



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. 06/2-4905 din 22.08.2022

La nr. 334 din 12.08.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.198/2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat (art.2, 11, 13/1, ș.a.).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>2022</u>		
" <u>24</u> "	<u>08</u>	<u>2022</u>
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8159 din 22.08.2022

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.198/2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat (art.2, 11, 13/1, ș.a.)

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 Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este un grup de deputați în Parlament, 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 pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop „[...] fortificarea sistemului de asistență juridică garantată de stat, în vederea asigurării efective a dreptului la apărare, în corespundere cu Constituția Republicii Moldova și Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr. 198/2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat, fiind stabilit expres faptul că asistența juridică calificată, oferită în dependență de nivelul veniturilor, se acordă persoanelor al căror venit este mai mic de salariul minim lunar stabilit de Guvern; introdusă o nouă categorie de persoane care pot beneficia de asistență juridică calificată indiferent de nivelul veniturilor – persoanele cu dizabilitate severă și accentuată; simplificată modalitatea de recrutare a para-juriștilor; exclusă interdicția conform căreia mandatul membrului CNAJGS sau al directorului executiv poate fi reînnoit doar o singură dată și introdus un temei suplimentar de refuz în acordarea asistenței juridice calificate – în cazul în care solicitantul deja beneficiază, pe aceeași cauză, de asistență juridică calificată garantată de stat sau de asistență juridică acordată de un avocat în bază de contract.

În acest sens, autorul a precizat că, „[...] este imperioasă reglementarea expresă în Legea nr. 198/2007 a faptului că asistență juridică calificată (oferită în dependență de nivelul veniturilor) se acordă persoanelor al căror venit este mai mic de cuantumul minim garantat al salariului lunar în sectorul real (salariul minim lunar), care, în prezent, conform Hotărârii Guvernului nr. 142/2022, constituie 3 500 lei. În așa mod, se va realiza acoperirea parțială a cheltuielilor financiare esențiale care nu sunt luate în considerare la determinarea cuantumului minimului de existență, precum și se va asigura exercitarea efectivă a dreptului la apărare de către persoanele social-vulnerabile.

Adițional, proiectul propune un șir de prevederi minore, care au drept scop fortificarea și eficientizarea capacităților funcționale ale Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat [...] în vederea acordării asistenței juridice calificate. Acestea se referă la criteriile de angajare a para-juriștilor, mandatul membrilor CNAJGS și al directorului executiv, temeiurile refuzului de acordare a asistenței juridice calificate etc.”

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 unui sistem funcțional și echitabil de asistență juridică garantată de stat, astfel încât să sporească sentimentul de siguranță al persoanelor cu venituri mici, precum și nivelul lor de încredere în sistemul de justiție.

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”.

„Pentru implementarea prevederilor proiectului vor fi necesare cheltuieli financiare suplimentare din bugetul public național. Astfel, majorarea pragului financiar sub care persoanele vor putea beneficia de asistență juridică calificată (cu 1 317 lei), precum și introducerea unei noi categorii de persoane care vor putea beneficia de asistență juridică calificată indiferent de nivelul veniturilor (persoanele cu dizabilitate severă și accentuată), va determina majorarea numărului de solicitări pentru acordarea asistenței juridice calificate și, implicit, necesitatea majorării bugetului planificat pentru remunerarea avocaților care acordă aceste servicii. [...] Astfel, pentru primul an de implementare a prevederilor proiectului (2023) va fi necesară alocarea unei sume estimative, pornind de la datele statistice și indicatorii existenți. Ulterior, după primul an de implementare, bugetul planificat pentru remunerarea avocaților va fi ajustat în dependență de numărul solicitărilor noi parvenite. Conform Raportului anual de activitate al Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat (1 ianuarie 2021 – 21 decembrie 2021), în 2021 a fost acordată asistență juridică calificată în 47 990 cazuri, precum și fiind executată suma de 73 522,7 mii lei pentru remunerarea avocaților. Astfel, pentru implementarea noilor modificări, se propune planificarea bugetului pentru 15 000 cazuri suplimentare de asistență juridică calificată și alocarea sumei suplimentare de 20 000 mii lei pentru remunerarea avocaților.”

