



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. 06/2/10128 din 29.06.2023
La nr.03/5214 din 16.06.2023

Ministerul Justiției

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor (număr unic 386/MJ/2023).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 6 (șase) file.

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2023.06.29 15:25:46 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/8844 din 29.06.2023

la proiectul de lege privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor (număr unic 386/MJ/2023)

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.

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: „*Finalitățile urmărite de promovarea prezentului proiect de lege constau în: sporirea calității actului de justiție; crearea mecanismului pentru efectuarea ultimei etape a evaluării externe a integrității judecătorilor și procurorilor; asigurarea numirii unor judecători și procurori imparțiali și integri; eliminarea din sistem a judecătorilor și procurorilor lipsiți de integritate.*”

Autorul a mai precizat că, „[...] factorii care au determinat efectuarea evaluării externe: risc sporit de influențare a judecătorilor/procurorilor din cauza lipsei de integritate; ineficiența cadrului normativ actual ce reglementează mecanismul de evaluare a integrității judecătorilor/procurorilor; lipsa siguranței pentru cetățeni de a fi protejați de eventualele abuzuri și încălcări ale drepturilor lor și nivelul scăzut al încrederii în sistemul justiției în general; ineficiența procedurilor actuale de evaluare a judecătorilor și a procurorilor este deja constatată, or, pe parcursul ultimilor ani acestora li se atribuia în mod automat calificativul „foarte bine”, fără a fi supuși unei verificări reale și credibile; ineficiența procedurii disciplinare, care se demara „la comandă”, doar contra judecătorilor/procurorilor care nu erau loiali CSM-ului sau PG/CSP-ului.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea legii privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor, fiind reglementate raporturile juridice aferente procedurii de evaluare externă a integrității etice și financiare a judecătorilor (toți președinții celor 15 instanțe și vicepreședinții de instanțe, inclusiv cei interimari, care au deținut funcțiile respective pentru o perioadă mai mare de un an, din 1 ianuarie 2017 până la data intrării în vigoare a prezentei legi; toți judecătorii Curților de Apel: Chișinău, Bălți, Comrat, Cahul) și a procurorilor (Procurorul general interimar, adjuncții Procurorului General, procurorii pentru misiuni speciale și șefii/adjuncții de secții/direcții; toți procurorii anticorupție și procurorii PCCOCS, inclusiv cei delegați în cadrul acestora; toți procurorii șefi și adjuncții acestora din 2017 până la data intrării în vigoare a prezentei legi, inclusiv interimarii, care au deținut aceste funcții pentru o perioadă mai mare de un an; candidații la funcțiile vacante din Procuratura Anticorupție și PCCOCS, care au câștigat concursurile până la 31 decembrie 2025).

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesul public privind sporirea încrederii societății în sistemul judecătoresc.

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 suficient 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: „Activitatea celor două Comisii de evaluare va fi asigurată din contul bugetului de stat (din contul mijloacelor financiare prevăzute în bugetul Ministerului Justiției pentru anul 2023), precum și al partenerilor de dezvoltare. Or, proiectul prevede posibilitatea de finanțare a activității Comisiilor de evaluare și din alte surse neinterzise de lege. Gestionarea resurselor financiare ale Comisiei de evaluare se va face de către Ministerul Justiției. Menționăm în calitate de exemplu similar de gestionare a resurselor financiare ale Comisiei de evaluare create în baza Legii nr.26/2022.

Implementarea proiectului va implica cheltuieli de la bugetul de stat în partea ce ține de:

1. Identificarea și întreținerea sediului (ex: servicii comunale, pază, ș.a.). Se propune ca sediul necesar pentru desfășurarea activității Comisiilor de evaluare să fie identificat de către Guvernul Republicii Moldova.
2. Remunerarea membrilor naționali: Proiectul prevede achitarea pentru fiecare membru, desemnat de actorii interni, din contul bugetului de stat, a indemnizației lunare echivalente cu dublul salariul de funcție al judecătorului Curții Supreme de Justiție, stabilit la data intrării în vigoare a prezentei legi. Menționăm că potrivit proiectului legii de modificare a unor acte normative (ajustarea cadrului normative conex reformei CSJ), Tabelul nr. 1 din Anexa nr. 4 la Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar va fi modificat astfel, încât pentru judecătorii Curții Supreme de Justiție va fi exclusă diferența de salariu pe temeiul vechimii în muncă în funcția de judecător de până la 16 ani. Drept urmare, pentru toți judecătorii CSJ va fi stabilită clasa de salarizare 119 și coeficientul de salarizare 12,29, care vor constitui și baza de calcul pentru indemnizația membrilor naționali din comisiile de evaluare. De asemenea, precizăm că pentru anul 2023, pentru judecătorii Curții Supreme de Justiție a fost stabilită valoarea de referință în mărime de 2600 lei. Drept urmare, indemnizația lunară a unui membru național va constitui: $12,29 * 2\ 600\ lei * 2 = 63\ 910\ lei$. Pentru o perioadă de 6 luni (dacă proiectul va intra în vigoare la finele lunii iunie anul curent), indemnizația ce urmează a fi plătită celor 6 membri naționali din ambele comisii de evaluare va constitui aproximativ: $(63\ 910\ lei * 6\ luni) * 6\ persoane = 2\ 300\ 760\ lei$. În context, trebuie să subliniem faptul că în cadrul bugetului de stat pentru anul 2023, Ministerului Justiției i-au fost alocate resurse financiare în sumă de 13978,5 mii lei pentru implementarea reformelor ce țin de evaluarea externă extraordinară a judecătorilor și procurorilor. Cu privire la remunerarea angajaților din cele două secretariate, menționăm că persoanele care vor fi angajate în secretariate nu vor avea statut de funcționari publici. Ca și în prezent, cheltuielile ce țin de angajarea și remunerarea acestora vor fi asumate de către partenerii de dezvoltare.

3. Indemnizațiile ce țin de posibilele demisii. Atât judecătorii, cât și procurorii care nu vor dori să fie supuși evaluării externe vor putea depune cerere de demisie în termen de 20 de zile de la intrarea în vigoare a legii. Existența unor astfel de cereri va reclama achitarea indemnizațiilor de concediere egale cu: 50% din produsul înmulțirii salariului mediu lunar al judecătorului la numărul de ani complet lucrați în funcția de judecător (art. 26 alin. (3) din Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului). În lipsa unor date certe privind judecătorii concreți care vor decide să demisioneze și vechimea în funcția de judecător relevantă pentru calculul indemnizației, nu poate fi oferit un calcul precis privind costul acestei opțiuni. Cu titlu de exemplu, dacă un judecător al curții de apel cu o vechime în mediu de 20 ani de activitate, va decide să plece onorabil din sistem, suma necesară pentru achitarea indemnizației unice de concediere a acestuia va constitui: $30\,000 \text{ lei} \text{ salariul mediu lunar} * 50 \% * 20 \text{ ani} = 300\,000 \text{ lei}$; 50% din produsul înmulțirii ultimului salariu lunar la numărul de ani complet lucrați în funcția de procuror (art. 62 alin. (2) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură). Astfel, în cazul unui procuror din cadrul Procuraturii Generale cu vechimea în muncă de 20 de ani, indemnizația va constitui: $30\,000 \text{ lei} \text{ ultimul salariu lunar} * 50 \% * 20 \text{ ani} = 300\,000 \text{ lei}$.

Având în vedere că, la moment, nu pot fi estimate cu precizie mijloacele financiare necesare pentru acoperirea cheltuielilor condiționate de demisia judecătorilor/procurorilor și, respectiv, de achitarea indemnizațiilor, acestea vor fi solicitate la ulterioara rectificare a bugetului de stat.”

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 ambigui, ceea ce va permite la aplicare practici diverse de interpretate, practici care pot fi abuzive (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție 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 comisiilor de evaluare externă a integrității etice și

financiare a judecătorilor și procurilor, precum și a Consiliului Superior al Magistraturii și Consiliului Superior al Procurorilor, entități responsabile de realizarea exercițiului de evaluare cu respectarea principiilor: independența comisiilor de evaluare; echitatea procedurii de evaluare; publicitatea actelor emise în procesul evaluării; caracterul excepțional al evaluării.

La fel, proiectul stabilește în dispoziții finale și tranzitorii (art.21 din proiect) obligația autorităților responsabile (Parlamentul Republicii Moldova, Guvernul Republicii Moldova, Ministrul Justiției) de a executa actul normativ, de a întreprinde măsurile și de a realiza procedurile necesare executării.

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.5 alin.(3), (4) potrivit proiectului de lege privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor

Articolul 5. Independența comisiilor de evaluare [...]

(3) Fiecare comisie de evaluare prezintă Parlamentului anual, până la data de 31 martie, un raport despre activitatea sa în anul precedent.

(4) Fiecare comisie de evaluare elaborează și aprobă regulamentul propriu de organizare și funcționare, care se publică pe pagina web oficială a comisiilor de evaluare.

Obiecții:

Norma propusă la art.5 alin.(3) este confuză și ambiguă sub aspectul transparenței prezentării datelor/informațiilor de interes public și garantării accesului la aceste date. Expresia utilizată în textul normei precum „prezintă Parlamentului, anual,[...], un raport despre activitatea sa în anul precedent” nu redă cu exactitate sursa de publicare, ceea ce diminuează din responsabilitatea acestei entități de a face public toată informația de interes general.

Astfel, normele citate vor afecta transparența funcționării comisiilor de evaluare și contravin art.10 din Convenția ONU împotriva corupției care stipulează expres că „Fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele decizionale, dacă este cazul.” Totodată, art.21 din Legea integrității nr.82/2017 statuează că, „Întru eficientizarea procesului de informare a populației și a controlului efectuat de către cetățeni asupra activității entităților publice, stimularea formării opiniilor și participării active a populației la procesul de luare a deciziilor, se garantează accesul la informații de interes public cu privire la activitatea entității publice. În acest scop, conducătorul entității publice și agenții publici asigură accesul liber la informațiile oficiale, inclusiv informarea activă, corectă și la timp a cetățenilor asupra chestiunilor de interes public și asupra problemelor de interes personal pentru ei”.

Totodată, cu referire la alin.(4), expresia „se publică pe pagina web oficială a comisiilor de evaluare” are un sens vag și nu exprimă cu exactitate termenul în fiecare comisie de evaluare este obligată să publice pe pagina sa web oficială regulamentul propriu de organizare și funcționare. Lipsa unor termene clare va acorda persoanelor responsabile competența de a institui și de a stabili/prelungi termenele fără careva restricții sau obligații de a oferi o justificare clară pentru asemenea prelungiri.

Recomandări:

La art.5 alin.(3), se recomandă stabilirea sursei de publicare a raportului anual despre activitatea comisiilor de evaluare în anul precedent (spre exemplu, se propune completarea cu textul „, care ulterior se publică pe pagina web oficială a comisiilor de evaluare”).

La art.5 alin.(4), se recomandă stabilirea unui termen concret în care se impune plasarea pe pagina web oficială a comisiilor de evaluare a regulamentului propriu de organizare și funcționare.

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 2 -

Art.7 alin.(3) pct.2) lit.b) și c) potrivit proiectului de lege privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor

Articolul 7. Calitatea de membru al comisiei de evaluare [...]

(3) Calitatea de membru al comisiei de evaluare încetează în următoarele cazuri: [...]

2) revocare a membrului pentru: [...]

b) încălcarea intenționată gravă a prezentei legi sau a regulamentului de organizare și funcționare a Comisiei de evaluare din care face parte;

c) săvârșirea unei infrațiuni flagrante.

