

18 Iunie 2007, nr. 243

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (declararea venituri judecatori)

La solicitarea Ministerului Justiției

Evaluarea generală

1. Scopul promovării proiectului. Modificarea corespunzătoare a legislației a fost stabilită în Planul de acțiuni privind implementarea Planului Preliminar de Țară al Republicii Moldova în cadrul Programului SUA "Provocările Mileniului" (HG nr. 32 din 11.01. 2007 și Planul de acțiuni prioritare privind implementarea în anul 2007 a Planului de acțiuni RM- UE (HG nr.113 din 3.02.2007). În același timp, se poate constata o anumită neconcordanță cu prescripțiile din pct.18 al HG nr.32/11.01.2007, manifestată prin:

- omiterea elaborării "standardelor" privind justificarea provenienței venitului și proprietății;
- omiterea obligației de justificare a provenienței "proprietății".

Fundamentarea proiectului

2. Suficiența argumentării. Înainte de prezentarea către subiectul cu drept de inițiativă legislativă, pentru proiect va fi necesară elaborarea unei note informative mai cuprinzătoare, conținând informația stabilită de Legea privind actele legislative, cu indicarea corespunderii legislației comunitare. În Nota Informativă va fi necesară includerea argumentării economico-financiare, privind estimarea și acoperirea cheltuielilor generate de aplicarea legii: - crearea paginii web a CSM; - publicarea declarațiilor în mass-media; - publicarea actelor CSM în Monitorul Oficial etc. Pentru respectarea echilibrului între normele juridice, pentru asigurarea realizării plene a principiilor egalității, dreptății, separației și colaborării puterilor în stat, se impune abordarea complexă a problemei declarării și controlului veniturilor și proprietății (averii), în raport cu exponenții întregului sistem judiciar și ai organelor de drept, dar și referitor la alte ramuri ale puterii de stat, centrale și locale. Considerăm că Legea de bază (nr.1264/2002) necesită completări la acest capitol, art. III din proiect urmînd a fi suplinit cu dispoziții corespunzătoare, privind justificarea provenienței veniturilor și proprietăților de către toți subiecții declarării.

3. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Lipsesc prevederi despre expertiza compatibilității și corelarea cu standardele internaționale.

4. Fundamentarea economico-financiară. Fundamentarea economico-financiară nu este suficientă

Evaluarea de fond a coruptibilității

5. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Proiectul promovează anumite interese, corelate interesului public

6. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului. Nu pot fi constatate prejudicii majore, dar proiectul necesită

perfecționare.

7. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. În proiect se propune ca numai judecătorii să-și justifice veniturile, fiind omiși alți reprezentanți din sistemul judecătoresc și autoritatea judecătorească:

- toți membrii Consiliului Superior al Magistraturii, toți membrii Colegiului de calificare și atestare și ai Colegiului disciplinar;
- funcționarii din cadrul Aparatului Consiliului Superior la Magistraturii cu statut de magistrați;
- membrii Consiliului și Directorul executiv al Institutului Național al Justiției;
- procurorii;
- executorii judecătorești etc.

În același timp, remarcăm că propunerea din proiect nu se extinde și asupra membrilor familiilor judecătorilor (soților și persoanelor aflate la întreținerea acestora), omisiune ce ar permite eludarea normelor legale, legalizarea unor venituri obscure prin transmiterea acestora către rude apropiate, prepuși.

Proiectul nu conține dispoziții tranzitorii, care să reglementeze aspectele vizînd punerea în aplicare a noilor reglementări:

- crearea într-un termen scurt a paginii web a Consiliului Superior al Magistraturii (în prezent există doar pagina Curții Supreme de Justiție, care nu se actualizează corespunzător);
 - termenul de adoptare de către Consiliul Superior al Magistraturii a reglementărilor privind justificarea veniturilor;
 - termenul de publicare pe paginile web a declarațiilor cu privire la veniturile și proprietățile altor demnitar
- etc.

8. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Proiectul propune obligația justificării veniturilor, dar fără a reglementa expres modul și procedurile de justificare, precum și fără a defini noțiunea "venit", în sensul declarării acestuia. Considerăm că prevederile esențiale referitoare la "justificarea" veniturilor trebuie expuse expres în lege, dar nu într-un act fără statut și putere juridică, care urmează a fi elaborat și adoptat de Consiliul Superior al Magistraturii. De asemenea, în lege urmează a se determina care "venituri" trebuie justificate: salariul și veniturile de la locul de muncă de bază nu necesită justificare, ele sînt obținute în baza prevederilor exprese ale legii și alte dovezi nu ar fi necesare.

Însăși formularea "justificarea venitului" nu este reușită: normele pot fi interpretate în sensul că ar trebuie să se justifice de ce venitul este anume atîta sau de ce este obținut acest venit. Expunem opinia că mai rațională și optimă se prezintă a fi formula "justificarea provenienței venitului".

Prevederile din art. III al legii, care stipulează publicarea declarațiilor de venituri ale demnitarilor urmează a fi revizuite, cu luarea în considerație a următoarelor aspecte:

- a) este necesar a se stabili obligativitatea publicării integrale a declarațiilor pe paginile web ale instituțiilor publice centrale corespunzătoare;
- b) declarațiile aleșilor locali, în cazul că lipsesc pagini web ale autorităților respective, urmează a fi publicate pe pagina web a Ministerului Administrației Publice Locale, sau pe un portal special creat;
- c) textul "mijloacele de informare în masă republicane sau locale" necesită reformulare, în virtutea faptului că mass-media scrisă se împarte pe criteriu public-privat, iar criteriul republican-local nu este definit. Plus la aceasta, cu excepția Monitorului Oficial, actualmente nu mai există alte publicații "de stat", care ar fi obligate să publice gratuit respectivele declarații. În consecință, norma respectivă va rămîne declarativă iar aplicarea ei formală (vor fi publicate doar extrase redactate, după cum se procedează și în prezent).

9. Reglementarea activității autorităților publice. În legătură cu completarea propusă în art.22 al Legii cu privire la statutul judecătorului apare problema subiecților cu drept de: control; constatare a lipsei justificării; aplicare a sancțiunilor. În acest sens, se va produce o dublare și interferență a atribuțiilor între:

- Consiliul Superior al Magistraturii;
- Colegiul disciplinar;
- Comisia Centrală de Control a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate.

10. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I	Art. I pct.1: "(5)	Nu se precizează că declarația	Coruptibilitate	Includerea trimerii

		Judecătorul este obligat să depună <u>în condițiile legii</u> declarația cu privire la venituri și proprietate și să-și justifice veniturile sale."	urmează a fi depusă în condițiile Legii nr.1264-XV din 19.07.2002. Nu se stabilește că declarația trebuie să cuprindă și informația despre veniturile și proprietățile soților, persoanelor întreținute.	Norme de trimitere Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public	expres la Legea nr.1264/2002 și a obligativității declarării veniturilor corespunzătoare ale rudelor .
2	Art. I	Art. I pct.(2), referitor la completarea art.22 cu lit.g1): "g1) încălcarea obligației de justificare a veniturilor;"	Textul este formulat ambiguu, nu se descifrează prin ce s-ar manifesta "încălcarea obligației": prin omiterea justificării; prin justificare parțială; prin justificare eronată, falsă etc.Nu se stabilește cine va constata încălcarea obligației - Comisia centrală de Control, CSM, CCCEC? Simpla încălcare a obligației de justificare nu trebuie să atragă sancțiuni disciplinare dacă aceasta este neînsemnată, nu a cauzat prejudicii grave intereselor ocrotite de lege.	Coruptibilitate Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea prevederilor ce califică încălcarea obligației de justificare drept abatere disciplinară. Stabilirea unui subiect anume cu drept de constatare și sancționare sau determinarea exactă a procedurii de
3	Art. II	Art. II pct.1: "g) plasează și menține permanent pe pagina sa web din internet <u>declarațiile</u> cu privire la veniturile și proprietatea judecătorilor;"	Declarațiile vor fi întocmite pe suport de hârtie, pe web poate fi expusă versiunea electronică a acestora.	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public	Substituirea cuvintului "declarațiile" cu textul "versiunea electronică (scanată) a declarațiilor"
4	Art. II	Art. II h) aprobă Regulamentul privind modul de justificare a veniturilor judecătorilor."	Prin obținerea competenței reglementării modului de justificare a veniturilor judecătorilor, CSM ar fi investit cu atribuții de emiteră a actelor cu caracter normativ-juridic, producătoare de efecte juridice de durată, de aplicare pentru stări de fapt și de drept indefinite.	Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	A stabili în legea prevederile esențiale vizînd justificarea provenienței veniturilor. Regulamentul aprobat de CSM ar putea doar să determine procedura de justificare, dar actele și alte tipuri de dovezi trebuie enumerate expres în lege.
5	Art. II	Art. II pct.2: "(2) Hotărârile și toate celelalte acte emise de Consiliul Superior al Magistraturii <u>în scopul exercitării activității sale</u> sunt plasate pe pagina sa web din internet."	Textul este formulat ambiguu, ar putea permite eschivarea de la publicarea unor acte ale CSM.	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public Lipsa / insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	În scopul asigurării transparenței activității CSM și evitării interpretărilor neechivoce, este necesară excluderea textului " în scopul exercitării activității sale".
6	Art. III	Art. III pct.1, referitor la conținutul art.13 alin.(1) din Legea 1264/2002.	Nu se stabilește obligația publicării "integrale" a declarațiilor. Textul necesită revizuire sub aspectul publicării declarațiilor în mass-media scrisă. Publicarea pe pagini web nu este prescrisă imperativ.	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	Stabilirea obligației publicării integrale pe paginile web a versiunilor electronice (scanate) ale declarațiilor subiecților vizați.
7	Art. III	Art. III pct.2: "Poartă răspundere <u>disciplinară, contravențională sau penală</u> persoana care:"	Răspunderea este stabilită difuz, poate avea loc o confundare a tipurilor de răspundere.	Coruptibilitate Confundarea / dublarea tipurilor de răspundere juridică pentru aceeași încălcare Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	A se concretiza expres tipurile de încălcări și de răspundere care survine.

Concluzii

1. Promovarea proiectului de lege este oportună, ideile puse la baza acestuia ar putea avea un impact serios în domeniul prevenirii și combaterii corupției. În mod special remarcăm obligația publicării declarațiilor și hotărârilor CSM pe web, ceea ce va spori transparența și va eficientiza controlul public. Totodată, obligarea selectivă, de a justifica doar veniturile și doar ale judecătorilor poate să constituie în impediment serios pentru promovarea reglementărilor și viitoarea eficiență a acestora.
2. Modificările și completările referitoare la declarațiile de venituri și proprietate ar trebui să acopere întreaga sferă a justițiarilor, iar obligația justificării ar necesita extindere, din punct de vedere al obiectului (și asupra proprietății) dar și al subiectului (asupra tuturor persoanelor ce cad sub incidența Legii nr.1264/2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății. Numai abordările complexe ar permite obținerea unor rezultate concludente și ar contribui la realizarea scopului prevenirii și combaterii corupției, asigurării transparenței în cadrul sistemului juridic și al puterii publice.
3. Aspectele privind actele și acțiunile de justificare a provenienței averilor și veniturilor necesită reglementare detaliată în lege, nu în acte de nivel inferior, cu statut incert.
4. Implementarea noilor reglementări poate fi mult mai importantă decât adoptarea lor în formulă perfecționată, de aceea, aspectele referitoare la punerea în aplicare necesită prescriere detaliată în lege.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției