



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

### asupra nivelului coruptibilității proiectului

### de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.1260-XV din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură

#### I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

##### 1. Evaluarea fundamentării proiectului

###### *1.1 Fundamentarea generală a proiectului*

**a. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, 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.** Proiectul de lege urmărește modificarea condițiilor de accedere în profesia de avocat. Astfel, persoanele care au cel puțin 10 ani vechime în funcția de judecător sau procuror vor fi scutite doar de efectuarea stagiului profesional, aceștia urmînd să depună, în termen de 6 luni după demisia din funcțiile respective, o solicitare de participare la examenul de calificare. De asemenea, prevederile proiectului instituie pentru avocat, obligativitatea asigurării de răspundere civilă profesională, stabilește răspunderea disciplinară a avocaților stagiați, implicarea reprezentanților societății civile în procesul de supraveghere a implementării legislației cu privire la etica profesională a avocaților, precum și alte modificări ce au drept scop înlăturarea lacunelor legislative și interpretărilor multiple.

**d. Suficiența argumentării.** Conform art.20 din Legea nr.780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină: - condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări; - principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui; - referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză; - fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură și alte aspecte. În cazul proiectului examinat, nota informativă ar trebui să conțină: - o analiză a nivelului de compatibilitate a normelor propuse cu standardele internaționale în domeniu; - o analiză mai fundamentală a potențialului efect social al proiectului.

Deși autorul menționează în nota informativă că prevederile proiectului urmăresc stabilirea unor criterii clare și transparente, bazate pe merit, de accedere în profesia de avocat, totuși în realitate normele proiectului sunt lacunare și creează și mai multe confuzii legate de

procedura și criteriile de accesare în profesia de avocat. Asupra acestor aspecte ne vom referi mai detaliat la capitolul "Evaluarea în fond a proiectului". De asemenea, semnalăm că simpla demonstrare a calităților de memorare a codurilor (legislației) nu reprezintă garanția selectării unui candidat apt să desfășoare profesia de avocat la un înalt nivel calitativ. În orice alt domeniu de activitate și în toate statele civilizate din lume, experiența este atul cel mai de preț al unui candidat la orice post sau poziție. În domeniul juridic, cu atît mai mult, aceasta trebuie să joace un rol important, pentru că responsabilitățile asumate de un avocat în orice cauză sunt foarte mari. Prin urmare, recomandăm autorului completarea notei informative a proiectului cu referințe la practica altor state în acest domeniu, spre exemplu Germania: „Referendariat-ul” german nu este axat în principal pe formarea pentru a deveni avocat, ci este o pregătire practică pentru a deveni judecător, procuror sau avocat. „Referendariat-ul” este, prin urmare, un curs de formare post-universitar obligatoriu pentru a accede la oricare dintre aceste profesii. Astfel, doar opinia și dorința Uniunii Avocaților de a birocratiza procedura de accesare în profesia de avocat nu poate constitui un temei obiectiv și suficient pentru promovarea modificărilor propuse la art.10 alin.(2) din Legea 1260/2002. Totodată, semnalăm că redacția actuală a art.10 alin.(2) din Legea 1260/2002 nu contravine principiilor esențiale ale exercitării profesiei de avocat - Pregătirea juridică, formarea și admiterea în profesia de avocat, principiu statuat prin Recomandarea nr. (2000) 21 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei "Privind libertatea de a exercita profesia de avocat".

### **1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului**

Implementarea normelor proiectului nu presupune cheltuieli financiare de la bugetul de stat.

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

Prin proiect, se promovează eventualele beneficii ale unui grup de persoane (avocați) necorelate interesului public general – servicii juridice calificate acordate cetățenilor, prin instituirea unor proceduri birocratice de accesare în avocatură și cerințe excesive persoanelor care dețin pregătire, experiență și calificare profesională. Asupra acestor aspecte ne vom referi mai detaliat la capitolul "Evaluarea în fond a proiectului".

## **2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție**

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

**Asigurarea transparenței în procesul decizional.** La momentul examinării, proiectul și nota informativă la acesta, era publicat pe site-ul oficial al Ministerului Justiției, ceea ce atestă faptul că proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile art.8-12 ale Legii nr.239-XVI/2008 privind transparența în procesul decizional.

## **II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI**

## 1. Formulări lingvistice ambigui

**Pct.3 din proiect ce prevede modificarea art.10 alin.(3) din Legea 1260/2002 – „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: ...”**

Sintagma „sau după caz, nu i se eliberează licența de avocat” prin conținutul său creează confuzii deoarece art.10 stabilește cerințele pentru exercitarea profesiei de avocat, care sunt examinate fie în cazul admiterii la stagiul profesional, fie (pentru persoanele exceptate de la efectuarea stagiului profesional) în momentul admiterii la susținerea examenului de calificare, art.21 din Legea 1260/2002. Sintagma menționată supra ar fi putut fi valabilă în cazul în care ar mai fi existat o categorie de persoane care sunt exceptate și de la examenul de calificare, însă dat fiind că proiectul nu prevede o astfel de categorie de persoane, considerăm că sintagma „sau după caz, nu i se eliberează licența de avocat”, la aplicare, va crea multiple interpretări și situații confuze.

**Recomandarea: Propunem autorului fie excluderea sintagmei „sau după caz, nu i se eliberează licența de avocat”, fie redarea clarității normei.**

**Pct.4 din proiect ce prevede expunerea în redacție nouă a art.11 din Legea 1260/2002 – Art.11 Incompatibilități**

**Profesia de avocat este incompatibilă cu:**

**a) oricare funcție retribuită, cu excepția funcțiilor legate de activitatea științifică, didactică și de creație, sportivă, ...”**

Atragem atenția că proiectul nu stipulează suficient de clar dacă incompatibilitățile stabilite la acest articol se aplică avocaților cărora li s-a eliberat licența de către Ministerul Justiției și deja exercită această activitate sau se răsfrâng și asupra persoanelor care doresc să acceadă în această profesie (ex. judecători, procurori, etc.). La moment, aceste prevederi sunt invocate inclusiv față de persoanele care doresc să acceadă în această profesie. Întru evitarea cazurilor de aplicare discreționară a normelor, considerăm necesar ca proiectul de lege să stipuleze clar că prevederile referitoare la incompatibilități se răsfrâng doar asupra persoanelor care exercită profesia de avocat.

**Recomandarea: Propunem autorului specificarea expresă în proiectul de lege că incompatibilitățile prevăzute la art.11 din proiect se răsfrâng doar asupra persoanelor care exercită profesia de avocat.**

## 2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

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

**Pct.5 din proiect ce prevede modificarea art.13 alin.(3) lit.d) din Legea 1260/2002 – lit.d) se completează cu cuvintele „, în baza deciziei Consiliului Uniunii Avocaților”.**

În cazul dat semnalăm că redacția art.13 alin.(3) din Legea 1260/2002 nu are careva litere. Astfel, trimiterea efectuată este una eronată și creează confuzii.

**Recomandarea: Propunem autorului de a revedea proiectul prin stabilirea clară a normelor care se doresc a fi completate cu sintagma „ , în baza deciziei Consiliului Uniunii Avocaților”.**

#### **4. Discreții excesive ale autorităților publice**

**Pct.9 din proiect ce prevede modificarea art.19 alin.(1) din Legea 1260/2002 – „Persoana care a promovat examenul de admitere la stagiul dobîndește calitatea de avocat stagiar și efectuează în mod obligatoriu un stagiul de pregătire profesională cu durată de 18 luni, însă nu mai mult de 24 luni.”**

Cu referire la durata efectuării stagiului profesional, semnalăm că redacția normei este una lacunară și confuză, deoarece nu stabilește criteriile și condițiile de fixare a termenului de efectuare a stagiului profesional de 18 luni sau de 24 de luni. Considerăm că lipsa acestor norme reprezintă un factor de coruptibilitate, întrucât acordă dreptul de stabilire a stagiului de pregătire profesională în mod arbitrar, în dependență de interese și „motivare”.

De asemenea, nota informativă nu justifică temeiurile care au stat la baza majorării termenului de efectuare a stagiului profesional (24 luni), majorare, care este neproportională în raport cu stagiul de pregătire inițială (18 luni) în alte profesii, cum ar fi cele de judecător, procuror, notari etc., termen, care cuprinde atât perioada de practică, cât și cea teoretică. Menționăm că invocarea faptului că majorarea acestui termen de la 18 la 24 de luni reprezintă poziția Consiliului Uniunii Avocaților, nu reprezintă un argument justificativ și suficient pentru promovarea acestor modificări. Autorul trebuie să respecte prevederile Legii nr.780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, și anume argumentarea condițiilor ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, practica altor state, deficiențele reglementărilor actuale și alte argumente justificative.

**Recomandarea: Propunem autorului de a stabili termenul de efectuare a stagiului profesional de 18 luni, ori de a stabili exhaustiv criteriile și condițiile cînd acest termen este 18 luni și cînd acest termen se majorează pînă la 24 de luni.**

**Pct.9 din proiect ce prevede modificarea art.19 alin.(1) din Legea 1260/2002 – „...Stagiul profesional se finalizează la admiterea în profesia de avocat sau la expirarea a 24 luni de stagiul.”**

Norma este confuză și permite interpretări multiple, deoarece nu stabilește clar momentul în care stagiul profesional se finalizează. Proiectul nu stabilește clar nici momentul cînd se consideră drept „admiterea în profesia de avocat”, odată cu admiterea persoanei la examenul de calificare sau momentul cînd persoana obține licența de avocat. Avînd în vedere că proiectul prevede că stagiul profesional poate fi de 18 luni și de 24 de luni, considerăm că ar fi logic și corect ca stagiul profesional să se finalizeze în momentul expirării termenului de 18, și respectiv 24 de luni. Existența unor astfel de norme, la aplicare ar putea crea confuzii și oportunități pentru manifestări de corupție, în sensul interpretării normei în mod favorabil și discreționar, în dependență de „motivare”.

**Recomandarea: Recomandăm autorului de a stabili clar momentul finalizării stagiului profesional, adică la expirarea termenului de stagiul de 18, și respectiv 24 de luni.**

**Pct.7 din proiect ce prevede completarea art.15 din Legea 1260/2002 cu alin.(2/1) – ”Reglementările referitoare la avocat sunt aplicabile și avocatului stagiar dacă din legislație nu rezultă altfel.”**

Prevederile sunt generale și confuze, deoarece nu stabilesc expres care reglementări referitoare la avocat sunt aplicabile și avocatului stagiar. Existența unor astfel de norme, la aplicare vor crea confuzii și aplicarea discreționară a normelor, dat fiind faptul că atât avocatul îndrumător, cât și avocatul stagiar vor fi incapabili să determine care totuși reglementări se răsfrâng și asupra activității avocatului stagiar. De asemenea, aceste neclarități vor putea constitui drept temei pentru invocarea respectării sau nerespectării prevederilor legale, inclusiv și pentru sancționarea avocaților stagiați, avocaților îndrumători.

**Recomandarea: În această situație considerăm oportun completarea proiectului cu norme care ar reglementa clar statutul avocatului stagiar și prevederile legale care se răsfrâng asupra sa.**

**Pct.29 din proiect ce prevede modificarea art.41 alin.(3) din Legea 1260/2002 – „În funcția de secretar general poate fi angajată persoana care are studii superioare și experiență profesională de cel puțin 2 ani.”**

În cazul dat semnalăm că prevederile sunt inoportune și nejustificate, în condițiile în care se lasă loc de interpretări privind alegerea arbitrară a unei persoane necalificate în funcția de secretar general al Uniunii Avocaților.

Esențial însă este a releva că potrivit alin.(5) art.41 secretarul general al Uniunii Avocaților are atribuții ce țin de gestionarea economico-financiară a Uniunii Avocaților; încheierea acordurilor și contractelor în numele Uniunii Avocaților; ordonarea cheltuielilor bugetare ale Uniunii Avocaților; organizarea elaborării, fundamentarea și prezentarea la Congres a proiectului bugetului anual al Uniunii Avocaților; prezentarea Congresului raportul privind execuția anuală a bugetului Uniunii Avocaților; participarea, fără drept de vot, la sesiunile Congresului și la ședințele Consiliului Uniunii Avocaților; angajarea personalului secretariatului și conduce activitatea acestuia; organizează ținerea evidenței tuturor imobilelor din proprietatea sau din administrarea Uniunii Avocaților, precum și a celorlalte bunuri aflate în patrimoniul acesteia, precum și îndeplinirea altor atribuții la indicația Congresului și a Consiliului Uniunii Avocaților. Prin urmare, semnalăm că redacția propusă comportă un pronunțat caracter ambiguu, nefiind în măsură să determine propriu zis criteriile obiective și profesioniste pentru recrutarea secretarului general al Uniunii Avocaților. Existența acestor prevederi comportă un considerabil potențial coruptibil, lăsându-se, de fapt, la discreția persoanelor responsabile posibilitatea de a selecta și angaja în funcția de secretar general al Uniunii Avocaților unele persoane „convenabile”, necompetente și necalificate.

**Recomandarea: Considerăm oportun excluderea din proiect a modificărilor propuse la art.41 alin.(3) din Legea 1260/2002.**

### **5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor**

**Pct.3 din proiect ce prevede expunerea în redacție nouă a alin.(2) art.10 din Legea 1260/2002 – „(2) Sînt scutite de efectuarea stagiului profesional persoanele care dețin titlul de doctor în drept, precum și cele 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. Persoanele scutite de efectuarea stagiului profesional, până la participarea la examenul de calificare, sunt obligate să urmeze cursuri, în volum de cel puțin 36 ore, la subiectele reglementate de statutul profesiei de avocat, de deontologie profesională a avocaților și de administrare a formelor de exercitare a avocaturii, conform planului aprobat de Consiliul Uniunii Avocaților.”**

La determinarea temeiurilor juridice de modificare a condițiilor de accesare în profesia de avocat a judecătorilor, procurorilor și doctorilor în drept, autorul este obligat să țină cont de faptul că reglementările stabilite anterior prin art.10 alin.(2) în redacția actuală a Legii 1260/2002 nu pot fi anulate fără a fi substituite prin măsuri echivalente. În acest caz se ating drepturile subiective ale celor vizați de modificarea propusă, drepturi care au fost consacrate într-o lege anterioară, iar efectul acestei legi nu poate fi limitat de o lege ulterioară, or, în acest caz legea nouă are acțiune retroactivă, fapt ce contravine și prevederilor art.22 din Constituția Republicii Moldova. În cazul în care însă legea nouă nu are putere retroactivă, ea nu poate desființa ordinea stabilită prin legea anterioară și nu poate anula consecințele ei. În acest context o soluție ar fi ca modificările promovate să fie aplicate doar salariaților nou-angajați, adică judecători, procurori sau doctori în drept care se vor angaja sau care vor efectua studiile de doctorat din momentul intrării în vigoare al prezentei legi, fie reglementarea condițiilor de accesare în avocatură a judecătorilor și procurorilor analogic și proporțional condițiilor de accesare în funcția de judecător sau procuror. Cum ar fi, stabilirea termenului de 5 ani de vechime în muncă în funcția de judecător sau procuror (art.37 alin.(2) din Legea 294/2008 cu privire la Procuratură și art.6 din Legea 544/1995 cu privire la statutul judecătorului) și nu 10 ani cum este prevăzut în proiect, acordarea dreptului de a participa la examenul de calificare fără a fi necesară concedierea acestora din funcțiile de judecător sau procuror.

**Recomandarea: Modificarea proiectului prin prisma celor menționate mai sus.**

#### **6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței**

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

#### **7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control**

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

#### **8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare**

**Pct.44 din proiect ce prevede modificarea art.57 alin.(1) lit.c) din Legea 1260/2002, precum și prevede completarea art.57 cu un alineat nou alin.(1/1) – „lit.c) amenda de la 1000 la 10 000 de lei;” și „(1/1) Sancțiunile disciplinare pentru avocații stagiați sunt: ... c) amenda de la 1000 la 10 000 de lei;”**

Semnalăm asupra unor norme care stabilesc cuantumul amenzilor „de la 1000 la 10 000 de lei” atât pentru avocați, cât și pentru avocații stagiați, adică norma stabilește o diferență de cuantum între minimul și maximul amenzii exagerat de mare, fapt ce conferă Comisiei pentru etică și disciplină discreția de a decide, în situații perfect identice, asupra aplicării amenzii la un cuantum diferențiat, în dependență de interese și scopuri.

**Recomandarea: Recomandăm autorului să micșoreze diferența dintre minimul și maximul amenzi.**

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

Hotărîrea 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

  
Elena Bedros  
Șef al Secției expertiză anticorupție în sectorul public  
24 Noiembrie 2015

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a  
Centrului Național Anticorupție - [www.cna.md](http://www.cna.md)*