Ca urmare, proiectul va avea un impact bugetar, prin acordarea asistenței juridice calificate prin majorarea pragului financiar, iar acest fapt impune obligativitatea efectuării unui studiu de impact financiar, cerință impusă prin art. 16-17 din Legea nr. 181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, art. 34 alin. (5) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative și Hotărârii Curții Constituționale nr. 29/2001 privind interpretarea prevederilor art. 131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat.

Conform art. 17 din Legea nr. 181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, „(1) Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative. (2) Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget.”, iar potrivit art. 34 alin. (5) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, „Expertiza financiară este efectuată de către Ministerul Finanțelor, este obligatorie pentru proiectele care au impact asupra bugetului public și are menirea de: a) a asigura concordanța prevederilor proiectului cu legislația din domeniul financiar; b) a evalua cheltuielile pentru realizarea noilor reglementări; c) a semnala deficiențele cu caracter financiar și a prognoza consecințele în domeniul financiar”.

Totodată, întru respectarea prevederilor art. 131 din Constituția Republicii Moldova, precum și a Hotărârii Curții Constituționale nr. 29/2001 privind interpretarea prevederilor art. 131 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat, având în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie

acceptate de Guvern. Conform art. 131 din Constituție: „4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern. [...] (6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”.

Respectiv, pentru a asigura punerea în aplicare a deciziei care are un impact bugetar, se atestă necesitatea completării notei informative cu fundamentarea economico-financiară în conformitate cu art. 30 lit. e) al Legii nr. 100/2017.

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, [...]”.

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 nr.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 normative în vigoare.

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

Proiectul nu reglementează activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

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.I pct.8 potrivit proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.198/2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat</p> <p>Art. I. – Legea nr. 198/2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat [...], se modifică după cum urmează: [...]</p> <p>8. La articolul 33 alineatul (1), enunțul „Periodic, către data de 30 iunie și 31 decembrie, listele se actualizează și sînt făcute publice.” se substituie cu enunțul „Listele se actualizează semestrial și <u>sunt făcute publice</u>”.</p>	
<p>Obiecții:</p> <p>Norma analizată reglementează confuz aspectul cu referire la modul de informare a publicului despre lista avocaților publici și lista avocaților care acordă asistență juridică, ceea ce reprezintă o deficiență a asigurării reale a transparenței funcționării instituției avocatului.</p> <p>În acest sens, expresia utilizată în textul normei „<i>sunt făcute publice</i>” nu indică și la sursa unde pot fi consultate listele avocaților. În acest caz, există riscul ca listele respective să fie lipsite de transparență, deoarece astfel se limitează accesul persoanelor interesate la informația despre avocați.</p> <p>Lipsa unor reglementări clare în acest sens lasă la discreția Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat să decidă asupra sursei de publicare, în dependență de interesul și scopul urmărit.</p>	
<p>Recomandări:</p> <p>Completarea normei cu prevederi privind sursa de publicare (pagina web a Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat etc.) a listei avocaților publici și listei avocaților care acordă asistență juridică.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Lacună de drept ● Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public 	<p>Riscuri de corupție:</p> <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 un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova și are drept scop fortificarea sistemului de asistență juridică garantată de stat, în vederea asigurării efective a dreptului la apărare, în corespundere cu Constituția Republicii Moldova și Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Proiectul este lacunar în ce privește modul de informare a publicului despre lista avocaților publici și lista avocaților care acordă asistență juridică, ceea ce reprezintă o deficiență a asigurării reale a transparenței funcționării instituției avocatului.

Prin urmare, proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, iar pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

Totodată, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar de solicitat punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art. 131 alin. (4) și (6) din Constituție.

22.08.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Xenia VAMES, Inspector principal