

11 Ianuarie 2007, nr. 151

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Hotărîrii pentru aprobarea Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc

(înregistrat în Parlament cu numărul 4908 din 22 Decembrie 2006)

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 Hotărîrii pentru aprobarea Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este hotărîre a Parlamentului, 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.** Elaborarea unei asemenea strategii a fost determinată de angajamentele asumate de Republica Moldova prin Planul de Acțiuni Republica Moldova - UE și este prevăzută în Hotărîrea Guvernului nr. 889 din 03.08.2006 cu privire la implementarea Planului de Acțiuni Republica Moldova - Uniunea Europeană.

Astfel, conform hotărîrii Guvernului nr. 889 din 03.08.2006 în trimestrul III al anului 2006, urma să fie definitivată Strategia de reformare a sistemului judecătoresc (parte componentă a Strategiei generale de reformare a sistemului de justiție în Republica Moldova), iar către trimestrul I-II al anului 2007, urma să fie elaborat și prezentat spre examinare Parlamentului proiectul Strategiei generale de reformare a sistemului de justiție în Republica Moldova. Proiectul examinat, probabil, și reprezintă această sarcină.

Fundamentarea proiectului

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

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

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

6. Suficiența argumentării. Dificultatea realizării unei expertize adecvate a proiectului dat este determinată de lipsa unei expuneri de motive ce l-ar însoți. Faptul absenței unei expuneri de motive explicite nu corespunde exigențelor enunțate în art. 23 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, în partea ce ține de conținutul dosarului de însoțire a proiectului de act legislativ.

Strategia expusă în conținutul proiectului hotărîrii privește consolidarea sistemului judecătoresc, ceea ce

presupune o implicare imperativă a reprezentanților puterii judecătorești - Consiliul Superior al Magistraturii. Imperativitatea unei asemenea implicări este confirmată și prin Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc (2007-2008) (anexă la Strategie) unde Consiliul Superior al Magistraturii este indicat drept principala autoritate responsabilă.

Deși, probabil, la elaborarea proiectului acestei strategii a fost implicat și Consiliul Superior al Magistraturii, totuși, o asemenea concepute de reformare ar trebui, în opinia noastră, să fie aprobată și de Consiliul Superior al Magistraturii, cel puțin la capitolele ce privesc responsabilitățile acestuia și/sau se referă la puterea judecătorească. În legătură cu aceasta, deși lipsește o asemenea practică, considerăm legal și oportun ca asemenea strategii să fie contrasemnate și de exponenții responsabili ai puterii judecătorești (după modelul art. 94 alin. (2), 102 alin. (4) art. 30 din Legea nr. 64/31.05.90 cu privire la Guvern; art. 82 alin. (2) lit. f) din Codul cu privire la știință și inovare al Republicii Moldova, nr. 259/15.07.2004 etc.).

O alternativă ar putea fi ca Consiliul Superior al Magistraturii să aprobe (simultan sau preventiv) planul propriu de acțiuni pentru implementarea Strategiei de consolidare a sistemului judecătoresc (2007-2008) - care ar coincide cu planul aprobat de Parlament.

Este clar, însă, că ignorarea Consiliului Superior al Magistraturii (puterii judecătorești) și impunerea acestuia de responsabilități ce nu sînt stipulate în art. 114-123 din Constituție, (inclusiv prin stabilirea de termeni limită!!!), fără acord expres, determină riscul neconstituționalității hotărîrii Parlamentului în raport cu art. 6 din Constituție ce consfințește principiul separației puterilor în stat.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Proiectul nu conține referințe la legislația comunitară și alte standarde internaționale relevante domeniului supus reglementării.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 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. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	P. 1 lit. b)	b) Crearea unui mecanism eficient de monitorizare a aplicării legilor în vederea consolidării sistemului judecătoresc	<p>Considerăm crearea unei noi structuri drept inutilă și ineficientă, cu atât mai mult că funcțiile acestuia actualmente sînt realizate de către Plenul Curții Supreme de Justiție care generalizează practica judiciară.</p> <p>Atenționăm și asupra importanței responsabilizării asupra fiecărei din propunerile expuse în concept, pentru că după adoptarea Hotărîrii Parlamentului, acestea vor deveni angajamente, care, în fond, nu sînt pasibile de modificare. În acest sens, este salutar că Guvernul utilizează în strategie formulări ce i-ar permite pe viitor să refuze executarea unor acțiuni planificate - "elaborarea, în funcție de rezultatele studiului, a proiectului de act normativ respectiv"</p>	Coruptibilitate Atribuții paralele	De revăzut
2	Art. 3	Art. 3. – Prezenta hotărîre <u>intră în vigoare la data adoptării.</u>	Art. 3 din proiectul Hotărîrii prevede că aceasta urmează să intre în vigoare la "data adoptării". Considerăm că o asemenea prevedere contravine art. 76 din Constituție, Legii nr. 173 din 06.07.94 privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale, Hotărîrii Curții Constituționale nr. 32/29.10.98 privind interpretarea art.76 din Constituția Republicii Moldova "Intrarea în vigoare a legii". Astfel, Hotărîrea Parlamentului trebuie să intre în vigoare la data publicării, inclusiv în cazurile cînd această dată nu este prevăzută expres în text sau la data prevăzută în textul ei, dar care nu poate precede data publicării hotărîrii.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	De revăzut art. 3 din proiectul Hotărîrii.

Concluzii

În concluzie menționăm că conținutul Strategiei este formal și departe de calificativul "strategic". Probabil această situație este determinată de faptul că multe din acțiunile planificate în Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei sau sînt deja realizate (în particular prin Legea nr. 247/21.07.2006 pentru modificarea și completarea unor acte legislative) sau sînt abstractizate (fără un rezultat real sau strategic).

Unele acțiuni planificate invocă anumite critici, care, însă, rămîn a fi rezervate în lipsa expunerii de motive la proiect ce ar permite reflectarea clară a esenței sarcinii.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției