



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8754 din 31.05.2023

la proiectul de lege cu privire la modificarea unor acte normative (modificarea cadrului normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție) (număr unic 991/MJ/2022)

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, precum și pe portalul guvernamental www.particip.gov.md, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect, pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

În acest sens, autorul a precizat că, *„Menționăm că prezentul proiect de lege inițial a făcut parte din proiectul Legii cu privire la Curtea Supremă de Justiție și modificarea unor acte normative. Drept urmare, anunțul privind inițierea procesului de elaborare a proiectului menționat se referă și la prezentul proiect de lege și poate fi accesat la următorul link: <https://www.justice.gov.md/ro/content/anunt-privind-initierea-procesului-de-elaborare-proiectului-legii-privind-modificarea-unor-4>. Subliniem că, din considerente de tehnică legislativă, prevederile referitoare la modificarea codurilor de procedură au fost separate de proiectul de bază, fiind incluse într-un proiect de lege distinct. Atragem atenție asupra faptului că prevederile proiectului referitoare la modificarea Legii nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului, Legii nr.155/2011 pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice și Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar anterior au făcut parte din Proiectul legii cu privire la CSJ (numărul unic 609/MJ/2022). Drept urmare, acestea au fost supuse anterior consultării publice.”*

De asemenea, autorul 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 paginile web indicate supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența în procesul decizional a fost asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop *„[...] crearea fundamentului necesar pentru transformarea CSJ într-o instanță de casație, rolul de bază al căreia va consta în uniformizarea practicii judiciare.”*

Autorul a precizat că, *„Finalitățile urmărite de promovarea prezentului proiect de lege sunt: 1) sporirea calității actului de justiție; 2) revizuire competențelor CSJ și transformarea acesteia într-o instanță de casație care ar asigura uniformizarea calitativă a practicii judiciare; 3) modificarea temeiurilor de declarare a recursului în procedura penală, civilă și administrativă; 4) modificarea criteriilor de apreciere a admisibilității cererilor de recurs; 5) reducerea volumului de muncă a judecătorilor CSJ; 6) consolidarea instituțională a CSJ, inclusiv instituirea funcției de Jurisconsult, responsabil de domeniul unificării practicii judiciare; 7) revizuirea modului de salarizare a judecătorilor CSJ potrivit componenței propuse prin proiectul noii Legi CSJ; 8) reglementarea modului de examinare a litigiilor referite instanței supreme până la intrarea în vigoare a modificărilor propuse.”*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea cadrului normativ conex reformei Curții Supreme de Justiției (Legea nr.514/1995 privind organizarea judecătorească, Legea nr.544/1995 cu privire la statutul judecătorului; Codul de procedură penală al Republicii Moldova, Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, Codul administrativ al Republicii Moldova, Legea nr.155/2011 pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice; Legea nr.133/2016 privind declararea averii și intereselor personale; Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar). În acest sens, proiectul se ajustează la prevederile Legii nr.64/2023 cu privire la Curtea Supremă de Justiție, în special cu cele ce se referă la competența și organizarea internă a Curții.

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: „Pentru implementarea prezentului proiectul nu vor fi necesare cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat. Modificările la Legea nr.270/2018 au un caracter tehnic și nu reclamă cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat pentru salarizarea judecătorilor.”

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 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 ambigue 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 conține reglementări privind activitatea Curții Supreme de Justiție - instanța judecătorească supremă din Republica Moldova, rolul căreia constă în asigurarea interpretării și aplicării uniforme a legislației în sistemul de justiție.

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 -

Art.III pct.1, 4, 6, 14 potrivit proiectului de lege cu privire la modificarea unor acte normative

Art.III - Codul de procedură penală al Republicii Moldova [...], se modifică după cum urmează:

1. Articolul 6:

la punctul 8) cuvintele „, recursul în anulare” se exclud; [...]

4. La articolul 30:

alineatul (6) va avea următorul cuprins:

„(6) Curtea Supremă de Justiție judecă recursurile împotriva hotărârilor instanței de apel și revizuirile în complet din 3, 5 sau 9 judecători.”;

alineatele (7) și (8) se abrogă [...]

6. Articolul 39 va avea următorul cuprins:

„Articolul 39. Competența Curții Supreme de Justiție [...]

14. Secțiunea 1 din Capitolul V se abrogă.

Obiecții:

Potrivit normelor precitate supra, proiectul exclude prevederile cu privire la instituția recursului în anulare, fiind astfel stabilită o singură cale extraordinară de atac, ce poate fi exercitată împotriva deciziilor penale - revizuirea.

În acest sens, integrând modificările propuse cu redacția în vigoare a Codului de procedură penală, evidențiem că proiectul nu operează modificări la art.6 pct.9) din cod, potrivit căruia noțiunea de „decizie” este definită ca fiind o hotărâre prin care instanța de judecată se pronunță inclusiv asupra recursului în anulare. Or, art.63 alin.(2) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative stabilește expres că, modificările aduse actului normativ trebuie să se integreze armonios în actul respectiv, asigurându-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea firească a elementelor structurale.

Recomandări: Se recomandă completarea art.III pct.1 din proiect cu norme care modifică art.6 pct.9), prin excluderea din definiția noțiunii „decizie” a textului „recursului în anulare.”.	
Factori de risc: ● Lacună de drept	Riscuri de corupție: ● Generale

- 2 -

Art.III pct.13, art.IV pct.9, art.VI pct.5 potrivit proiectului de lege cu privire la modificarea unor acte normative

Art.III - Codul de procedură penală al Republicii Moldova [...], se modifică după cum urmează: [...]

13. Articolele 431-435 vor avea următorul cuprins: [...]

„Articolul 432. Admisibilitatea recursului [...]

(2) Un complet din 3 judecători, prin încheiere, declară inadmisibil recursul dacă: [...]

5) problema juridică invocată în recurs nu este de o importanță fundamentală pentru dezvoltarea jurisprudenței. [...]

IV. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova [...], se modifică și se completează după cum urmează: [...]

9. Articolul 433: [...]

se completează cu litera e), cu următorul cuprins:
 „e) problema juridică invocată în recurs nu este de o importanță fundamentală pentru dezvoltarea jurisprudenței.”; [...]

VI. Codul administrativ al Republicii Moldova [...] se modifică după cum urmează: [...]

5. Articolul 246: [...]

alineatul (2): [...]

se completează cu litera g), cu următorul cuprins:
 „g) problema juridică invocată în recurs nu este de o importanță fundamentală pentru dezvoltarea jurisprudenței.”

Obiecții:

Din analiza normelor precitate se constată că acestea posedă potențial coruptibil și la aplicare pot admite abuzuri, în dependență de interesul urmărit al responsabililor de implementare.

Este de reținut că, formularea conținută în textul normei de genul „*problema juridică invocată în recurs nu este de o importanță fundamentală pentru dezvoltarea jurisprudenței*” are un sens confuz și atribuie caracter discreționar Curții Supreme de Justiție la examinarea cauzelor în calitatea sa de instanță de recurs.

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 problema juridică invocată în recurs este sau nu de o importanță fundamentală pentru dezvoltarea jurisprudenței și astfel recursul se consideră admisibil sau inadmisibil.

Lipsa unor reglementări clare în acest sens determină discreția periculoasă a Curții Supreme de Justiției de a aprecia prin prisma propriilor convingeri dacă o problemă juridică invocată în recurs prezintă sau nu importanță fundamentală pentru dezvoltarea jurisprudenței, ceea ce va constitui temei pentru admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului.

Recomandări:

Se recomandă completarea art.III și art.IV potrivit proiectului cu norme care stabilesc modul de apreciere și/sau criteriile de care se va conduce Curtea Supremă de Justiție în calitatea sa de instanță de recurs la aprecierea/stabilirea faptului dacă problemele juridice invocate în recurs sunt prezintă sau nu importanță

fundamentală pentru dezvoltarea jurisprudenței.

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

- 3 -

Art.III pct.13, art.IV pct.15, art.VI pct.7 potrivit proiectului de lege cu privire la modificarea unor acte normative

Art.III - Codul de procedură penală al Republicii Moldova [...], se modifică după cum urmează: [...]

13. Articolele 431-435 vor avea următorul cuprins: [...]

Articolul 435. Decizia instanței de recurs [...]

6) Dacă recursul este admis în temeiul art.427 alin.(1) p.6), completul poate emite o încheiere interlocutorie, pe care o expediază inspecției judiciare.” [...]

IV. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova [...], se modifică și se completează după cum urmează: [...]

15. Articolul 445: [...]

se completează cu alineatul (11) cu următorul cuprins:

„(11) Dacă recursul este admis în temeiul art.432 alin.(1) lit.e), completul poate emite o încheiere interlocutorie, pe care o expediază inspecției judiciare.” [...]

VI. Codul administrativ al Republicii Moldova [...], se modifică după cum urmează:

7. La articolul 248, alineatele (1) și (2) vor avea următorul cuprins: [...]

(2) Dacă recursul este admis în temeiul art.245/1 alin.(1) lit.d), completul poate emite o încheiere interlocutorie, pe care o expediază inspecției judiciare.”

Obiecții:

Menționăm că utilizarea cuvântului „*poate*” în normele precitate supra este ambiguă, întrucât oferă dreptul discreționar instanței de recurs de a stabili cazurile în care va emisa sau nu o astfel de încheiere interlocutorie și remisă inspecției judiciare. Potrivit proiectului, instanța de recurs emite o astfel de încheiere în cazul în care recursul este admis dacă hotărârea contestată este arbitrară sau se bazează în mod determinant pe aprecierea vadit nerezonabilă a probelor, ce în consecință constituie eventuale fapte de încălcare a dreptului omului sau a legislației în vigoare.

Asemenea discreții pot fi folosite în mod abuziv de către subiectul responsabil de implementare pentru a obține recompense necuvenite pentru a fi determinat să nu își exercite atribuțiile în modul corespunzător.

În cazul dat, în vederea asigurării coerenței, stabilității și predictibilității normelor juridice prevăzute de art. 3 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017, propunem reexaminarea acestor prevederi.

Recomandări:

Revizuirea/excluderea cuvântului „*poate*” din normele precitate supra, astfel încât să fie excluse oportunitățile de manifestare a comportamentului discreționar de către responsabilii de aplicare a acestei norme.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice • 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 - corupere pasivă - trafic de influență - conflict de interese și/sau favoritism • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - depășire a atribuțiilor de serviciu
---	---

- 4 -

Art.IV pct.14, art.VI pct.6 potrivit proiectului de lege cu privire la modificarea unor acte normative

IV. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova [...], se modifică și se completează după cum urmează: [...]

14. Articolele 442 și 444 vor avea următorul cuprins: [...]

„Articolul 444. Procedura judecării recursului

Recursul declarat admisibil se examinează fără înștiințarea și audierea participanților la proces, cu excepția recursului în care se invocă întemeiat art.432 alin.(1) lit. b) și e). Completul poate decide și în alte cazuri invitarea participanților în ședință pentru a se pronunța cu privire la aspectele din recurs considerate admisibile.” [...]

VI. Codul administrativ al Republicii Moldova [...], se modifică după cum urmează:

„Articolul 247/1. Procedura de judecare a recursului

Recursul declarat admisibil se examinează fără înștiințarea și audierea participanților la proces, cu excepția recursului în care se invocă întemeiat art.245/1 alin.(1) lit. b) și d). Completul poate decide și în alte cazuri invitarea participanților în ședință pentru a se pronunța cu privire la aspectele din recurs considerate admisibile.” [...]

