



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege cu privire la Procuratură

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 a fost elaborat în vederea implementării prevederilor Concepției de reformă a Procuraturii, aprobată prin Legea nr.122 din 3 iulie 2014 și are drept scop instituirea standardelor din țările europene/comunitare în organizarea și activitatea Procuraturii, stabilirea locului, rolului și competența Procuraturii în cadrul sistemului de justiție penală, revizuirea structurii Procuraturii și sporirea transparenței activității acesteia. De asemenea, proiectul de lege conține un șir de institute noi și mecanisme chemate să asigure independența și autonomia procurorilor, selecția și cariera acestora și evaluarea performanțelor. Un capitol aparte al legii se referă la instituirea Inspecției procurorilor, răspunderea disciplinară și patrimonială a acestora.

d. Suficiența argumentării. Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea promovării proiectului.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Potrivit autorului, implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat, în special pentru realizarea prevederilor referitoare la salarizarea procurorilor și crearea procuraturii specializate. În nota informativă, se menționează că la această etapă identificarea sumei exacte care ar fi necesară pentru acoperirea cheltuielilor respective este dificil de realizat, însă acest fapt nu corespunde exigențelor art.20 lit.d) din Legea 780/2001 privind actele legislative, care prevede că nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Prin urmare, se recomandă revizuirea și completarea notei informative cu date, cel puțin estimative, referitor la mijloacele financiare necesare implementării prevederilor proiectului.

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

Proiectul promovează interesul general al societății, și anume de a crea o Procuratură funcțională, independentă, autonomă și transparentă.

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. Potrivit art. 9 al Legii nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, la inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, cu cel puțin 15 zile lucrătoare pînă la examinarea deciziei, anunțul respectiv pe pagina web oficială, ce va conține în mod obligatoriu: argumentarea necesității de a adopta decizia; termenul-limită, locul și modalitatea în care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate pot avea acces la proiectul respectiv. Astfel, menționăm că la momentul examinării prezentului proiect, pe pagina web oficială a Ministerului Justiției este plasat proiectul și nota informativă a acestuia.

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. Potrivit art. 9 al Legii nr. 239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, la inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, cu cel puțin 15 zile lucrătoare pînă la examinarea deciziei, anunțul respectiv pe pagina web oficială, ce va conține în mod obligatoriu: argumentarea necesității de a adopta decizia; termenul-limită, locul și modalitatea în care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate pot avea acces la proiectul respectiv. Astfel, menționăm că la momentul examinării prezentului proiect, pe pagina web oficială a Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova este plasat proiectul și nota informativă a acestuia.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Art.77 din proiect – "Aparatul Consiliului Superior al Procurorilor

(1) Consiliul Superior al Procurorilor dispune de aparat, care asigură activitatea consiliului și a colegiilor. (2) Aparatul Consiliului Superior al Procurorilor este compus din funcționari publici și personal tehnic. Funcționarii publici din cadrul aparatului Consiliului Superior al Procurorilor sunt supuși reglementărilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și sunt salariați în condițiile legii. Personalul tehnic este supus reglementărilor legislației muncii, fiind salarizat în condițiile legii. (3) Structura, statul de personal și activitatea aparatului sunt reglementate prin regulament aprobat de Consiliul Superior al Procurorilor."

Potrivit normelor din proiect Consiliul Superior al Procurorilor este un organ independent, cu statut de persoană juridică, format în vederea participării la procesul de constituire, funcționare și asigurare a autoadministrării sistemului Procuraturii și care dispune de buget separat de Procuratură. Prin urmare, nu este clar cine angajează și numește în funcție funcționarii publici și personal tehnic din cadrul aparatului Consiliului. De asemenea, nu este clar dacă aceștia vor fi sau nu salariați din bugetul Consiliului, deoarece la art.79 din proiect funcționarii publici și personalul tehnic nu sunt menționați. Lipsa unor astfel de reglementări, la aplicare, vor genera confuzii și multiple interpretări.

Recomandare: Propunem autorului concretizarea în proiect a aspectelor menționate mai sus. În cazul în care această competență va reveni Președintelui Consiliului Superior al Procurorilor, ar necesar și ajustarea articolului care prevede competențele Președintelui Consiliului.

Art.70 alin.(3) din proiect prevede că: "Membrii Consiliului Superior al Procurorilor, reprezentanți ai societății civile, primesc o indemnizație lunară în mărime de 2 salarii pe economie."

Art.79 alin.(11) din proiect stabilește că: "Membrii colegiului reprezentanți ai societății civile primesc o indemnizație lunară în mărime de 2 salarii pe economie."

