

13 Ianuarie 2009, nr. 394

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind organizarea judecătorească, Legea cu privire la statutul judecătorului)

(înregistrat în Parlament cu numărul 3414 din 10 Decembrie 2008)

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 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind organizarea judecătorească, Legea cu privire la statutul judecătorului).

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.** Scopul modificărilor este revizuirea modului de constituire și funcționare a Consiliului Superior al Magistraturii, a colegiilor de calificare și disciplinar ale judecătorilor. De asemenea, se dorește instituirea unor mecanisme de influență asupra avocaților, în scopul asigurării asistenței juridice garantate de stat. Autorii afirmă că doresc modificarea modului de formare a CSM în scopul promovării obiectivității, imparțialității și lipsei conflictului de interese în procesul de adoptare a hotărârilor de către CSM. Scopul poate fi apreciat doar parțial valabil, în virtutea faptului că noua modalitate propusă nu este lipsită de carențe și datorită ei, se instituie noi posibilități de influență politică asupra membrilor CSM, majoritatea membrilor acestuia urmînd să reprezinte majoritatea parlamentară guvernantă într-o anumită perioadă.

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.** Promovarea modificărilor nu este suficient de argumentată, în condițiile cînd reformele legislative și instituționale operate în domeniu pe parcursul ultimilor trei ani (2005-2008) au fost apreciate pozitiv și confirmate ca adecvate prin avizele unor instituții internaționale de referință (Consiliul Europei, UE). Reformarea și consolidarea CSM a fost și una din realizările raportate de autoritățile Moldovei în cadrul implementării Planului de Acțiuni UE-RM, a obligațiilor asumate de Parlament în conformitate cu Rezoluția și Recomandările Comisiei pentru respectarea obligațiilor și angajamentelor statelor membre ale Consiliului Europei (HP nr.284/11.11.2005).

Autorii fac abstracție totală de constatările și satisfacțiile exprimate anterior, inclusiv de înșiși acești autori

și argumentează noile modificări prin detașare de la starea de lucruri actuală, concretă. Astfel, Nota Informativă la proiect conține mai multe argumentări formale, însă lipsesc informații despre investigațiile științifice prealabile, despre expertizele efectuate și orice fel de informații despre modul în care reglementările actuale ar genera probleme în aplicarea legislației și abuzuri în administrarea justiției. De asemenea, proiectul nu a fost supus expertizei din partea Consiliului Europei (CE) și organelor specializate ale acestuia, în pofida faptului că recomandările anterioare ale Comitetului de Miniștri al CE și rezoluțiile Adunării Parlamentare a CE privind Republica Moldova solicitau ca modificările legislative din sfera judecătorească să fie supuse expertizării prealabile. Trebuie să remarcăm aparte și modalitatea promovării modificărilor în Parlament, fără asigurarea procesului participativ necesar, fără discuții profesionale și publice prealabile, precum și fără a se lua în considerație opiniile partidelor parlamentare de opoziție, care au susținut reforma anterioară.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Proiectul nu este însoțit de expertiza compatibilității cu legislația comunitară, dar Nota Informativă conține referințe la anumite recomandări generale ale unor instituții internaționale ce activează în sfera judiciarului (Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni; Comisia de la Veneția a CE, CEDO și practica unor state-membre ale UE). Notăm însă că aceleași instituții au apreciat pozitiv reforma anterioară a CSM și nu au expus în ultima perioadă obiecții concrete vizînd funcționarea acestei instituții în Republica Moldova. Conform art.23 al Legii privind actele legislative, dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ trebuie să cuprindă și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, precum și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare.

8. Fundamentarea economico-financiară. Implementarea prevederilor proiectului va atrage creșterea cheltuielilor bugetare: pentru salarizarea profesorilor ce vor face parte din CSM; efectuarea înregistrărilor audio-video a ședințelor CSM; pentru publicarea operativă pe web a informațiilor despre activitatea CSM, publicarea informațiilor în mass-media etc. Conform art.44 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, iar în cazul de față aceasta lipsește.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Deși autorii afirmă că se urmărește un beneficiu public, acesta nu este evident. Pe de altă parte, sînt promovate: - interesul majorității parlamentare (guvernante pe o anumită perioadă) în controlul asupra majorității CSM; - influența Președintelui RM și a Parlamentului în numirea (respingerea) candidaților (judecătorilor), la fel ca și influența unui membru din oficiu al CSM (Ministrul Justiției va desemna profesori în colegiile de calificare și disciplinar, el însuși fiind membru al CSM care va examina ulterior materialele colegiilor). Prin implementarea modificărilor, jumătate din membrii CSM nu vor fi persoane care au statut de magistrați (judecători) și însăși sensul de Consiliu Superior al „magistraturii” este denaturat. Considerăm că nu există suficientă argumentare că interesele promovate prin modificările propuse în proiect ar fi corelate cu beneficiul public și interesul general al societății.

10. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului. Prejudiciile aplicării actului ar putea să se manifeste ulterior, majoritatea membrilor CSM obținînd-o reprezentanți străini domeniului justiției și desemnați de structuri politice, care astfel vor menține un anumit control asupra puterii judecătorești. Menținerea controlului politic generează limitarea independenței și obiectivității judecătorilor, iar CSM se poate transforma din organ de autoadministrare judecătorească în organ de „administrare”, influențat de interese politico-administrative care nu întotdeauna corespund principiilor dreptății și echității, de care justiția trebuie să se conducă în orice împrejurări.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Nu se atestă contradicții directe cu prevederile legislației naționale, modificările propuse asigurînd aducerea legislației în concordanță.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Sînt atestate anumite formulări ambigui, care nu corespund întru totul regulilor limbajului, ortografiei și punctuației (a se vedea mai jos Analiza detaiată).

13. Reglementarea activității autorităților publice. Anumite prevederi incluse în proiect (propunerea de retragere a licenței de avocat) largesc competența Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată

de Stat, atribuindu-i funcții excesive și chiar contrare statutului stabilit de Legea Nr.198-XVI din 26.07.2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat.

Nu este argumentată impunerea unei majorități calificate de voturi pentru depășirea respingerilor de candidați de către Președintele RM și Parlament, CSM va fi limitat în activitatea de autoadministrare judecătorească.

În același timp, sînt salutare o serie de prevederi care presupun sporirea transparenței activității Consiliului Superior al magistraturii, dar aceste reglementări sînt superficiale și necesită detalieri.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.IV	Art.IV pct.1, referitor la art.3 alin.(2) și (4), Art.VI pct.1: „... profesori titulari”.	Nu este pe deplin clar care sînt profesorii titulari, dacă aceștia trebuie să provină doar de la facultățile de drept și trebuie să fie specializați în drept, care trebuie să fie vechimea în muncă a respectivilor, dacă sînt ori nu susținuți pentru funcția din CSM de către corpul didactic unde activează.	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Determinarea clară a titularului și statutului profesorilor ce pot fi desemnați. Ca variantă, poate fi examinată ideea desemnării profesorilor de către senatul instituției de învățămînt, în comun cu reprezentanții studenților.
2	Art.IV	Art.IV pct.1, referitor la art.3 alin.(4): „...la propunerea a cel puțin 20 de deputați în Parlament”	Nu este clar precizată modalitatea propunerii, nu se stabilește dacă un deputat poate semna pentru mai mulți candidați și procedura de votare: deschisă ori secretă.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	A se stabili expres procedurile privind desemnarea și votarea candidaturilor.
3	Art.IV	Art.IV, pct.1, referitor la art.3 alin.(6) și (7): „Membrii Consiliului Superior al Magistraturii, cu excepția membrilor de drept nu pot exercita o altă activitate remunerată decît activitate științifică și didactică.”.	Membrii de drept ai CSM sînt favorizați față de ceilalți membri ai Consiliului. Spre exemplu, profesorii nu vor putea presta servicii de avocați, ceea ce le va limita dreptul la libera alegere a profesiei.	Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	Argumentarea și diferențierea limitărilor pentru activitate remunerată și deținerea funcțiilor administrative.
4	Art.IV	Art.IV, pct.3, referitor la art.15 alin.(6): „...va crea condiții și va întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea...”.	Formularea este prea generală, necesită concretizare, deoarece pot fi admise abuzuri: omiterea invitării, invitarea doar a celor loiali, trierea invitațiilor etc.	Coruptibilitate Norme de blanșetă Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public	Reglementarea mai detaliată a procedurii de asigurare a transparenței, pe criterii ușor realizabile, în bază de egalitate și imparțialitate.
5	Art.IV	Art.IV, pct.6, referitor la art.19 alin.(4): „cu votul deschis a două treimi din membrii săi”.	Este limitat statutul CSM în calitate de organ independent de autoadministrare judecătorească. Notăm că Legea nu propune concomitent Președintelui și Parlamentului să respingă candidaturile cu o majoritate calificată, însă CSM se obligă să găsească asemenea majorități. Obligația de vot deschis poate genera intimidarea membrilor care au votat pentru sau împotriva unor candidați și constituie o limitare a drepturilor acestora.	Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	Păstrarea reglementărilor actuale, care asigură CSM posibilități de verificare obiectivă și imparțială a temeiurilor refuzurilor și înaintarea repetată a candidaturilor destoinice.
6	Art.V	Art.V pct.1, referitor la art.2 alin.(1): „șase profesori titulari în drept”.	Nu este pe deplin clar care sînt profesorii titulari în drept, dacă aceștia trebuie să provină doar de la facultățile de drept, care trebuie să fie vechimea în muncă a respectivilor, dacă sînt ori nu susținuți pentru funcție de către corpul didactic unde activează.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Determinarea clară a titularului și statutului profesorilor ce pot fi desemnați. Ca variantă, poate fi examinată ideea desemnării profesorilor de către

					senatul instituției de învățământ, în comun cu reprezentanții studenților.
7	Art.VII	Art.VII pct.1, referitor la art.22 alin.(2): "... licența pentru exercitarea profesiei de avocat se retrage de Ministerul Justiției la propunerea Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat".	Atribuția respectivă a Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat nu este prevăzută de Legea nr.198-XVI din 26.07.2008.	Coruptibilitate Atribuții excesive / contrare statutului	Revizuirea posibilității de retragere a licenței de avocat, competența în domeniu urmînd să revină Ministerului Justiției, Baroului avocaților și Comisiei de licențiere, care organizează și gestionează procesul de obținere a licenței.

Concluzii

1. Propunerile de modificare a modalității desemnării membrilor CSM nu sînt argumentate și pot genera prejudicii esențiale, reducînd din independența, obiectivitatea și imparțialitatea Consiliului.
2. instituirea unei majorități calificate pentru promovarea candidaturilor la funcția de judecător, respinse inițial de puterea politică, pot fi calificate drept limitare a statutului și rolului CSM în calitate de organ al autoadministrării judecătorești.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției