării în vigoare a noilor reglementări privind statutul judecătorului de instrucție este contrar obiectivelor și termenilor indicați în Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016, ceea ce creează un conflict între normele de drept și poate afecta interesul public general.

Recomandarea: Recomandăm autorului de a revedea proiectul și de a stabili un mecanism ce ar asigura echitabil și în termeni legali reformarea funcționării instituției judecătorului de instrucție.

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

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

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Nu sînt identificate discreții excesive ale autorităților publice, capabile să genereze coruptibilitate.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

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

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

**Potrivit articolului unic din proiect – „Articolul IV din Legea nr.126 din 9 iulie 2016 ... se modifică după cum urmează:
în tot cuprinsul articolului, textul „1 ianuarie 2017” se substituie cu textul „1 ianuarie 2018”;**”.

Cu referire la propunerea dată, stabilim că nota de argumentare nu conține informații relevante care ar justifica necesitatea obiectivă a prorogării termenilor de implementarea a Legii nr.126/2016.

După cum am menționat anterior, revizuirea funcționării instituției judecătorului de instrucție în vederea includerii acestuia în corpul judecătoresc comun în calitate de judecător specializat în materia respectivă, reprezintă o măsură stabilită de Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016. Astfel, în lipsa unor argumente și date concludente ce ar demonstra necesitatea reală de prorogare a termenilor de implementare a Legii nr.126/2016, proiectul se prezintă lacunar la capitolul transparența sistemului judecătoresc. Urmare a faptului că unul dintre obiectivele Strategiei sus-citate este „consolidarea independenței, responsabilității, imparțialității, eficienței și transparenței sistemului judecătoresc”, tergiversarea procesului de reformare a instituției judecătorului de instrucție va avea un impact direct asupra realizării transparente a reformei în sectorul justiției.

Recomandarea: Recomandăm autorului de a revedea proiectul și de a stabili un mecanism ce ar asigura echitabil și în termeni legali reformarea funcționării instituției judecătorului de instrucție.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

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

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

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

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


Cristina Diacenco
inspector superior al Direcției legislație și expertiză anticorupție
19 Decembrie 2016

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

**Anexa la raportul de expertiză anticorupție
asupra nivelului coruptibilității proiectului**

de lege cu privire la modificarea articolului IV din Legea nr.126 din 9 iulie 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative

Nr.	Norma	Factori de coruptibilitate și alte obiecții	Analiza	Recomandarea
1	Potrivit articolului unic din proiect – „Articolul IV din Legea nr.126 din 9 iulie 2016 ... se modifică după cum urmează: în tot cuprinsul articolului, textul „1 ianuarie 2017” se substituie cu textul „1 ianuarie 2018”;	Prevederi incompatibile cu legislația în vigoare	Constatăm că proiectul propune amânarea cu 1 an numirea judecătorilor de instrucție, conform noilor cerințe statuate în Legea nr.126/2016, fapt ce contravine prevederilor Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016, aprobată prin Legea nr.231 din 25.11.2011, care a stat la baza actului legislativ supus modificărilor. Astfel, potrivit Strategiei „Revizuirea funcționării instituției judecătorului de instrucție în vederea includerii acestuia în corpul judecătoresc comun în calitate de judecător specializat în materia respectivă” reprezintă o măsură din cadrul platformei nr.1 care are un termen de realizare de 36 luni (3 ani de la adoptarea Strategiei, Legea nr.231/2011). Prin urmare, prorogarea termenilor intrării în vigoare a noilor reglementări privind statutul judecătorului de instrucție este contrar obiectivelor și termenilor indicați în Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016, ceea ce creează un conflict între normele de drept și poate afecta interesul public general.	Recomandăm autorului de a revedea proiectul și de a stabili un mecanism ce ar asigura echitabil și în termeni legali reformarea funcționării instituției judecătorului de instrucție.

2	<p>Potrivit articolului unic din proiect – „Articolul IV din Legea nr.126 din 9 iulie 2016 ... se modifică după cum urmează: în tot cuprinsul articolului, textul „1 ianuarie 2017” se substituie cu textul „1 ianuarie 2018”;</p>	<p>Lipsa transparenței</p>	<p>Cu referire la propunerea dată, stabilim că nota de argumentare nu conține informații relevante care ar justifica necesitatea obiectivă a prorogării termenilor de implementarea a Legii nr.126/2016. După cum am menționat anterior, revizuirea funcționării instituției judecătorului de instrucție în vederea includerii acestuia în corpul judecătoresc comun în calitate de judecător specializat în materia respectivă, reprezintă o măsură stabilită de Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016. Astfel, în lipsa unor argumente și date concludente ce ar demonstra necesitatea reală de prorogare a termenilor de implementare a Legii nr.126/2016, proiectul se prezintă lacunar la capitolul transparența sistemului judecătoresc. Urmare a faptului că unul dintre obiectivele Strategiei sus-citate este „consolidarea independenței, responsabilității, imparțialității, eficienței și transparenței sistemului judecătoresc”, tergiversarea procesului de reformare a instituției judecătorului de instrucție va avea un impact direct asupra realizării transparente a reformei în sectorul justiției.</p>	<p>Recomandăm autorului de a revedea proiectul și de a stabili un mecanism ce ar asigura echitabil și în termeni legali reformarea funcționării instituției judecătorului de instrucție.</p>
---	--	----------------------------	---	--