În cazul dat menționăm că la aplicare vor exista multiple dificultăți și interpretări, deoarece legislația în vigoare nu operează cu termenul de "salariu pe economie" dar cu cel de "salariu mediu lunar pe economie". De asemenea, semnalăm că necesită de completat la sfârșitul propoziției cu sintagma "aprobat de Guvern", deoarece lipsa unei astfel de concretizări va permite interpretări diverse, adică de a lua drept bază de calcul salariului mediului lunar pe economie, stabilit de către Biroul Național de Statistică, care diferă de cel stabilit de Guvern.

Recomandare: De revizuit norma, prin prisma celor menționate mai sus.

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

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

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Art.9 alin.(5) din proiect prevede că "În procuraturile specializate activează constant ofițeri de urmărire penală și ofițeri de investigații care se subordonează funcțional procurorului-șef al procuraturii specializate. Ofițerii de urmărire penală și ofițerii de investigații se detașează de la alte instituții pentru o perioadă de pînă la 5 ani și se selectează în mod individual de către procurorul-șef al procuraturii specializate. Detașarea se face prin ordinul Procurorului General cu acordul conducătorului instituției în care activează persoana detașată."

Semnalăm că redacția propusă, inclusiv sintagma "*in mod individual*" este denatură să genereze abuzuri din partea procurorului-șef al procuraturii specializate, deoarece proiectul nu stabilește criteriile în baza cărora vor fi selectații ofițerii de urmărire penală și ofițerii de investigații pentru a fi detașați în cadrul procuraturii specializate. Existența unor astfel de norme poate condiționa, la aplicare, acte de corupție și acțiuni discreționare din partea procurorului-șef al procuraturii specializate. Prin urmare, selectarea ofițerilor de urmărire penală și ofițerilor de investigații pentru a fi detașați se va efectua în dependență de "interese", "scopuri individuale" sau "motivare".

Ținem să remarcăm că proiectul necesită de a prevedea clar că detașarea poate fi dispusă numai cu acordul scris al ofițerului și a conducătorului instituției în care acesta activează și se efectuează în temeiul unui contract individual de muncă distinct pe durată determinată.

Recomandare: În scopul evitării aspectelor mai sus menționate, propunem completarea proiectului cu prevederi care să reglementeze procedura detașării și să se stabilească exhaustiv criteriile în baza cărora vor fi selectați ofițerii de urmărire penală și ofițerii de investigație pentru a fi detașați în cadrul procuraturii specializate.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Art.9 alin.(5) din proiect prevede că "În procuraturile specializate activează constant ofițeri de urmărire penală și ofițeri de investigații care se subordonează funcțional procurorului-șef al procuraturii specializate. Ofițerii de urmărire penală și ofițerii de investigații se detașează de la alte instituții pentru o perioadă de pînă la 5 ani și se selectează în mod individual de către procurorul-șef al procuraturii specializate. Detașarea se face prin ordinul Procurorului General cu acordul conducătorului instituției în care activează persoana detașată."

Lipsa criteriilor în baza cărora vor fi selectați ofițerii de urmărire penală și ofițerii de investigații pentru a fi detașați în cadrul procuraturii specializate, precum și a procedurii clare și transparente de selectare, la aplicare, vor prejudicia nejustificat interesele și drepturile ofițerilor de urmărire penală și ofițerilor de investigații ce activează în cadrul instituțiilor din care se va efectua detașarea.

Recomandare: Considerăm că proiectul trebuie să reflecte clar și transparent criteriile și procedura de selectare a ofițerilor de urmărire penală și ofițerilor de investigații pentru a fi detașați în cadrul procuraturii specializate. De asemenea, semnalăm că pentru desfășurarea corectă, transparentă și obiectivă a procedurii de selectare a ofițerilor de urmărire penală și ofițerilor de investigații pentru a fi detașați în cadrul procuraturii specializate, prevederile respective necesită de a fi reglementate în prezentul proiect de lege.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Art.9 alin.(5) din proiect prevede că "În procuraturile specializate activează constant ofițeri de urmărire penală și ofițeri de investigații care se subordonează funcțional procurorului-șef al procuraturii specializate. Ofițerii de urmărire penală și ofițerii de investigații se detașează de la alte instituții pentru o perioadă de pînă la 5 ani și se selectează în mod individual de către procurorul-șef al procuraturii specializate. Detașarea se face prin ordinul Procurorului General cu acordul conducătorului instituției în care activează persoana detașată."

În cazul dat, constatăm că proiectul este lacunar în stabilirea procedurii clare și transparente în baza căreia procurorul-șef al procuraturii specializate va selecta ofițerii de urmărire penală și ofițerii de investigații pentru a fi detașați în cadrul procuraturii specializate, fapt ce la aplicare va favoriza aplicarea discreționară a noimei, iar selectarea ofițerilor va avea loc în condiții de abuzive și subiective.

Recomandare: Reglementarea în proiectul de lege a procedurii clare și transparente de selecție a ofițerilor de urmărire penală și ofițerilor de investigații pentru a fi detașați în cadrul procuraturii specializate.