Obiecții:

Formularea utilizată în textul normei citate supra de genul „încălcarea intenționată gravă” are sens neclar și astfel va permite interpretări abuzive, nefiind în măsură să determine propriu zis modul de stabilire a caracterului intenționat grav al acțiunii sau inacțiunii care a generat încălcarea prevederilor prezentului proiect de lege sau a regulamentului de organizare și funcționare a comisiilor de evaluare.

Interpretările multiple posibile ale acestei norme, vor cauza adoptarea de comportamente diferite din partea comisiilor de evaluare la emiterea deciziei de revocare a calității de membru, eventual neconforme cu intențiile urmărite prin statuarea acestei responsabilități.

Cu referire la textul „săvârșirea unei infrațiuni în flagrant”, acesta va crea situații incerte la aplicare, întrucât art.212 din Codul de procedură penală reglementează în mod imperativ confidențialitatea urmăririi penale. Or, materialele urmăririi penale nu pot fi date publicității decât cu autorizația persoanei care efectuează urmărirea penală și numai în măsură în care ea consideră că aceasta este posibil, cu respectarea prezumției de nevinovăție, și ca să nu fie afectate interesele altor persoane și ale desfășurării penale în condițiile Legii nr.133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal.

Expresia „săvârșirea unei infrațiuni în flagrant” este discreționară și prin prisma respectării drepturilor omului, deoarece poate fi aplicată subiectiv de către membrii comisiei de evaluare, fiind astfel exclus din aria de ipoteze persoanele care au săvârșit infrațiuni, însă nu au fost reținute în flagrant.

În subsidiar, urmare a faptului că proiectul stabilește la art.21 alin.(3) că atribuțiile comisiei de evaluare a judecătorilor sunt exercitate de Comisia de evaluare, creată prin Legea nr.65/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție, este imperios ca temeiurile de revocare a membrului din prezentul proiect să corespundă celor stipulate în Legea nr.65/2023, pentru a exclude riscul aplicării discreționare a normei de către consiliile de evaluare.

Conform art.7 alin.(3) pct.2) lit.b) și c) in Legea nr.65/2023 „Calitatea de membru al Comisiei de evaluare încetează în următoarele cazuri: [...] 2) revocare a membrului pentru: [...] b) încălcarea intenționată a prevederilor prezentei legi sau ale regulamentului de organizare și funcționare a Comisiei de evaluare; c) săvârșirea unei infracțiuni cu intenție.”

Recomandări:

La art.7 alin.(3) pct.2) lit.b), se recomandă excluderea cuvântului „gravă”.

La art.7 alin.(3) pct.2) lit.c), se recomandă substituirea cuvintelor „în flagrant” cu cuvintele „cu intenție”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

Art.7 alin.(4), art.11 alin.(4), art.14 alin.(4) și (8) potrivit proiectului de lege privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor

Articolul 7. Calitatea de membru al comisiei de evaluare [...]

(4) Membrul comisiei de evaluare poate fi revocat prin decizia motivată a acesteia, adoptată cu votul secret a 2/3 din membrii comisiei de evaluare, care se transmite pentru informare Parlamentului. [...]

Articolul 11. Criterii de evaluare [...]

(4) În procesul de evaluare a integrității financiare a judecătorului, Comisia de evaluare poate verifica: [...]

Articolul 14. Acumularea informației [...]

(8) Neprezentarea de către subiectul evaluării în termenul stabilit, fără motive justificative, a informației suplimentare solicitate de comisia de evaluare poate constitui temei pentru refuzul de a include în dosarul de evaluare informația prezentată cu întârziere. În acest caz, comisia de evaluare evaluează subiectul în baza informației acumulate.

Obiecții:

Normele analizate sunt formulate confuz cu privitor la decizia de revocare a membrului comisiei de evaluare, verificarea datelor/informațiilor prevăzute la art.14 alin.(4) și refuzul comisiei de a include în dosarul de evaluare a informației prezentate cu întârziere de către subiectul evaluării.

Astfel, cuvintele utilizate în textul normelor „poate fi revocat”, „poate verifica” și „poate constitui” au sensuri multiple, care rezidă în discreția subiecților responsabili de implementare de a utiliza formulările permissive ale competențelor lor după bunul plac, astfel încât să evite realizarea obligațiilor ce ar trebui să le revină. Caracterul relativ al acestor prevederi, generează un impact negativ la implementare, deoarece există riscul ca subiecții responsabili să aplice norma discreționar reieșind din interesele/scopurile urmărite pe parcursul procedurii de evaluare externă a integrității etice și financiare a judecătorilor, procurorilor și altor subiecți menționați de proiect.

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

Recomandări:

În vederea asigurării coerenței, stabilității și predictibilității normelor juridice prevăzute la art.3 alin.(1) lit. d) din Legea nr.100/2017, se recomandă revizuirea/excluderea cuvintelor „poate” din art.7 alin.(4), art.11 alin.(4), art.14 alin.(8) potrivit proiectului, 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 • Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație 	<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"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu
---	---

- 4 -

Art.14 alin.(2), (7) potrivit proiectului de lege privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor

Articolul 14. Acumularea informației [...]

(2) Informația solicitată de la persoanele menționate în art.11 alin.(5) se prezintă Comisiei de evaluare gratuit, inclusiv în formă electronică, în termen de cel mult 10 zile de la data solicitării. [...]

(7) Comunicarea cu subiectul evaluat are loc în formă electronică, prin utilizarea de către acesta a sistemului de poștă electronică al instanțelor de judecată sau, după caz, a procuraturii. În cazul lipsei adresei de poștă electronică în sistemul respectiv, se utilizează adresa de poștă electronică personală a judecătorului.

Obiecții:

Cu referire la norma propusă la art.14 alin.(2), aceasta este formulată de o manieră imprecisă, neclară și interpretabilă, în ceea ce privește categoria de persoane care prezintă gratuit comisiei de evaluare informațiile solicitate de aceasta. Prin urmare, este indicat că persoanele respective sunt menționate în art. 11 alin.(5), însă dacă analizăm conținutul normei respective, aceasta se referă la date/informații care vor fi luate în considerare de către comisia de evaluare la aprecierea corespunderii criteriilor prevăzute la art.11 alin.(3) din proiect, nefiind prezentată lista exhaustivă a persoanelor.

La fel, se menționează caracterul discriminatoriu al prevederilor art.14 alin.(7) în ce privește modalitatea de comunicare cu subiectul evaluării. În acest sens, propoziția a doua normei respectiv stabilește doar în cazul judecătorului, comunicarea cu acesta prin utilizarea poștei electronice personale, în cazul lipsei adresei de poștă în sistemul de poștă electronică al instanțelor de judecată, nefiind clar cum se va proceda în cazul procurorului, care se va afla în situație similară cu cea a judecătorului. Pericolul acestui factor constă în faptul că proiectul care-l include va genera, la aplicare, sentimente de nedreptate în societate și va semăna dubii în privința credibilității și imparțialității politicianilor.

Recomandări:

La art.14 alin.(2), se recomandă substituirea textului „art.11 alin.(5)” prin stabilirea normei care indică la persoanele care prezintă în mod gratuit informațiile solicitate de comisia de evaluare.

La art.14 alin.(7), se recomandă completarea cu textul „după caz, a procurorului”.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Norme de trimitere defectuoase • Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public • Prevederi discriminatorii 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale
--	---

Art.16 alin.(2), (3), (5) lit.g) potrivit proiectului de lege privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor

Articolul 16. Audierea [...]

(2) Peste cel puțin 7 zile de la prezentarea dubiilor, completul de evaluare audiază subiectul evaluării. În cazul refuzului subiectului evaluării de a participa la audiere, Completul de evaluare nu organizează audierea acestuia și îl evaluează în baza informației acumulate.

