



Pr. 334/26.10.17

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/3-6460 din 08.11 2017
La nr. 334 din 26 octombrie 2017

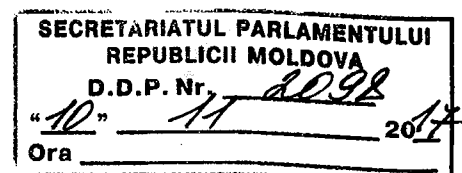
Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.317/1994 cu privire Curtea Constituțională, Codul jurisdicției constituționale nr.502/1995).

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 4 file.*

Director adjunct

Vadim COJOCARU





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4537 din 07.11.2017

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.317/1994 cu privire la Curtea Constituțională, Codul jurisdicției constituționale nr.502/1995)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

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 inițiativei legislative este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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 și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova www.parlament.md, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat.

Suplimentar, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect, condiție prevăzută de art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova și părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale, stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, a fost în mare parte asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În cadrul notei informative autorul stabilește: „Prezentul proiect de lege are drept scop ajustarea cadrului normativ în vigoare care reglementează imunitățile, incompatibilitățile, responsabilitățile Curții Constituționale.

Prin proiect se propune în principal:

1. Asigurarea imunității funcționale a judecătorilor constituționali și echivalarea în obligații cu restul cetățenilor RM pentru acțiunile/omisiunile comise în afara exercitării mandatului.
2. Responsabilizarea judecătorilor constituționali pentru opiniile și voturile exprimate contra unor sume de bani, din anumite interese, vădit contrar normelor imperative ale Constituției.
3. Excluderea dreptului de a-și stabili singuri limitele competenței."

În urma examinării prevederilor proiectului se constată că scopul real coincide cu scopul anunțat de către autor.

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

Sub pretextul perfecționării cadrului normativ existent privind activitatea Curții Constituționale și responsabilizării judecătorilor Curții, proiectul este exponentul unor interese politice revanșarde. Orice imixtiune în activitatea Curții riscă să-i încalce independența și să genereze perturbarea activității acesteia, ceea ce nu este conform interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de "nota informativă care include:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu

reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."

Nota informativă într-o manieră superficială stabilește scopul proiectului, obiectivele urmărite, redacția actuală a normelor din Legea nr.317/1994 cu privire la Curtea Constituțională și Codul jurisdicției constituționale nr.502/1995, precum și redacția normelor după adoptarea propunerilor. Se recomandă completarea normei în conformitate cu prevederile art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, stabilind condițiile ce au impus elaborarea, argumentând reglementările propuse și estimând impactul reglementărilor propuse.

Nota nu argumentează necesitatea includerii restricțiilor ce țin de dubla cetățenie pentru judecătorii Curții Constituționale, în condițiile în care o asemenea restricție nu se regăsește nici în art.6 al Legii nr.544/1995 cu privire la statutul judecătorului, care stabilește condițiile pentru candidații la funcția de judecător, nici în art.16 al Legii nr.136/2017 cu privire la Guvern, care stabilește cerințele privind numirea în funcție a membrilor Guvernului, și nici în art.78 al Constituției, care stabilește condițiile de eligibilitate pentru Președintele Republicii Moldova.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină "d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură".

Implementarea prevederilor proiectului nu necesită alocarea unor mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative "textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]"

Deși textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, proiectul conține unele formulări ambigue care admit interpretări abuzive (pentru detalii a se vedea compartimentul III al raportului).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme ce intră în conflict cu reglementările Constituției Republicii Moldova, Legea nr.317/1994 cu privire la Curtea Constituțională și Recomandarea Consiliului de Miniștri al Consiliului Europei CM/Rec(2010)12 (pentru detalii a se vedea compartimentul III al raportului).

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea Curții Constituționale excluzând dreptul Curții de a-și stabili singură limitele competenței.

Totodată este restrânsă imunitatea judecătorilor Curții Constituționale, propunându-se tragerea la răspundere juridică a acestora, pentru voturile sau opiniile exprimate în exercitarea mandatului, în cauzele prevăzute la art.307, 324, 327, 328, 330² și 339 din Codul penal nr.985/2002.

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 -

Articolul I pct.2 și pct.3

Articolul I - Legea cu privire la Curtea Constituțională nr.317-XIII din 13 decembrie 1994 (publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 07 februarie 1995, nr.8-86/280), cu modificările ulterioare, se completează și se modifică după cum urmează:

2. La articolul 13 alin.(2), după cuvintele „opiniile exprimate în exercitarea mandatului” se introduce următoarea sintagmă:

„cu excepția cazurilor prevăzute la art.307, 324, 327, 328, 330² și 339 din Codul penal al Republicii Moldova.”

3. La articolul 16 alin.(1), după cuvintele „trimis în judecată contravențională sau penală” se introduce sintagma „pentru acțiunile/omisiunile comise nemijlocit în exercitarea mandatului”. Sintagma „cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă” se exclude.

Obiecții:

Atenționăm asupra unei formulări ambigue care admite interpretări abuzive și care contravine standardelor internaționale în domeniu. Astfel, după operarea modificărilor propuse, textul normelor art.13 alin.(2) și art.16 alin.(1) capătă următoarea formulă textuală:

"Articolul 13. Independența

(2) Judecătorii Curții Constituționale nu pot fi trași la răspundere juridică pentru voturile sau opiniile exprimate în exercitarea mandatului, cu excepția cazurilor prevăzute la art.307, 324, 327, 328, 330² și 339 din Codul penal al Republicii Moldova.

