



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



264

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

Nr. 06/2-3616 din 23.06.2022

La nr. 03/4850 din 02.06.2022

Handwritten signature: Iulian Rusu
Handwritten text: Comisia de...

Ministerul Justiției

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege proiectul de lege cu privire la modificarea unor acte normative (Legea nr. 544/1995, Legea nr.152/2006).

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

Director

Iulian RUSU





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8029 din 15.06.2022

la proiectul de lege proiectul de lege cu privire la modificarea unor acte normative (Legea nr. 544/1995, Legea nr.152/2006)

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 la data de 10 mai 2022, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect, de minim 10 zile lucrătoare pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

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 „[...] îmbunătățirea unui șir de aspecte administrative ce se referă la componența, selectarea și activitatea organelor de conducere ale Institutului Național al Justiției [...], în vederea asigurării unei reprezentativități proporționale a organelor de administrare a sistemului justiției.”

Autorul a mai precizat că, „Proiectul urmărește implementarea acțiunii 1.1.4. a) din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025, aprobat prin Legea nr. 211/2021, care prevede: „Instituirea unui mecanism de declarare și verificare a averii și integrității candidaților la etapa admiterii la Institutul Național al Justiției, a numirii în funcția de judecător și procuror și a promovării/transferării în funcție”.

Această acțiune are drept scop instituirea obligației de declarare a averii la etapa admiterii la Institutul Național al Justiției, în vederea asigurării integrității transparente în rândul viitorilor audienți ai Institutului.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului și Legii nr. 152/2006 privind Institutul Național al Justiției, fiind prevăzută obligația completării și anexării la cererea de înscriere la concursul de admitere pentru formarea inițială a declarației de avere și interese personale, instituit un număr egal între membrii Consiliului Institutului desemnați de CSM și CSP, stabilite nivelele instanțelor judecătorești și a procuraturilor din cadrul cărora pot fi desemnați membrii judecători și procurori, exclus membrul Consiliului Institutului desemnat din partea Consiliului Rectorilor din Republica Moldova și atribuirea a doi membri suplimentari desemnați de ministrul justiției, un membru desemnat de ministrul justiției să fie la propunerea Președintelui Republicii Moldova, precum și stabilită condiția selectării directorului și directorului adjunct al Institutului doar din rândul persoanelor cu studii superioare complete în drept.

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 independenței și integrității sectorului justiției.

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 parțial necesitatea elaborării proiectului, nefiind întrunite în totalitate cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Astfel, nota informativă nu conține argumente viabile în ce privește stabilirea cerinței de experiență profesională necesară pentru persoana care candidează la funcția de director și director adjunct al Institutului Național al Justiției, și anume micșorarea anilor de la 7 și 5 la 3 ani. Argumentul autorului în acest sens precum că, „[...] în vederea extinderii numărului de potențiali candidați la funcția de director și director adjunct, se propune luarea în calcul a experienței profesionale din ultimii 3 ani (nu 7, precum este în prezent)”, nu justifică necesitatea operării modificărilor respective.

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: „Implementarea proiectului de lege nu necesită cheltuieli financiare suplimentare din bugetul public național.”

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.

Însă, proiectul este lacunar în ce privește procedura de adoptare a deciziilor Consiliului Institutului

Național al Justiției privind revocarea membrului său și numirea directorului Institutului (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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

Proiectul reglementează activitatea Institutului Național al Justiției, care, potrivit proiectului, va avea atribuția de a aproba încheierea acordurilor/memorandumurilor de cooperare cu instituții similare din alte state, de contribuție a donatorilor, precum și cu alte instituții și organizații în vederea realizării atribuțiilor și obiectivelor instituționale.

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. II pct.1, pct.4 și pct.5 potrivit proiectului de lege cu privire la modificarea unor acte normative

Art. II. – Legea nr. 152/2006 privind Institutul Național al Justiției [...], se modifică după cum urmează:

1. Articolul 6: [...]

se completează cu alineatul (4/1) cu următorul cuprins:

„(4/1) Membrul Consiliului poate fi revocat de către autoritatea care l-a desemnat în cazul existenței circumstanțelor care exclud posibilitatea executării mandatului, precum și la cererea Consiliului, adoptată cu votul a două treimi din numărul membrilor, în cazul neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare a atribuțiilor.” [...]