(3) [...] Dacă subiectul evaluării a refuzat expres să participe la audiere, evaluarea va continua în baza informației acumulate de completul de evaluare, fără desfășurarea audierii. [...]

(5) Subiectul evaluării are următoarele drepturi: [...]

g) să solicite recuzarea membrului Comisiei de evaluare.

Obiecții:

Din conținutul normelor propuse la alin.(3) al art.16 este clar că în cazul în care subiectul evaluării a refuzat expres să participe la audiere, evaluarea va continua în baza informației acumulate de completul de evaluare, fără desfășurarea audierii.

Astfel, prevederile citate dublează norma de la alin.(2) al aceluiași articol, potrivit căruia, „În cazul refuzului subiectului evaluării de a participa la audiere, Completul de evaluare nu organizează audierea acestuia și îl evaluează în baza informației acumulate.”

Dublarea normelor prenotate poate crea confuzii la aplicare, or art.54 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative stabilește că textul proiectului de act normativ se elaborează cu respectarea anumitor cerințe, „conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc [...]”

Totodată, referitor la alin.(5) al art.16, ce reglementează dreptul subiectului evaluării de a solicita recuzarea membrului comisiei de evaluare, reținem că din conținutul proiectului nu este clar care de fapt sunt temeiurile de recuzare a membrului, procedura de soluționare a cererii de recuzare (de către cine se examinează solicitarea de recuzare și decizia emisă), efectele admiterii cererii și termenul în care subiectul evaluării este în drept să solicite recuzarea.Reglementarea expresă a aspectelor date este indispensabilă.

În alte condiții, normele propuse la alin.(5) al art.16 nu vor corespunde criteriului de calitate a legii, fiind relevante în acest caz constatările Curții Constituționale expuse în Hotărîrea nr.26 din 23.11.2010, potrivit căreia, „Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate - accesibilitate, previzibilitate și claritate - nor a de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite.”

Recomandări:

La art.16 alin.(2) și (3), se recomandă reformularea acestora, pentru a evita dublarea de norme.

În vederea asigurării coerenței, stabilității și predictibilității normelor juridice prevăzute la art.3 alin.(1) lit. d) din Legea nr.100/2017, se recomandă completarea proiectului cu norme care să prevadă temeiurile de recuzare a membrului comisiei de evaluare, procedura de soluționare a cererii de recuzare (de către cine se examinează solicitarea de recuzare și decizia emisă), efectele admiterii cererii și termenul în care subiectul evaluării este în drept să solicite recuzarea.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor entităților publice
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării

Riscuri de corupție:

- Generale

entităților publice

- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

- 6 -

art.17 alin.(3), (6) potrivit proiectului de lege privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor

Articolul 17. Raportul cu privire la evaluare [...]

(3) În cazul în care membrii completului de evaluare nu votează unanim, raportul cu privire la evaluare se va examina de Comisia de evaluare. Raportul respectiv se aprobă cu votul majorității membrilor Comisiei de evaluare și se semnează de președintele acesteia. [...]

(6) Raportul cu privire la evaluare se expediază subiectului evaluării, la adresa de poștă electronică a acestuia și Consiliului Superior al Magistraturii sau, după caz, Consiliului Superior al Procurorilor. [...] Raportul cu privire la evaluare se publică, luându-se măsurile necesare pentru protecția vieții private a subiectului evaluării și a altor persoane, pe pagina web oficială a comisiilor de evaluare în cel mult 3 zile de la adoptarea hotărârii indicate la art.18 alin.(2).

Obiecții:

Cu referire la alin.(3) al art.17, se atestă o neclaritate în ceea ce privește procedura de adoptare a raportului cu privire la evaluare de către comisiile de evaluare. Astfel, potrivit proiectului, raportul se aprobă cu votul majorității membrilor comisiei de evaluare, nefiind specificată procedura de votare în caz de paritate de voturi. Or, conform art.135 alin.(7) al Codului administrativ, „În caz de paritate de voturi, procedura de votare se va repeta. Dacă egalitatea de voturi se înregistrează repetat, actul administrativ individual se consideră respins”. Respectiv, în lipsa unor reglementări clare privind procedura de votare în caz de paritate de voturi a raportului cu privire la evaluare, există riscul interpretării abuzive a normei, prin aplicarea deficitară a prevederilor proiectului, iar acest fapt impune revizuirea normei prin prisma celor invocate mai sus.

Un alt aspect care denotă caracterul lacunar al prevederilor propuse la art.17 se referă la alin.(6), acesta este formulat de o manieră ambiguă, acordând posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată și în dependență de interesul urmărit de către responsabilii de implementare al aplicării.

În acest sens, norma respectivă nu stabilește un termen concret în care comisia de evaluare expediază subiectului evaluării raportul cu privire la evaluare.

Reglementarea confuză a normelor propuse va lăsa loc de interpretări abuzive din partea comisiei de evaluare, iar ca urmare va apărea discreția excesivă de a aprecia și stabili în fiecare caz separat termene care îi sunt convenabile, atât pentru propriile acțiuni, cât și pentru acțiunile subiecților evaluării cărora aceste termene le sunt aplicabile.

La fel, alin.(6) al art.17 conține trimiteri defectuoase la art.18 alin.(2), care în esență sa stabilește modul de examinare a rezultatelor evaluării de către Consiliul Superior al Magistraturii, după caz, Consiliului Superior al Procurorilor, hotărârea consiliilor respectivă fiind prevăzută la alin.(3) al aceluiaș articol. Acest fapt va crea incertitudine la aplicare privitor la publicarea raportului cu privire la evaluare pe pagina web a comisiilor de evaluare, în modul prevăzut la art.17 alin.(6).

Recomandări:

Se recomandă completarea proiectului cu norme care stabilesc procedura de votare în caz de paritate de voturi.

La art.17 alin.(6), se recomandă stabilirea unui termen concret în care comisia de evaluare expediază

subiectului evaluării raportul cu privire la evaluare.

La fel, la art.17 alin.(6) se propune substituirea „art.18 alin.(2)” cu „art.18 alin.(3)”.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
- abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Justiției și are drept scop sporirea calității actului de justiție, crearea mecanismului pentru efectuarea ultimei etape a evaluării externe a integrității judecătorilor și procurorilor, asigurarea numirii unor judecători și procurori imparțiali și integri, eliminarea din sistem a judecătorilor și procurorilor lipsiți de integritate.

Prin proiect se propune aprobarea legii privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor, fiind reglementate raporturile juridice aferente procedurii de evaluare externă a integrității etice și financiare a judecătorilor.

Însă, unele norme sunt formulate confuz și ambiguu sub aspectul transparenței prezentării datelor/informațiilor de interes public și garantării accesului la aceste date, decizia de revocare a membrului comisiei de evaluare, verificarea datelor/informațiilor și refuzul comisiei de a include în dosarul de evaluare a informației prezentate cu întârziere de către subiectul evaluării, termenul în care comisia expediază subiectului evaluării raportul cu privire la evaluare, temeiurile de încetare a calității de membru al fiecărei comisii de evaluare.

Evidențiem dublare de norme, precum și lipsa unor norme clare privitor la temeiurile de recuzare a membrului comisiei de evaluare, procedura de soluționare a cererii de recuzare (de către cine se examinează solicitarea de recuzare și decizia emisă), efectele admiterii cererii și termenul în care subiectul evaluării este în drept să solicite recuzarea.

Prin urmare, se recomandă revizuirea proiectului de decizie prin prisma obiecțiilor și recomandărilor prezentate în raportul de expertiză anticorupție.

29.06.2023

Expert al Direcției de legislație și expertiză anticorupție:

Digitally signed by Vameș Xenia
Date: 2023.06.29 15:30:46 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Xenia VAMEȘ, Inspector principal