

08 Iunie 2007, nr. 233

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii cu privire la CSM

(înregistrat în Parlament cu numărul 1893 din 17 Mai 2007)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii cu privire la CSM.

### Evaluarea generală

**1. Autor al inițiativei legislative** este Președintele RM, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

**2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

**3. Scopul promovării proiectului.** Proiectul propune introducerea în Legea ce reglementează activitatea Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) a prevederilor referitoare la Inspekția judiciară, "pentru a facilita exercitarea calitativă și promptă a atribuțiilor Consiliului".

Constatăm că scopul este expus la general, neclar, fără indicarea problemelor existente și a procedurilor de soluționare a acestora.

### Fundamentarea proiectului

**4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

**5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă**

**6. Suficiența argumentării.** Conform art.47 din Regulamentul Parlamentului, proiectul de act legislativ se depune spre dezbateră împreună cu o expunere a obiectivului, scopului, concepției viitorului act, a locului acestuia în legislația în vigoare, precum și a efectelor sale social-economice și de altă natură, potrivit cerințelor Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001. Trebuie să fie indicate persoanele care au luat parte la elaborarea proiectului și anexate rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării.

Nota informativă la proiect are un conținut general, cuprinde doar descrierea reglementărilor propuse și menționează faptul că "inițiativa elaborării unui asemenea proiect de lege a fost expusă la conferința anuală a judecătorilor din februarie 2007".

Constatăm că argumentarea nu este suficientă, lipsesc informații despre cercetarea și fundamentarea științifică a elaborării, despre analiza științifică a consecințelor reglementărilor în materie. Nu este constatată incompatibilitatea reglementărilor în vigoare cu cerințele sociale existente, nu este efectuată expertizarea juridică a proiectului și nu sînt determinate eventualele consecințe etc. Proiectul nu este

Însoțit de lista sau proiectele actelor legislative sau normative necesare pentru implementarea și executarea noilor reglementări. Lipsesc argumente care ar demonstra că situația actuală în domeniu este prejudiciată de lipsa unor noi reglementări și instituții, că CSM și instituțiile constituite pe lângă acesta (colegiul de calificare, colegiul disciplinar, aparatul CSM) nu pot exercita funcțiile ce sînt propuse pentru inspecția judiciară. Însăși statutul inspecției, modul de selectare și competențele membrilor acesteia nu sînt determinate și argumentate suficient.

**7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** În textul proiectului și în Nota informativă lipsesc referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare, nu este estimat nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările comunitare.

**8. Fundamentarea economico-financiară.** Fundamentarea financiar-economică nu este prezentată, deși implementarea legii necesită anumite cheltuieli bugetare (salarizarea inspectorilor, majorarea salariilor pentru funcționari din aparatul CSM). Conform art.46 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Proiectul propune crearea unei structuri intermediare, cu competențe de verificare a activităților și situațiilor de fapt survenite în sfera justiției. De asemenea, se propune stabilirea de facilități la salarizarea unor funcționari ai aparatului CSM. În lipsa reglementărilor depline despre desemnarea și competențele membrilor Inspecției, a reglementărilor detaliate despre procedurile ce pot fi aplicate de inspectori, nu se poate determina dacă interesele promovate sînt sau nu corelate cu interesul public general.

**10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Prejudicii ce pot fi aduse prin aplicarea reglementării în formula propusă ar fi generate de:

- reglementarea insuficientă a modului de selectare a inspectorilor, lipsa criteriilor adecvate a acestora (vechime de magistrat);
- neclaritatea competențelor membrilor inspecției și a măsurilor pe care le pot lua aceștia;
- transmiterea dreptului de reglementare normativă către CSM, în pofida faptului că reglementările constituționale și recomandările internaționale stabilesc obligativitatea reglementării statutului judecătorilor și a organizării activității justiției "prin lege";
- interferența de competențe între Inspecție și Colegiul disciplinar.

**11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Proiectul nu este în deplină comptabilitate cu prevederile legislației naționale:

a) se poate constata o interferență între competențele propuse pentru inspecția judiciară și cele existente deja în Legea nr.950-XIV din 19.07.96 cu privire la colegiul disciplinar și la răspunderea disciplinară a judecătorilor. Astfel, conform art.7 din Legea nr.950/1996, Colegiul disciplinar examinează cazurile privind răspunderea disciplinară a judecătorilor, iar conform art.9 din aceeași Lege, judecătorul poate fi tras la răspundere disciplinară în cazul comiterii abaterilor disciplinare specificate la art.22 din Legea privind statutul judecătorului. Constituie abatere disciplinară și neasigurarea activității organizatorice a instanței de către președintele sau vicepreședintele instanței judecătorești. Art.22 al Legii nr.544-XIV din 20.07.95 cu privire la statutul judecătorului stabilește tipurile de abateri disciplinare, pe care le poate examina Colegiul disciplinar. Printre acestea se numără: "încălcarea sistematică sau încălcarea gravă a eticii judiciare" și "încălcarea altor prevederi referitoare la incompatibilitățile și interdicțiile care îi privesc pe judecători". Conform prevederilor din proiect, de competența inspecției judiciare va ține "verificarea activității organizatorice la efectuarea justiției de instanțele de judecată" și "examinarea petițiilor cetățenilor în problemele ce țin de etica judecătorilor, adresate Consiliului Superior al Magistraturii". Constatăm astfel o intercalare de competențe, excluderea căreia nu se propune în proiect și nu poate fi dedusă din alte norme ale legislației în domeniu.

b) Adicional menționăm că ideea funcționării în paralel a 2 instituții (Colegiul disciplinar și inspecția judiciară) pe lângă Consiliul Superior al Magistraturii care să exercite atribuții legate de implementarea mecanismului răspunderii disciplinare a judecătorilor, în opinia noastră, nu este pe deplin justificată și poate fi calificată drept necorespunzătoare Constituției Republicii Moldova. Astfel, potrivit articolului 123 din Legea Fundamentală a Republicii Moldova "Consiliul Superior al Magistraturii asigură numirea, transferarea, detașarea, promovarea în funcție și aplicarea de măsuri disciplinare față de judecători". Or,

reieșind din logica prevederilor Legii cu privire la colegiul disciplinar și răspunderea disciplinară a judecătorilor 950/1996, aplicarea sancțiunilor disciplinare se realizează de către Colegiul disciplinar, care nu este compus din reprezentanți ai Consiliului Superior al Magistraturii, membrii colegiului fiind aleși conform unei proceduri speciale, reglementate de legea nominalizată.

c) Legea nr.355/23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, în Anexa nr.4 stabilește grilele de salarizare pentru funcționarii Aparatului CSM, iar la art. I pct.3 din proiect se propun alte reglementări, care derogă de la respectivele norme ale Legii de bază în sfera salarizării bugetarilor.

**12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Proiectul conține prevederi care nu sunt pe deplin corespunzătoare cerințelor redactării lingvistice și tehnico-legislative (a se vedea mai jos Analiza detaliată).

**13. Reglementarea activității autorităților publice.** n proiect se propun norme care pot influența negativ modul de exercitare a atribuțiilor autorităților publice: atribuții extensive de reglementare, care admit derogări și interpretări abuzive, atribuții paralele, lipsa de termene (mai detaliat în Anexă).

Statutul membrilor Inspecției judiciare nu este reglementat adecvat - nu se stabilește că în funcțiile respective pot fi aleși doar judecători, nu este determinată procedura de contestare a acțiunilor și hotărârilor inspectorilor.

De asemenea, în lege nu se propune reglementarea deplină a acțiunilor inspectorilor, ulterior îndeplinirii de către aceștia a competențelor de verificare și examinare.

Lipsește reglementări adecvate despre: - asigurarea transparenței concursului de selectare a inspectorilor: - asigurarea transparenței activității; - procedurile de supraveghere și control a activității Inspecției judiciare.

#### 14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I	Art. I pct.1, referitor la completarea art.7 cu alin.(3): "(3) Organizarea, competența și modul de funcționare a inspecției judiciare sînt stabilite prin prezenta lege și prin <u>regulamentul aprobat de Consiliul Superior al Magistraturii</u> ".	Cea mai mare parte a reglementărilor despre competența și activitatea Inspecției urmează a fi stabilite expres în lege.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Atribuții extensive de reglementare	Prescrierea expresă în lege a reglementărilor despre competența și activitatea Inspecției judiciare.
2	Art. I	Art. I pct.2, referitor la art.7/1 alin.(3): (3) În funcția de inspector-judecător este aleasă, în bază de concurs, <u>persoana licențiată în drept, cu o vechime în specialitatea juridică de cel puțin 10 ani și cu o bună reputație</u> . Este declarat ales candidatul care a acumulat mai mult de jumătate din voturile membrilor Consiliului Superior al Magistraturii prezenți la ședința consiliului.	Prevederile propuse permit alegerea în funcția respectivă a persoanelor fără vechime în funcție de judecător. Considerăm că numai judecători care au fost numiți în funcție pînă la atingerea plafonului de vîrstă ar putea exercita respectivele funcții, admiterea unor persoane fără experiență concretă sau din afara sistemului ar putea prejudicia activitatea judecătorilor, ar admite influențe politico-administrative.	<b>Alte riscuri</b> Prejudicii independenței și eficienței justiției.	A se stabili expres că în funcția de inspector pot fi aleși doar judecători ce au fost numiți în funcții pînă la atingerea plafonului de vîrstă.
3	Art. I	Art. I pct.2, referitor la art.7/1 alin.(6): a) verificarea <u>activității organizatorice</u> la efectuarea justiției de instanțele de judecată; b) examinarea	Se dublează competențele cu cele ale Colegiului disciplinar.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții paralele	A se determina explicit și diferențiat competențele Colegiului disciplinar și cele ale Inspecției judiciare

		petițiilor cetățenilor în problemele ce țin de <u>etica judecătorilor</u> , adresate Consiliului Superior al Magistraturii.			
4	Art.I	Art. I pct.2, referitor la art.7/1 alin.(6).	În cuprinsul articolului nu sînt determinate drepturile inspectorilor în exercitarea competențelor propuse.Nu sînt determinate acțiunile ulterioare, în rezultatul acțiunilor întreprinse.Lipsesc reglementări privind posibilitățile de contestare a acțiunilor și hotărîrilor inspectorilor.Nu sînt stabilite expres termenele de examinare a petițiilor, demersurilor și temeiurilor incluse.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete	Reglementarea detaliată în lege a drepturilor inspectorilor, a modului de executare a activității acestora, a termenilor de reacționare.
5	Art. I.	Art. I pct.2, referitor la art.7/1 alin.(7): (7) Inspecția judiciară poate exercita, <u>în limita competenței sale, și alte atribuții stabilite de Consiliul Superior al Magistraturii.</u>	Alin.(6) vorbește despre " <u>competența</u> " inspecției, iar alin.(7) deja include noțiunea " <u>alte atribuții</u> ".	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții extensive de reglementare Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Reexaminarea modului de utilizarea a noțiunilor evidențiate.
6	Art. I	Art.I pct.2, referitor la art.7/1 alin.(8): Asigurarea tehnico-materială a activității inspecției judiciare se efectuează, de Consiliul Superior al Magistraturii <u>în conformitate cu legea bugetului.</u> "	Asigurarea tehnico-materială se efectuează în conformitate cu necesitățile existente, iar sursele se alocă din buget. Din redactarea textului se poate deduce că în legea bugetului de stat va fi determinat aparte un articol pentru Inspecția judiciară.	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Este necesară redactarea corespunzătoare a textului.
7	Art. I	Art. I pct.3: (10) Șeful aparatului consiliului, șeful secției cadre și specialiștii principali, care au calitatea de magistrat, sînt salariați <u>la nivelul stabilit în Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar pentru judecătorii de la curțile de apel, cu adaosurile pentru gradele de calificare pe care le dețin.</u> "	Legea nr.355/23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, în Anexa nr.4 stabilește grilele de salarizare pentru respectivii funcționari.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	Asigurarea corelării dintre reglementări.
8	Art. IV	Art. IV. <u>Se propune</u> Consiliului Superior al Magistraturii, să aprobe în termen de 3 luni, Regulamentul cu privire la inspecția judiciară și să asigure alegerea	Normele legale trebuie să aibă conținut imperativ, obligatoriu.  Formularea propusă îi permite CSM să nu procedeze la respectivele acțiuni, situație care ar putea anihila tot efectul adoptării noii reglementări.  Lipsește prevederi referitoare la intrarea în vigoare a legii (de la data constituirii Inspecției judiciare ?)	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Redactarea textului în formulă imperativă (spre exemplu: Consiliul Superior al Magistraturii, în termen de 3 luni de la publicarea prezentei legi, va alege ...și va...).

## Concluzii

1. Promovarea proiectului în redacția prezentată este prematură, nu va contribui la soluționarea problemelor din domeniul justiției. Reglementările constituționale și recomandările internaționale determină

reglementarea statutului judecătorilor și a organelor din cadrul sistemului justiției "prin lege", cât mai deplin posibil.

2. Lipsa de reglementări clare a statutului și competențelor inspectorilor, a drepturilor acestora, a modului de contestare a acțiunilor și hotărârilor lor, pot provoca manifestări de ordin subiectiv, inclusiv cu elemente de coruptibilitate.

3. Ținând cont de faptul că proiectul legii instituie atribuții concurente și paralele pentru Inspekția judiciară și Colegiul disciplinar, considerăm rațională revizuirea conceptului acestor două instituții, inclusiv prin examinarea oportunității prezenței Colegiului disciplinar, a rolului și atribuțiilor de sancționare ale acestuia în raport cu prevederile articolului 123 din Constituția Republicii Moldova.

4. Reforma în domeniul justiției constituie unul din angajamentele Republicii Moldova față de CoE, motiv pentru care ar fi necesară expertizarea prealabilă a proiectului vizat de către Consiliul Europei.

## **Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**