



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



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

Nr. 06/2-2600 din 12.05. 2020

La nr. 03/2779 din 24.03.2020

Ministerul Justiției

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (nr.544/1995, nr.178/2014, nr.151/2015, nr.3/2016) - (regresul în contextul condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Ruslan FLOCEA



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6495 din 12.05.2020

### **la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (nr.544/1995, nr.178/2014, nr.151/2015, nr.3/2016) - (regresul în contextul condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului)**

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 privind 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."*

Se constată că proiectul și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Ministerului Justiției la compartimentul Transparența în procesul decizional/Proiecte de acte normative remise

spre coordonare, precum și pe portalul [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), însă fără respectarea termenului de 10 zile lucrătoare acordat părților interesate pentru a putea prezenta recomandări și fără existența anunțului privind organizarea consultării publice a proiectului.

Totodată, se constată că autorul a remis proiectul pentru examinare în mod direct și unor părți interesate din societatea civilă.

În aceste condiții, se consideră că autorul a respectat parțial prevederile legale privind transparența în procesul decizional.

### I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Proiectul legii pentru modificarea unor acte normative a fost elaborat în vederea reglementării instituției regresului în contextul condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

În nota informativă se menționează că „în scopul reglementării, într-un cadru normativ comprehensiv, a mecanismului de aplicare a instituției regresului în contextul condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană, proiectul propune modificarea: Legii nr.544/1995 cu privire la statutul judecătorului, Legii nr.178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, Legii nr. 151/2015 cu privire la Agentul guvernamental și Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură”.

Astfel, proiectul conține norme care să reglementeze procedura de regres a statului împotriva judecătorilor, după caz, a procurorului.

În aceste condiții, judecătorii, după caz, procurorul vor putea fi trași la răspundere materială (în contextul condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului).

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

Proiectul promovează interesul public manifestat prin reglementarea procedurii de regres a statului împotriva judecătorilor, după caz, a procurorilor în contextul condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Deși scopul proiectului este în interes public, din prevederile proiectului, racordate la cadrul legal național, precum și din nota informativă, nu rezultă în mod clar mecanismul de verificare a constatării faptelor judecătorilor/procurorilor pentru a demonstra gradul proporțional de vinovăție al fiecărui participant și modalitatea de stabilire a cuantumului mijloacelor financiare în urma aplicării răspunderii materiale. Astfel, se instituie un mecanism confuz de tragere la răspundere.

În aceste condiții, aprobarea unor norme care să reglementeze răspunderea materială a judecătorilor și a procurorilor în acțiunea de regres în contextul condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, fără a evalua impactul real al normelor propuse, fără a veni cu o abordare în partea ce ține de asigurarea implementării acestor norme, prevederile vor avea mai mult caracter declarativ și, în consecință, vor fi irealizabile cu riscul comiterii manifestărilor de corupție în partea ce ține de aplicarea mecanismului de examinare a gradului de vinovăție a subiecților în vederea stabilirii proporționale a răspunderii materiale a acestora.

Interesul public va fi asigurat în cazul în care aplicarea normelor din proiect va fi susținută de existența unui mecanism viabil, eficient, transparent, respectând principiul contradictorialității,

prezumției nevinovăției, principiul proporționalității răspunderii în raport cu fapta/faptele comise.

Astfel, neasigurarea acestui mecanism va constitui premisă pentru imposibilitatea tragerii efective la răspundere materială a judecătorilor/procurorilor.

În acest context, se impune primordial necesitatea fortificării eforturilor autorităților statului cu competențe directe în domeniul instituției regresului prin angajarea unui dialog constructiv între acestea, cu implicarea societății civile în vederea asigurării implementării unui mecanism eficient și transparent de tragere la răspundere materială a judecătorilor/procurorilor în acțiunea de regres în contextul condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

## 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".

Una din condițiile importante ale etapei de elaborare a unui proiect de act normativ este fundamentarea proiectului de act, nota informativă întocmită în acest scop urmând să conțină informații exhaustive și cât mai detaliate despre condițiile ce au determinat elaborarea proiectului.

La proiect este anexată nota informativă care stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Deși autorul face referință în nota informativă asupra cadrului legal național, asupra cadrului legal internațional, precum și asupra existenței unor decizii ale Curții Constituționale în domeniul regresului prin asigurarea aplicării răspunderii materiale a judecătorilor/procurorilor, totuși, în opinia noastră, nota nu conține argumente care ar demonstra o anticipare realistă a noilor prevederi, modalitatea de încorporare a noilor reglementări cu cadrul legal național în vigoare prin asigurarea unei coeziuni și coerență a acestuia cu normele propuse prin proiect.

Nu poate fi negată necesitatea implementării unor măsuri de asigurare a răspunderii judecătorilor și procurorilor în procedura regresului în contextul condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, ținând cont și de faptul că aceste măsuri pot fi calificate și ca măsuri anticorupție, însă, normele care ar asigura aceste măsuri urmează să fie implementate într-un cadru echitabil, transparent, eficient și consecvent fără a aduce prejudicii independenței actului justiției.

Menționăm aceste aspecte din considerentul că nota informativă nu face referință la mecanismul ce urmează a fi aplicat de către autorități în vederea implementării uniforme a prevederilor. Sau, altfel spus, nota informativă nu face claritate la mecanismul de aplicare a normelor în vederea verificării/constatării faptelor acțiunilor judecătorilor/procurorilor pentru a se putea demonstra intenția sau neglijența gravă a acestora, precum și mecanismul de stabilire a proporționalității

gradului de vinovăție a fiecărui participant în scopul stabilirii ulterioare a pedepsei, respectiv a răspunderii materiale.

În acest sens, nota informativă urmează să fie completată cu informații exhaustive privind mecanismul ce urmează a fi aplicat de către autorități pentru a putea demonstra gradul de vinovăție, forma răspunderii și sancțiunile proporționale gradului de vinovăție.

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 „proiectul nu implică cheltuieli 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 "textului 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, [...]"

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.

### II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

Cu toate acestea, în opinia noastră, proiectul este lacunar în privința unor aspecte, aspecte care fac parte din procedura regresului în contextul condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Lacunele respective sunt analizate în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul reglementează activitatea entităților publice responsabile în mod direct de implementarea prevederilor proiectului.

Deși proiectul conține norme care vin să reglementeze procedura regresului în contextul condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, totuși, în opinia noastră,

proiectul nu este de natură să instituie o procedură administrativă pe alocuri ambiguă și confuză, în special în partea ce ține de asigurarea unui proces transparent, contradictoriu și eficient de constatare a intenției sau a neglijenței grave în acțiunile/inacțiunile judecătorului/procurorului în procedura de regres.

Analiza detaliată a acestor aspecte 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 -
<b>Obiecție generală asupra proiectului -</b>
<b>Obiecții:</b> Proiectul instituie norme privind răspunderea materială a judecătorilor/procurorilor în acțiunea de regres în contextul condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului. O analiză detaliată a conceptului propus prin normele proiectului denotă unele ambiguități administrative care vor duce la aplicarea neuniformă a procedurii de regres. Astfel, în opinia noastră, se constată unele aspecte de incoerență, după cum urmează: <ul style="list-style-type: none"><li>- nu este stabilit un mecanism clar, uniform, eficient de constatare a acțiunilor/inacțiunilor judecătorilor/procurorilor care pot constitui abateri disciplinare prin prisma proporționalității, or, nu este clar cum vor răspunde proporțional fiecare judecător/procuror care a participat la judecarea cauzei la toate etapele acesteia;</li><li>- nu sunt clare acțiunile agentului guvernamental prin prisma obligațiunii sale de a înainta sesizări autorităților cu privire la toate hotărârile Curții Europene prin care a fost constatată o încălcare a drepturilor omului sau libertăților fundamentale (din proiect propunerea de completare a art.6 alin.(1) din Legea nr/151/2015 cu litera g) și h)) în cazul constatării neîntrunirii elementelor constitutive ale abaterii disciplinare de către inspectorul-judecător în condițiile art.23 din Legea nr.178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorului. Atragem atenția astfel că agentul guvernamental, potrivit proiectului, nu este obligat să conteste această decizie a inspectorului-judecător, or, în asemenea caz, de decizia acestui inspector-judecător va depinde posibilitatea aplicării răspunderii materiale a judecătorilor.</li></ul> Aceași situație poate fi constatată și în cazul procedurii disciplinare a procurorilor statuată în Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură <ul style="list-style-type: none"><li>- nu este clară procedura de constatare a intenției sau a neglijenței grave de către inspectorul-judecător, respectiv inspectorul din cadrul Inspecției Procurorilor și, ulterior de către colegiul disciplinar/colegiul de disciplină și etică. Or atât din proiectul prenotat, cât și din nota informativă nu reiese stabilirea unor criterii clare, eficiente, transparente care să asigure pe baza principiului contradictorialității și proporționalității</li></ul>

stabilirea intenției sau a neglijenței grave în acțiunile/inacțiunile judecătorului/procurorului.

În acest sens, o evaluare în complex a cadrului legal național va permite aplicabilitatea transparentă și eficientă a procedurii de regres.

**Recomandări:**

În vederea instituirii unui cadru legal bine încheșat cu privire la răspunderea materială a judecătorului/procurorului prin aplicarea instituției regresului în contextul condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, propunem reexaminarea cadrului legal conștin în vederea asigurării unui proces echitabil, eficient, transparent bazat pe principiul contradictorialității și proporționalității vinovăției prin îmbunătățirea reglementării următoarelor aspecte -

- instituirea criteriilor clare și a mecanismului de aplicare în cadrul procedurii de constatare a vinovăției, pentru a se putea stabili cu certitudine prin probe veridice răspunderea și vinovăția fiecărui participant (judecător/procuror) la toate etapele judecării cauzei în instanțe;

- reglementarea criteriilor în baza cărora se va putea stabili intenția/neglijența gravă în acțiunile/inacțiunile judecătorului/procurorului;

- reglementarea acțiunilor agentului guvernamental în cazul constatării de către inspectorul-judecător și inspectorul din cadrul Inspecției procurorilor a neînțrunirii elementelor constitutive ale abaterii disciplinare sau neconfirmării faptelor invocate prin probele administrate în procesul verificării prealabile, respectiv nu este identificat nici un temei de tragere la răspundere disciplinară (normele din proiect nu obligă agentul guvernamental să conteste aceste decizii, ceea ce înseamnă de fapt lipsa intențării de faptă a procedurii disciplinare cu riscul excluderii asigurării aplicării răspunderii materiale).

Neasigurarea acestor măsuri va constitui premisă pentru neatragerea la răspundere materială a persoanelor vinovate.

Totodată, toate acțiunile întreprinse de către autorități urmează să fie susținute de un cadru legal bine încheșat, să fie echitabile, transparente, eficiente și consecvente care să asigure aflarea adevărului cu respectarea principiilor independenței înfăptuirii actului justiției, cel al contradictorialității și al prezumției nevinovăției.

**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
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor entităților publice

**Riscuri de corupție:**

- Generale

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea unor acte normative a fost elaborat în vederea reglementării instituției regresului în contextul condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

În nota informativă se menționează că „în scopul reglementării, într-un cadru normativ comprehensiv, a mecanismului de aplicare a instituției regresului în contextul condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană, proiectul propune modificarea: Legii nr.544/1995 cu privire la statutul judecătorului, Legii nr.178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, Legii nr. 151/2015 cu privire la Agentul guvernamental și Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură”.

Astfel, proiectul conține norme care să reglementeze procedura de regres a statului împotriva judecătorilor, după caz, a procurorului.

În aceste condiții, judecătorii, după caz, procurorul vor putea fi trași la răspundere materială (în contextul condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului).

Proiectul nu necesită alocarea de mijloace financiare din bugetul de stat.

Deși proiectul este în interes public, în opinia noastră, acesta nu conține norme care ar asigura stabilirea unui mecanism clar de constatare a acțiunilor/inacțiunilor judecătorului/procurorului care ar putea fi calificate ca fiind efectuate cu intenție sau din neglijență gravă în vederea stabilirii proporționale a vinovăției tuturor persoanelor implicate în actul justiției la orice etapă al acestuia.

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

Astfel, aplicarea instituției regresului în contextul condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului urmează să fie aplicată cu respectarea principiilor contradictorialității, proporționalității, independenței actului justiției, prezumției nevinovăției în vederea asigurării, pe de o parte, a răspunderii materiale a judecătorului/procurorului în acțiunea în regres în contextul condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, iar pe de altă parte a imunității și independenței activității judecătorilor/procurorilor.

12.05.2020

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