Obiecții:

În urma analizei prevederilor precitate, se atestă caracterul lacunar al reglementărilor propuse, acestea sunt formulate de o manieră ambiguă, acordând posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată.

Expresia utilizată în textul normelor precitate de genul „*cu privire la aspectele din recurs considerate admisibile*” este confuză și va crea incertitudine la aplicare referitor la înțelesul acesteia. Admisibilitatea recursului nu implică și nici nu exclude temeinicia sau legalitatea cererii, ci reprezintă doar un filtru procedural prealabil, care reglementează modalitatea de adresare a recursului către instanța de recurs și criteriile pe care trebuie să le îndeplinească pentru a putea fi examinat în fond. Proiectul a prevăzut în acest sens cerințele pe care trebuie să le întrunească recursul pentru a fi admis, neîndeplinirea cărora va conduce la imposibilitatea examinării recursului în fond, intervenind astfel inadmisibilitatea cererii de recurs.

În concluzie, până a ajunge să se analizeze fondul recursului, instanța de recurs trebuie să efectueze un control al condițiilor generale de admisibilitate pentru a se putea pronunța asupra unor aspecte din recurs considerat admisibil. Respectiv, instanța de recurs nu se pronunță asupra admisibilității/inadmisibilității unor aspecte din recurs, ci asupra recursului ca atare ca fiind o cale de atac ordinară.

Recomandări:

Reformularea prevederilor propuse la art.444 din Codul de procedură civilă și la art.247/1 din Cod administrativ, astfel încât să se reglementează clar și fără echivoc modul de judecare a recursului în cazul în care instanța de recurs decide invitarea participanților în ședința de judecată, prin prisma obiecțiilor expuse supra.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu
--	---

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Justiției și are drept scop crearea fundamentului necesar pentru transformarea CSJ într-o instanță de casație, rolul de bază al căreia va consta în uniformizarea practicii judiciare. Finalitățile urmărite de promovarea prezentului proiect de lege sunt: 1) sporirea calității actului de justiție; 2) revizuire competențelor CSJ și transformarea acesteia într-o instanță de casație care ar asigura uniformizarea calitativă a practicii judiciare; 3) modificarea temeiurilor de declarare a recursului în procedura penală, civilă și administrativă; 4) modificarea criteriilor de apreciere a admisibilității cererilor de recurs; 5) reducerea volumului de muncă a judecătorilor CSJ; 6) consolidarea instituțională a CSJ, inclusiv instituirea funcției de Jurisconsult, responsabil de domeniul unificării practicii judiciare; 7) revizuirea modului de salarizare a judecătorilor CSJ potrivit componentei propuse prin proiectul noii Legi CSJ; 8) reglementarea modului de examinare a litigiilor referite instanței supreme pînă la intrarea în vigoare a modificărilor propuse.

Proiectul respectă rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul a asigurat informarea publicului despre inițierea elaborării proiectului de decizie, precum și consultarea publică a acestuia.

Însă, unele norme din proiect reglementează insuficient instituția recursului în anulare, precum și au un sens confuz și determină discreția periculoasă a Curții Supreme de Justiție de a aprecia prin prisma propriilor convingeri dacă problema juridică invocată în recurs este sau nu de o importanță fundamentală pentru dezvoltarea jurisprudenței, ceea ce va constitui temei pentru admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului.

Utilizarea cuvîntului „poate” în textul proiectului este ambiguă, întrucît oferă dreptul discreționar instanței de recurs de a stabili cazurile în care va emisa sau nu o astfel de încheiere interlocutorie și remisă inspecției judiciare.

La fel, expresia utilizată în textul normelor precitate de genul „cu privire la aspectele din recurs considerate admisibile” este confuză și va crea incertitudine la aplicare referitor la înțelesul acesteia.

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.

31.05.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Digitally signed by Vameș Xenia
Date: 2023.05.31 14:49:12 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



VAMEȘ, Inspector principal