4. La articolul 9, alineatele (1)-(3) vor avea următorul cuprins:

„(1) Directorul este ales prin concurs, cu votul majorității membrilor Consiliului, pentru un mandat de 4 ani, fără posibilitatea de a exercita două mandate consecutive, din rîndul persoanelor care au diplomă de studii superioare complete în drept, fie echivalentul acesteia, și ale căror calificare profesională și experiență de lucru din ultimii 3 ani sunt corespunzătoare pentru realizarea atribuțiilor Institutului.” [...]

5. Articolul 10:

la alineatul (1), cifra „5” se substituie cu cifra „3”.

Obiecții:

Din analiza normelor precitate se constată o neclaritate în ceea ce privește procedura de adoptare a deciziilor Consiliului Institutului Național al Justiției privind revocarea membrului său și numirea directorului Institutului.

Expresiile „cu votul a două treimi din numărul membrilor” și „cu votul majorității membrilor” sunt confuze în stabilirea corectă și transparentă a cuantumului necesar de voturi pentru a se putea adopta o decizie în acest sens, nefiind stabilit clar dacă e din numărul total al membrilor Consiliului sau poate fi interpretat ca fiind din numărul membrilor prezenți la o ședința sau alta a Consiliului în care se examinează cererea de

.revocare a membrului său sau numirea directorului Institutului.

Respectiv, în lipsa unor reglementări clare privind procedura de adoptare a deciziilor Consiliului, există riscul interpretării abuzive a normelor în sensul tergiversării procesului de examinare a chestiunilor, prin aplicarea deficitară a prevederilor proiectului, iar acest fapt impune revizuirea normelor prin prisma celor invocate mai sus.

Un alt aspect, analizând per ansamblu textul propus la art.9 alin.(1), considerăm că autorul a omis impunerea unor condiții destul de importante pentru candidatul la funcția de director, cum ar fi: deținerea cetățeniei Republicii Moldova și domiciliului permanent pe teritoriul țării, deținerea capacității depline de exercițiu, reputație ireproșabilă, lipsa antecedentelor penale, posedarea limbii de stat, să fie apt din punct de vedere medical pentru exercitarea atribuțiilor respective de serviciu.

Prin urmare, stabilirea unor criterii de eligibilitate este imperativă pentru asigurarea numirii unei persoane integre, competente și potrivite pentru funcția de director al Institutului. În varianta expusă de autor, o persoană fără cetățenia Republicii Moldova, cu antecedente penale, cu reputație reproșabilă, aflată în conflict de interese (real sau potențial) cu funcția dată va dispune de posibilitatea accederii în această funcție. O astfel de eventualitate este inadmisibilă, or exigențele față de conducătorul instituției ce va asigura conducerea nemijlocită a autorității sunt mari și necesită a fi specificate expres. Acest fapt generează o serie de riscuri aferente, precum abuzul de serviciu, utilizare neconformă a fondurilor și/sau patrimoniului etc.

Totodată, Curtea Constituțională, prin Hotărârea nr.7 din 16.04.2015 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale a invocat la pct.181 că *"testarea integrității profesionale poate fi aplicată tuturor categoriilor profesionale de agenți publici. Nici o categorie profesională nu este, prin natura sa, exclusă de la testarea integrității profesionale"*.

Conform art.29 alin.(7) din Legea nr.82/2017 *„Cazierul privind integritatea profesională a agenților publici asigură evidența rezultatelor testării integrității profesionale, necesare în cadrul procedurilor de angajare în entitățile publice"*.

Asemenea condiții urmează a fi stabilite și pentru directorii adjuncți ai Institutului Național al Justiției.

