

24 Mai 2007, nr. 219

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectul Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative (CCA, Legea privind activitatea operativă de investigații (anularea imunitatii))

(înregistrat în Parlament cu numărul 1642 din 26 Aprilie 2007)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative (CCA, Legea privind activitatea operativă de investigații (anularea imunitatii)).

### Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Centrul Național Anticorupție, 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.** Scopul declarat al promovării proiectului este aducerea în concordanță a legislației naționale în domeniul prevenirii și combaterii corupției cu prevederile unor acte internaționale și cu prevederile incluse în unele noi proiecte de legi prezentate spre examinare Guvernului. Conform notei explicative, autorii consideră că prevederile proiectului vor facilita și măsurile de contracarare eficientă a fenomenului corupției. Considerăm că prevederile incluse în proiect pot contribui la realizarea scopurilor propuse, dar nu în totalitatea lor, anumite norme necesită perfecționare.

### 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.** Nota explicativă la proiect conține descrierea elementelor ce urmează a fi incluse în legislație, însă nu constată elocvent lacunele existente și insuficiența reglementărilor actuale în domeniu, lipsește o argumentare științifico-practică a elaborării. În special, nu se indică în ce mod existența unor imunități împiedică tragerea la răspundere a judecătorilor (era necesară o analiză privind numărul de aprobări/respingeri de către Consiliul Superior al Magistraturii a solicitărilor de aprobare a tragerii la răspundere a judecătorilor); nu sînt prezentate rezultatele aplicării legislației despre declararea și controlul averilor, impedimentele apărute etc.
- 7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Referințe la compatibilitatea proiectului cu legislația comunitară (acquis-ul comunitar) lipsesc. Nota explicativă conține

trimiteri generale despre compatibilitatea prevederilor proiectului cu Convenția ONU împotriva corupției și Convenția penală privind corupția a Consiliului European. De asemenea, se conțin referințe generale și la recomandări ale experților Consiliului European.

**8. Fundamentarea economico-financiară.** Implementarea prevederilor proiectului nu presupune careva cheltuieli considerabile, se poate conchide că o fundamentare economico-financiară specială nu este necesară.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Proiectul promovează o serie de măsuri menite să prevină și să combată corupția în sectorul public și privat, sînt scoase în relevanță anumite competențe sporite ale CCCEC în domeniu. La modul general, interesele și beneficiile sînt corelate, corespund interesului public major. În același timp, intenția de anulare a imunităților judecătorilor nu este pe deplin corelată cu scopurile proiectului și cu interesul general constînd în asigurarea dreptului la justiție prin garantarea independenței depline a actului de justiție și a inviolabilității realizatorilor acestuia.

**10. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului.** Aplicarea actului va putea aduce anumite prejudicii exponenților serviciului public, reprezentanților corpului judecătoresc, organizațiilor din sfera privată, în special la etapa inițială, cînd aplicarea noilor prevederi nu va fi bazată în exclusivitate pe criterii obiective, derivate din practica anterioară și jurisprudența în materie. Notăm în acest sens prevederile și recomandările unor documente de relevanță internațională în domeniul protecției judecătorilor:

- a) Recomandarea CM al CE Nr. r (94) 12 cu privire la independența, eficiența și rolul judecătorilor: Principiul VI. Exercițarea necorespunzătoare a funcției și răspunderea disciplinară, pct.3: -Atunci cînd urmează a fi luate măsurile prevăzute la paragrafele 1 și 2 ale acestui articol, statele membre trebuie să studieze posibilitatea constituirii, prin lege, a unui organ competent special, însărcinat cu aplicarea sancțiunilor și a măsurilor disciplinare, dacă acesitea nu sunt de competența unei instanțe de judecată, și ale cărui decizii trebuie supuse controlului unui organ judiciar superior sau care să fie el însuși un organ judiciar superior."
- b) Principiile fundamentale privind independența judecătorilor, adoptate de congresul al VII-lea al Națiunilor Unite privind prevenirea criminalității și tratamentul infractorilor (1985):-16. Fără a prejudicia vreo procedură disciplinară sau vreun drept de apel ori compensație din partea statului, în conformitate cu legislația națională, judecătorii trebuie să beneficieze de imunitate în procesele civile pentru daune materiale pentru acțiuni incorecte sau omisiuni în exercitarea atribuțiilor judecătorești. 17. O acuzație sau reclamație înaintată împotriva unui judecător în exercitarea atribuțiilor sale judecătorești și profesionale va fi examinată expeditiv și echitabil, conform unei proceduri corespunzătoare. Judecătorul va avea dreptul la un proces echitabil. Examinarea cauzei în faza inițială va fi confidențială, cu condiția ca judecătorul să nu solicite altceva."
- c) Carta europeană privind statutul judecătorilor (1998), Principii generale:"1.1 Statutul judecătorilor urmărește să asigure competența, independența și imparțialitatea pe care, în mod legitim, orice persoană le așteaptă de la instanțe și de la fiecare judecător căruia îi este încredințată apărarea drepturilor sale. El exclude orice dispoziție și orice procedură de natură să altereze încrederea în această competență, independență și imparțialitate. Prezenta Cartă cuprinde dispozițiile cele mai în măsură să garanteze realizarea acestor obiective. Aceste dispoziții urmăresc îmbunătățirea garanțiilor asigurate în diferitele state europene. Ele nu pot justifica modificări ale statului care să tindă la reducerea nivelului garanțiilor deja atins în țările respective."
- d) Carta universală a judecătorului, aprobată la reuniunea Consiliului central al Asociației Internaționale a Judecătorilor (1999), Art.10 (Răspunderea civilă și penală): -Inițierea unei acțiuni civile, în țările în care aceasta este permisă, și a unei acțiuni penale, inclusiv arestarea, împotriva unui judecător trebuie să fie permisă doar în împrejurări care garantează că independența sa nu poate fi influențată."