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 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
06 mai 2015

Sinteza obiecțiilor și propunerilor
în baza Raportului de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității
proiectului Legii cu privire la expertiza judiciară și statutul expertului judiciar

Organul competent	Conținutul obiecției/prounerii	Opinia Ministerului Justiției
<p>Centrul Național Anticorupție</p>	<p style="text-align: center;"><u>1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului</u></p> <p>Prin urmare, se recomandă revizuirea și completarea notei informative cu date, cel puțin estimative, referitor la mijloacele financiare necesare implementării prevederilor proiectului.2. Art. 58 din proiect prevede că: „Constituie abatere disciplinară ale expertului judiciar... a) nerespectarea secretului profesional;”</p> <p style="text-align: center;"><u>1. Formulări lingvistice ambigue</u></p> <p>A. Art.77 din proiect - "Aparatul Consiliului Superior al Procurorilor (1) Consiliul Superior al Procurorilor dispune de aparat, care asigură activitatea consiliului și a colegiilor. (2) Aparatul Consiliului Superior al Procurorilor este compus din funcționari publici și personal tehnic. Funcționarii publici din cadrul aparatului Consiliului Superior al Procurorilor sunt supuși reglementărilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și sunt salarizați în condițiile legii. Personalul tehnic este supus reglementărilor legislației muncii, fiind salarizat în condițiile legii. (3) Structura, statul de personal și activitatea aparatului sunt reglementate prin regulament aprobat de Consiliul Superior al Procurorilor."</p> <p>Potrivit normelor din proiect Consiliul Superior al Procurorilor este un organ independent, cu statut de persoană juridică, format în vederea participării la procesul de constituire, funcționare și</p>	<p style="text-align: center;"><u>1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului</u></p> <p>Se acceptă conceptual. Cu toate acestea, la această etapă nu este posibilă identificarea cheltuielilor exacte ce vor fi necesare pentru reformarea definitivă a Procuraturii. Or, pe lângă prevederile legii, urmează să aibă loc optimizarea structurii Procuraturii. Astfel, în lipsa unei viziuni complete a reformării instituționale a Procuraturii în prezent face dificilă constatarea sumelor, chiar și aproximative, necesare.</p> <p style="text-align: center;"><u>1. Formulări lingvistice ambigue</u></p> <p>A. Se acceptă.</p>

	<p>asigurare a autoadministrării sistemului Procuraturii și care dispune de buget separat de Procuratură. Prin urmare, nu este clar cine angajează și numește în funcție funcționarii publici, și personal tehnic din cadrul aparatului Consiliul. De asemenea, nu este clar dacă aceștia vor fi sau nu salarizați din bugetul Consiliului, deoarece la art.79 din proiect funcționarii publici și personalul tehnic nu sunt menționați. Lipsa unor astfel de reglementări, la aplicare, vor genera confuzii și multiple interpretări.</p> <p><i>Recomandare: Propunem autorului concretizarea în proiect a aspectelor menționate mai sus. în cazul în care această competență va reveni Președintelui Consiliului Superior al Procurorilor, ar necesar și ajustarea articolului care prevede competențele Președintelui Consiliului.</i></p> <p>B. Art.70 alin.(3) din proiect prevede că: "Membrii Consiliului Superior al Procurorilor, reprezentanți ai societății civile, primesc o indemnizație lunară în mărime de 2 salarii pe economie."</p> <p>Art.79 alin.(11) din proiect stabilește că: "Membrii colegiului reprezentanți ai societății civile primesc o indemnizație lunară în mărime de 2 salarii pe economie."</p> <p>În cazul dat menționăm că la aplicare vor exista multiple dificultăți și interpretări, deoarece legislația în vigoare nu operează cu termenul de "salariu pe economie" dar cu cel de "salariu mediu lunar pe economie". De asemenea, semnalăm că necesită de completat la sfârșitul propoziției cu sintagma "aprobat de Guvern", deoarece lipsa unei astfel de concretizări va permite interpretări diverse, adică de a lua drept bază de calcul salariului mediului lunar pe economie, stabilit de către Biroul Național de Statistică, care diferă de cel stabilit de Guvern.</p> <p><i>Recomandare: De revizuit norma, prin prisma celor menționate mai sus.</i></p> <p style="text-align: center;"><u>4. Discreții excesive ale autorităților publice</u></p> <p>A. Art.9 alin.(5) din proiect prevede că "În procuraturile</p>	<p>B. Se acceptă.</p> <p>Problema a fost epuizată, fiind identificată o altă formulă, la propunerea Ministerului Finanțelor.</p> <p style="text-align: center;"><u>4. Discreții excesive ale autorităților publice</u></p> <p>Se acceptă.</p>
--	---	--

specializate activează constant ofițeri de urmărire penală și ofițeri de investigații care se subordonează funcțional procurorului-șef al procuraturii specializate. Ofițerii de urmărire penală și ofițerii de investigații se detașează de la alte instituții pentru o perioadă de pînă la 5 ani și se selectează în mod individual de către procurorul-șef al procuraturii specializate. Detașarea se face prin ordinul Procurorului General cu acordul conducătorului instituției în care activează persoana detașată."

Semnalăm că redacția propusă, inclusiv sintagma "in mod individual" este denatura să genereze abuzuri din partea procurorului-șef al procuraturii specializate, deoarece proiectul nu stabilește criteriile în baza cărora vor fi selecția ofițerii de urmărire penală și ofițerii de investigații pentru a fi detașați în cadrul procuraturii specializate. Existența unor astfel de norme poate condiționa, la aplicare, acte de corupție și acțiuni discreționare din partea procurorului-șef al procuraturii specializate. Prin urmare, selectarea ofițerilor de urmărire penală și ofițerilor de investigații pentru a fi detașați se va efectua în dependență de "interese", "scopuri individuale" sau "motivare".

Ținem să remarcăm că proiectul necesită de a prevedea clar că detașarea poate fi dispusă numai cu acordul scris al ofițerului și a conducătorului instituției în care acesta activează și se efectuează în temeiul unui contract individual de muncă distinct pe durată determinată.

Recomandare: în scopul evitării aspectelor mai sus menționate, propunem completarea proiectului cu prevederi care să reglementeze procedura detașării și să se stabilească exhaustiv criteriile în baza cărora vor fi selecția ofițerii de urmărire penală și ofițerii de investigație pentru a fi detașați în cadrul procuraturii specializate.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Art.9 alin.(5) din proiect prevede că "în procuraturile

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Se acceptă.

specializate activează constant ofițeri de urmărire penală și ofițeri de investigații care se subordonează funcțional procurorului-șef al procuraturii specializate. Ofițerii de urmărire penală și ofițerii de investigații se detașează de la alte instituții pentru o perioadă de pînă la 5 ani și se selectează în mod individual de către procurorul-șef al procuraturii specializate. Detașarea se face prin ordinul Procurorului General cu acordul conducătorului instituției în care activează persoana detașată."

Lipsa criteriilor în baza cărora vor fi selectați ofițerii de urmărire penală și ofițerii de investigații pentru a fi detașați în cadrul procuraturii specializate, precum și a procedurii clare și transparente de selectare, la aplicare, vor prejudicia nejustificat interesele și drepturile ofițerilor de urmărire penală și ofițerilor de investigații ce activează în cadrul instituțiilor din care se va efectua detașarea.

Recomandare: Considerăm că proiectul trebuie să reflecte clar și transparent criteriile și procedura de selectare a ofițerilor de urmărire penală și ofițerilor de investigații pentru a fi detașați în cadrul procuraturii specializate. De asemenea, semnalăm că pentru desfășurarea corectă, transparentă și obiectivă a procedurii de selectare a ofițerilor de urmărire penală și ofițerilor de investigații pentru a fi detașați în cadrul procuraturii specializate, prevederile respective necesită de a fi reglementate în prezentul proiect de lege.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

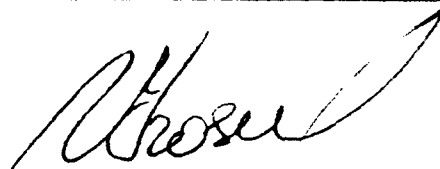
Art.9 alin.(5) din proiect prevede că "în procuraturile specializate activează constant ofițeri de urmărire penală și ofițeri de investigații care se subordonează funcțional procurorului-șef al procuraturii specializate. Ofițerii de urmărire penală și ofițerii de investigații se detașează de la alte instituții pentru o perioadă de pînă la 5 ani și se selectează în mod individual de către procurorul-șef al procuraturii specializate. Detașarea se face prin ordinul Procurorului General cu acordul conducătorului instituției în care activează persoana detașată."

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Se acceptă.

	<p>în cazul dat, constatăm că proiectul este lacunar în stabilirea procedurii clare și transparente în baza căreia procurorul-șef al procuraturii specializate va selecta ofițerii de urmărire penală și ofițerii de investigații pentru a fi detașați în cadrul procuraturii specializate, fapt ce la aplicare va favoriza aplicarea discreționară a normei, iar selectarea ofițerilor va avea loc în condiții de abuzive și subiective.</p> <p><i>Recomandare: Reglementarea în proiectul de lege a procedurii clare și transparente de selecție a ofițerilor de urmărire penală și ofițerilor de investigații pentru a fi detașați în cadrul procuraturii specializate.</i></p>	
--	--	--

Ministru



Vladimir GROSU