Articolul 16. Imunitatea

(1) Judecătorul Curții Constituționale nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, trimis în judecată contravențională sau penală pentru acțiunile/omisiunile comise nemijlocit în exercitarea mandatului fără încuviințarea prealabilă a Curții Constituționale."

Conform recomandărilor Comisiei de la Veneția (Comisia Europeană pentru Democrație și Drept, CDL-AD(2013)008), judecătorii trebuie să beneficieze doar de imunitate funcțională, și anume imunitate în caz de urmărire penală numai pentru actele legale efectuate în exercitarea funcțiilor lor.

După cum rezultă din prevederile Legii nr.317/1994 cu privire la Curtea Constituțională, imunitatea judecătorilor Curții Constituționale este o imunitate funcțională, de aceea prevederile propuse sunt incoerente.

În această privință, este evident că pronunțarea unei hotărâri contrare legii, coruperea pasivă, abuzul de putere sau abuzul de serviciu, excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, îmbogățirea ilicită și uzurparea puterii de stat nu pot fi considerate ca acte săvârșite în exercitarea legală a atribuțiilor funcționale. De aceea, se constată că modificarea cadrului normativ propusă de proiect nu perfecționează, nu aduce un plus valoare reglementărilor existente, ci urmărește scopul unei presiuni politice asupra Curții Constituționale, cu încălcarea independenței acesteia stabilită prin art.134 din Constituția Republicii Moldova.

Recomandarea CM/Rec(2010)12 stabilește la paragraful 68: „Nu poate fi antrenată răspunderea penală a unui judecător pentru modul de interpretare a legii, apreciere a faptelor sau evaluare a probelor, cu excepția cazurilor de rea-credință”.

Recomandarea CM/Rec(2010)12 stabilește la paragraful 71 principiul potrivit căruia „atunci când nu sunt în exercitarea funcției judecătorii sunt responsabili în temeiul dreptului civil, penal și administrativ în același mod ca orice alt cetățean”.

Legislația Republicii Moldova este conformă standardelor internaționale în ceea ce privește asigurarea independenței, inviolabilității și imunității judecătorilor Curții Constituționale. Orice imixtiune arbitrară în prevederile Legii nr.317/1994 cu privire la Curtea Constituțională riscă să influențeze calitatea actului de justiție, ceea ce este în detrimentul interesului public, având în vedere că aceasta este unica autoritate de jurisdicție constituțională.

Recomandări:

Excluderea prevederilor.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

Articolul II pct.7

Articolul II - Legea Codul jurisdicției constituționale nr.502-XIII din 16 iunie 1995 (publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 28 septembrie 1995, nr.53-54/597), cu modificările ulterioare, se completează și se modifică după cum urmează:

7. La articolul 6, alin.(2) se exclude.

Obiecții:

Conform art.2 din Legea nr.317/1994 cu privire la Curtea Constituțională: „Curtea Constituțională se conduce în activitatea sa de Constituție, de prezenta lege, de Codul jurisdicției constituționale”.

Astfel, art.135 din Constituție stabilește că Curtea Constituțională:

„a) exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;

b) interpretează Constituția;

c) se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;

d) confirmă rezultatele referendumurilor republicane;

e) confirmă rezultatele alegerii Parlamentului și a Președintelui Republicii Moldova;

f) constată circumstanțele care justifică dizolvarea Parlamentului, demiterea Președintelui Republicii Moldova sau interimatul funcției de Președinte, precum și imposibilitatea Președintelui Republicii Moldova de a-și exercita atribuțiile mai mult de 60 de zile;

g) rezolvă cazurile excepționale de neconstituționalitate a actelor juridice sesizate de Curtea Supremă de Justiție;

h) hotărăște asupra chestiunilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid.”

Totodată, art.31 din Legea nr.317/1994 stabilește limitele de competență ale Curții:

„(1) Curtea Constituțională examinează numai chestiuni ce țin de competența ei.

(2) Sînt supuse controlului constituționalității numai actele normative adoptate după intrarea în vigoare a Constituției adoptate la 29 iulie 1994.

(3) Curtea Constituțională examinează în exclusivitate probleme de drept.”.

Din aceste considerente, prevederea de la art.6 alin.(2) urmează a fi examinată, interpretată și aplicată în conformitate cu cadrul normativ conexas enumerat mai sus dar și în conformitate cu prevederile alin.(1) și alin.(3) ale art.6 din Codul jurisdicției constituționale nr.502/1995.

Excluderea alin.(2) de la articolul 6 al Codului jurisdicției constituționale nr.502/1995 generează o lacună în ceea ce privește stabilirea limitelor de competență ale Curții Constituționale, lacună care nu poate fi acoperită prin alte mecanisme, având în vedere unicitatea și specificul acestei autorități.

Recomandări:

Excluderea reglementării.

Factori de risc:

- Lacună de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova, cu scopul modificării Legii nr.317/1994 cu privire la Curtea Constituțională și Codului jurisdicției constituționale nr.502/1995.

Sub pretextul perfecționării cadrului normativ existent privind activitatea Curții Constituționale și responsabilizării judecătorilor Curții, proiectul urmărește interese politice revanșarde.

Interesele promovate de către prevederile proiectului nu sunt conforme interesului public, iar argumentarea adusă este una insuficientă.

Proiectul expertizat conține factori de risc manifestate prin formulări ambigue care admit interpretări abuzive, concurența normelor de drept și lacune de drept, care pot perturba activitatea Curții Constituționale.

07.11.2017

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Roman STARAȘCIUC, Șef secție