**11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** La moment, proiectul nu este în deplină concordanță cu prevederile legislației naționale (obiecții mai detaliate sînt expuse în anexă). Mai multe elemente novatorii sînt preluate din proiecte de legi noi, care, la moment, nu sînt încă adoptate, sau chiar nici nu sînt prezentate în Parlament. Introducerea unor noțiuni noi, în lipsa definirii adecvate a acestora, va putea provoca dificultăți de interpretare și aplicare a noilor reglementări. În consecință, s-ar impune mai întîi examinarea și adoptarea de către Parlament a proiectelor de legi de bază (cu privire la combaterea corupției, statutul funcționarului public ș.a.) și doar ulterior sau concomitent cu discutarea

acestora să se porceadă la dezbaterea prezentului proiect.

**12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** În cuprinsul proiectului se atestă unele formulări ambigui, texte necorespunzătoare regulilor redactării tehnico-juridice (a se vedea mai jos Analiza detaliată)

**13. Reglementarea activității autorităților publice.** În proiect nu au fost constatate atribuții necorespunzătoare pentru autoritățile publice. În același timp, pot fi sesizate unele reglementări neadecvate privind termenele în care trebuie să se acționeze, precum și sporirea atribuțiilor CCCEC și ale Procurorului General.

Atribuirea competenței exclusive de tragere la răspundere contravențională și penală a judecătorului doar de către Procurorul General prezintă anumite pericole: atât Procurorul General cât și conducerea procuraturii, respectiv și procurorii pe scară ierarhic inferioară, sînt într-o anumită dependență politică și administrativă - numirile în funcții se efectuează inclusiv pe criterii politice, de către majoritatea deputaților în Parlament.

Acordul Procurorului General presupune o vastă discreție unipersonală, ceea ce reprezintă un potențial sporit de coruptibilitate.

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

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.I	Art.174/18 CCA: Încălcarea prevederilor <u>legislației</u> cu privire la prevenirea și combaterea corupției..., manifestată prin: 1) nerespectarea restricțiilor și interdicțiilor stabilite de <u>actele normative</u> care reglementează statutul <u>special</u> al agenților publici; 2) nedenunțarea actelor de corupție sau <u> faptelor de comportament corupțional, de către persoanele care au această obligație</u> ; 3) neasigurarea realizării <u>măsurilor de prevenire și combatere a corupției</u> , -	Se utilizează împreună noțiunile -legislație" și -acte normative", ceea ce poate produce confuzie; Se menționează existența unor statute -speciale" ale -agenților publici", fără definirea ambelor noțiuni; Se utilizează noțiunea -fapte de comportament corupțional", fără definire; Nu sînt stabilite termenele denunțării; Măsurile de prevenire și combatere a corupției nu sînt definite special, aplicarea sancțiunii nu este corelată cu survenirea unor consecințe esențiale în legătură cu omisiunea respectivă.	<b>Coruptibilitate</b> Norme de trimitere Lipsa unor termene concrete Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Utilizarea aceleiași noțiuni; Utilizarea noțiunilor consacrate și anterior definite sau adoptarea celor noi numai după definirea prealabilă (în proiect sau în alte legi); Stabilirea unor termene concrete pentru denunțare.
2	Art. III.	Art. 12 din Legea serviciului public: -Funcționarul public care, în exercițiul funcției, a luat cunoștință de <u>acte de corupție sau fapte de comportament corupțional este obligat să le aducă la cunoștința superiorilor</u> ..."	Se utilizează noțiunea -fapte de comportament corupțional", fără definire; Nu sînt stabilite termenele sesizării.	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa unor termene concrete Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Utilizarea noțiunilor consacrate și anterior definite sau adoptarea celor noi numai după definirea prealabilă (în proiect sau în alte legi); Stabilirea unor termene concrete pentru sesizare.
3	Art.III.	Art.28 din Legea serviciului public: în cazul în care a comis un fapt de comportament corupțional, <u>agentul public este concediat</u> , indiferent de vechimea acțiunii, cu	Se utilizează noțiunea -fapte de comportament corupțional", fără definire; Conform unor definiții incluse în proiectul nou de lege privind combaterea corupției (art.17), prin fapt corupțional se înțeleg și unele acțiuni minore care nu neapărat produc efect negativ ( <i>necomunicarea</i>	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa unor termene concrete Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Utilizarea noțiunilor consacrate și anterior definite sau adoptarea celor noi numai după definirea prealabilă (în proiect sau în alte legi); Stabilirea necesității corelării adecvate

		privarea de dreptul de a ocupa o funcție publică sau de prestare a serviciului public pe un termen de 5 ani.	<i>unor informații, utilizarea unui bun public pentru necesități personale o singură dată, necesități nemateriale etc.). în același timp, sancțiunea disciplinară care intervine este foarte dură, fără corelare între încălcare și prejudiciu. Utilizarea noțiunii -indiferent de vechimea acțiunii" derogă de la principii generale ale prescripției răspunderii, permite aplicarea retroactivă a legii.</i>		între încălcare, prejudiciu și sancțiune.
4	Art.IV.	Art.19 din Legea despre statutul judecătorului: (1) Persoana judecătorului este inviolabilă. (2) Inviolabilitatea judecătorului se extinde asupra locuinței și localului lui de serviciu, vehiculelor și mijloacelor de telecomunicație folosite de el, asupra corespondenței, bunurilor și documentelor lui personale. (3) Judecătorul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, tras la răspundere contravențională sau penală <u>fără acordul Procurorului General</u> și informarea Consiliului Superior al Magistraturii.	Se propune <b>anularea unor imunități și inviolabilități anterior instituite pentru a</b> contribui la asigurarea independenței judecătorului: (interdicția răspunderii pentru opinia exprimată în lipsa abuzului criminal; eliberarea imediat după identificare). <b>Inviolabilitățile care se propun a fi păstrate</b> pentru judecători (persoana, locuința, proprietatea, documentele personale) sînt, de fapt, inviolabilități generale, garantate de Constituție oricărei persoane, nu doar judecătorului. Din formularea textului alin.(3) se înțelege că reținerea, arestarea și percheziționarea judecătorului se admite doar cu acordul procurorului general și a CSM. Nu se stabilește termen concret pentru informarea CSM.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa unor termene concrete Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Reexaminarea propunerilor privind anularea imunității și inviolabilității judecătorilor.
5	Art. V	La art. V pct.8 se prevede răspundere pentru omisiunea sesizării organelor de urmărire penală.	Este necesară instituirea răspunderii mai dure pentru <b>omisiunea sesizării de către persoana sau organul care are în atribuțiile sale combaterea corupției și menținerea ordinii de drept</b> (procuratură, CCCEC, MAI).	<b>Coruptibilitate</b> Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune	Examinarea posibilității instituirii răspunderii mai dure pentru omisiunea sesizării de către persoana care are în atribuțiile sale combaterea corupției și menținerea ordinii de drept.

## Concluzii

1. Proiectul de lege înaintat poate contribui la realizarea dezideratului prevenirii și combaterii corupției. În același timp, provoacă îngrijorări aspectele legate de:

- obligațiile în domeniu ale exponenților serviciului public și privat (în special referitoare la omisiuni) și survenirea răspunderii pentru acestea;
- anularea imunității tragerii la răspundere a judecătorilor (poate fi afectată independența judecătorilor).
- definirea unor termene și noțiuni noi: agenți publici; comportament corupțional; măsuri de prevenire și combatere a corupției; supravegherea inadecvată etc.;
- responsabilitatea și răspunderea subiecților vizați.

2. Opinăm că prevederile din proiect care conțin noțiuni noi pot fi puse în aplicare doar după intrarea în vigoare a noii Legi privind combaterea corupției. De asemenea, ar fi recomandată includerea prevederilor vizînd modificarea Legii serviciului public în noua lege din domeniu (privind serviciul public și statutul funcționarului public). Propunerile referitoare la anularea imunității judecătorilor necesită o examinare

suplimentară din punct de vedere al constituționalității, precum și o discuție publică prealabilă, cu participarea reprezentanților din toate domeniile sferei publice și juridice (serviciul public, judecată, procuratură, avocatură, mediu universitar academic, ONG etc.). Deoarece reforma în domeniul justiției constituie unul din angajamentele Republicii Moldova față de CoE, ar fi necesară expertizarea prealabilă a proiectului vizat de către Consiliul Europei.

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