De asemenea, se constată modificarea nejustificată a cerinței privind experiența profesională necesară pentru persoana care candidează la funcția de director și director adjunct al Institutului, micșorarea anilor de 7 și 5 la 3 ani. Astfel, o experiență profesională de trei ani necesare pentru a candida la o funcție de conducere a unei instituții, ce joacă un rol important în formarea judecătorilor și procurorilor, este insuficientă pentru acumularea unor aptitudini profesionale și manageriale, ce vor contribui la o mai bună administrare a Institutului. Calitatea cursurilor de formare inițială și continuă organizate de Institut depinde foarte mult și de competența managerială și profesională a conducătorului acestuia, care se evidențiază și prin capacitatea acestuia de a-și eficientiza și asigura o gestionare eficientă a activității instituției. Or, judecătorul și procurorul joacă un rol important la înfăptuirea unei justiții corecte, imparțiale și eficiente care să protejeze interesele publice și private ale persoanelor implicate.

Un model de selectare a directorului și directorului adjunct a unei instituții similare (Institutul Național al Magistraturii) este identificat și în România, conform căruia candidații la funcțiile respective sunt numiți din rândul personalului de instruire de specialitate juridică al Institutului, al judecătorilor și procurorilor sau al cadrelor didactice din învățământul superior juridic, acreditat potrivit legii. Acest exemplu denotă că persoanele ce candidează la funcțiile de conducere ale unei astfel de instituții dețin o vastă experiență profesională.

Recomandări:

La art.6 alin.(4/1) potrivit proiectului, se recomandă stabilirea clară a procedurii de adoptare a deciziilor

Consiliului privind revocarea membrului său (cu votul membri desemnați sau prezenți la ședință).

La art.9 alin.(1) potrivit proiectului, se recomandă următoarele aspecte:

a) stabilirea clară procedurii de adoptare a deciziilor Consiliului privind numirea directorului Institutului Național al Justiției (cu votul membri desemnați sau prezenți la ședință);

b) revizuirea cerințelor ce se impun candidaților la funcția de director al Institutului prin prisma obiecțiilor sus-menționate. Una din cerințele pentru ocuparea funcției enunțate se va expune în redacția următoare: „nu are, în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, înscrieri referitoare la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art.7 alin.(2) lit.a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale”. Aceeași recomandare se propune și pentru director adjunct al Institutului Național al Justiției.

Cu referire la modificarea cerinței privind experiența profesională necesară pentru persoana care candidează la funcția de director și director adjunct al Institutului, micșorarea anilor de 7 și 5 la 3 ani, se recomandă completarea notei informative în acest sens cu argumente care justifică necesitatea micșorării termenul respectiv prin prisma practicilor internaționale și dacă această modificare nu va avea un impact negativ asupra bunei administrări interne a Institutului.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
 - obținere frauduloasă a fondurilor din asistență externă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Justiției și are drept scop îmbunătățirea unui șir de aspecte administrative ce se referă la componența, selectarea și activitatea organelor de conducere ale Institutului Național al Justiției, în vederea asigurării unei reprezentativități proporționale a organelor de administrare a sistemului justiției.

În acest sens, proiectul urmărește implementarea acțiunii 1.1.4. a) din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025, aprobat prin Legea nr. 211/2021, care prevede: „Instituirea unui mecanism de declarare și verificare a averii și integrității candidaților la etapa admiterii la Institutul Național al Justiției, a numirii în funcția de judecător și procuror și a promovării/transferării în funcție. Această acțiune are drept scop instituirea obligației de declarare a averii la etapa admiterii la Institutul Național al Justiției, în vederea asigurării integrității transparente în rîndul viitorilor audienți ai Institutului.

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.

Cu toate acestea, proiectul este lacunar în ce privește procedura de adoptare a deciziilor Consiliului Institutului Național al Justiției privind revocarea membrului său și numirea directorului Institutului, precum și cerințele ce se impun candidaților la funcția de director al Institutului. La fel, se constată modificarea nejustificată a cerinței privind experiența profesională necesară pentru persoana care candidează la funcția de director și director adjunct al Institutului, micșorarea anilor de 7 și 5 la 3 ani.

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.

15.06.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal