

11 Aprilie 2012, nr. 531

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind organizarea judecătorească – art.4, 6'1, 11, ș.a.; Legea cu privire la statutul judecătorului – art.1, 2, 3, ș.a.; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 392 din 01 Martie 2012)

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 – art.4, 6'1, 11, ș.a.; Legea cu privire la statutul judecătorului – art.1, 2, 3, ș.a.; ș.a.).

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 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. Transparența decizională** Proiectul Legii a fost plasat pe site-ul Parlamentului Republicii Moldova, persoanele interesate avînd posibilitatea să-și expună opinia. Considerăm că în acest fel a fost respectată transparența decizională.
- 4. Scopul promovării proiectului.** Potrivit notei informative, proiectul "va contribui la ameliorarea activității sistemului judecătoresc și a organelor sale de autoadministrare, sporirea transparenței procesului de înlăptuire a justiției și de luare a deciziilor de către organele de autoadministrare a autorității judecătorești."

Totodată, în nota informativă se arată că proiectul "va contribui la:

- promovarea și implementarea unor proceduri mai riguroase pentru selectarea și cariera judecătorilor;
- asigurarea compatibilității cadrului legislativ și instituțional național cu standardele internaționale și regionale în domeniul funcționării sistemului judecătoresc;
- eficientizarea și creșterea gradului de transparență a sistemului judecătoresc;
- crearea suportului legislativ pentru introducerea funcțiilor de administrator al instanței judecătorești și asistent judiciar, care va contribui la sporirea profesionalismului și calității actului de justiție".

Fundamentarea proiectului

- 5. 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.

6. Suficiența argumentării. Nota informativă la proiectul Legii conține o argumentare suficientă și satisfăcătoare pentru promovarea proiectului de act legislativ.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. În conformitate cu exigențele stabilite de Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă conține o analiză suficientă a nivelului de compatibilitate a proiectului cu normele Convenției Europene privind protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și legislației comunitare.

8. Fundamentarea economico-financiară. În conformitate cu exigențele stabilite de Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă conține o evaluare a cuantumului mijloacelor bugetare necesare pentru implementarea proiectului. Mai mult decât atât, nota informativă conține și o scurtă evaluare a impactului proiectului de lege asupra mediului de afaceri și dezvoltării acestuia.

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. Potrivit autorilor proiectului, acesta "este orientat spre sporirea transparenței și introducerea clarității privind anumite mecanisme inerente organizării și funcționării sistemului judecătoresc și, respectiv, va avea impact de prevenire a eventualelor abuzuri. În plus, modificările propuse la articolul 19 din Legea cu privire la statutul judecătorului au ca obiectiv direct promovarea intoleranței față de corupție în mediul corpului judecătoresc."

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Proiectul legii exclude instituția răspunderii patrimoniale a judecătorilor. Considerăm că în acest fel vor fi puternic prejudiciate atât interesele statului, cât și ale justițiabililor. Excluderea acestei instituții, la un termen scurt după apariția primelor reglementări a acesteia (anul 2006) va încuraja un comportament abuziv din partea judecătorilor și va alimenta sentimentul de lipsă de răspundere a acestora pentru actele emise.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației. Mai mult decât atât, nota informativă conține și o evaluare succintă a modului de incorporare a proiectului în sistemul actelor normative în vigoare.

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. Unul din scopurile declarate ale promovării proiectului este ameliorarea activității sistemului judecătoresc. Astfel, în vederea atingerii acestui scop, prin proiectul legii: este revizuită procedura de constituire a completelor de judecată; este revizuit procesul desemnării judecătorilor de instrucție; este revizuit numărul de vicepreședinți a instanțelor de judecată și competențe președinților instanțelor de judecată; este introdusă instituția administratorului instanței judecătorești și a asistentului judiciar; este revizuită componența Consiliului Superior al Magistraturii, în vederea asigurării numărului majoritar al judecătorilor.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.I p.2, articolul 6/1	<u>„(1/1) Completele de judecată pentru fiecare cauză se constituie prin aplicarea unui modul special al programului electronic de gestionare a dosarelor, aceiași</u>	Prin analogie și în cazul formării completelor de judecată, fișa cu datele privind constituirea completului urmează a fi anexată în mod obligatoriu la dosar.	Coruptibilitate Lacune de drept	După prima propoziție urmează a fi introdusă următoarea propoziție: "Fișa cu datele privind constituirea completului de judecată și desemnarea aleatorie a președintelui

		<u>procedură fiind aplicabilă pentru desemnarea aleatorie a președintelui completului de judecată.</u>			completului de judecată este anexată în mod obligatoriu la dosar"
2	Art. I, p.6, art.15		Alineatul (2) din articolul 15 a Legii privind organizarea judecătorească urmează fi adus în concordanță cu recentele modificări legislative.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	În alin.(2) cuvântul "economice" de înlocuit cu "comerciale".
3	Art.I, p.7 Art.16	<u>din alineatul (1), sintagma „ , , care, pe lângă atribuțiile de judecător, exercită atribuții de administrație” se exclude;</u>	Textul normei urmează a fi adus în concordanță cu noile competențe a președintelui instanței	Coruptibilitate Lacune de drept	După cuvintele "La alineatul (1)," de adăugat "cuvântul "conduse" se înlocuiește cu cuvântul "reprezentate", iar"
4	Art.I, p.24	c) <u>organizează activitatea</u> personalului legată de întocmirea și afișarea, în termenul stabilit de normele procesuale, a informației privind cauzele fixate pentru judecare, inclusiv obiectul acestora; d) <u>organizează activitatea</u> personalului responsabil de asigurarea distribuției aleatorii a cauzelor parvenite în instanța judecătorească;	Ar fi utilă indicarea expresă a faptului că administratorul instanței judecătorești răspunde pentru exercitarea acestor competențe	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect	După cuvântul "organizează" de adăugat cuvintele "și răspunde pentru"
5	Art.II, p.5	(5) Verificarea stării de sănătate a candidaților la funcțiile de judecător și a judecătorilor în funcție se efectuează de către o comisie specializată a Ministerului Sănătății care eliberează candidatului <u>certificatul medical</u> privind starea sănătății și concluziile privitor la corespunderea candidaților și a judecătorilor în funcție exigențelor pentru exercitarea funcției, <u>care ulterior se prezintă Consiliului Superior al Magistraturii.</u>	Certificatul medical conține informații de ordin personal, care nu neapărat influențează capacitatea judecătorului din punct de vedere medical de a-și exercita atribuția de a judeca.	Coruptibilitate Prejudicierea intereselor contrar interesului public Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului Alte riscuri Pericol de difuzare și mediatizare a informației de ordin personal	Revizuirea alin.(5) în sensul că Consiliului Superior al Magistraturii urmează să i se prezinte doar concluziile privitor la corespunderea candidaților și a judecătorilor în funcție exigențelor pentru exercitarea funcției, dar nu și certificatul medical.
6	Art.II, p.10	(2) Judecătorii în funcție sînt supuși evaluării periodice a performanțelor o dată la <u>3 ani.</u>	Termenul este extrem de restrîns. Acesta, de exemplu, ar putea fi similar celui stabilit pentru verificarea sănătății - 5 ani (art.6/1 alin.(2))	Coruptibilitate Stabilirea unor termene nejustificate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	Revizuirea termenului.
7	Art.II, p.14	(10) <u>Judecătorul care a fost supus unei sancțiuni disciplinare sau care a fost apreciat nesatisfăcător în procesul de evaluare a</u>	Norma nu oferă soluții pentru situația în care judecătorul sancționat sau apreciat nesatisfăcător în procesul de evaluare a performanțelor este membru al CSM.	Coruptibilitate Lacune de drept	Identificarea unor soluții legislative pentru ipoteza în care judecătorul sancționat sau apreciat nesatisfăcător în procesul de evaluare a performanțelor este

		<u>performanțelor nu poate fi promovat în funcția de judecător la o instanță superioară, numit în funcția de președinte sau vicepreședinte al instanței, transferat la o altă instanță sau ales în calitate de membru al Consiliului Superior al Magistraturii și al colegiilor sau organelor din subordinea acestuia în termen de un an de la data adoptării hotărârii de sancționare.</u>			membru al CSM.
8	Art.II, p.16	16. Din denumirea capitolului VI sintagma „ <u>și patrimonială</u> ” se exclude.	Nu este clar de ce autorii exclud răspunderea patrimonială a judecătorilor? Cum va fi implementat efectiv art.17 din Legea cu privire la Agentul Guvernamental? Cum responsabilizăm judecătorii?	Coruptibilitate Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect Lipsa răspunderii autorităților pentru propriile acte Alte riscuri Provocarea "caducității" unor norme legale	Răspunderea patrimonială a judecătorilor trebuie menținută
9	Art.II, p.18	. Articolul 21/1 se exclude	Idem.	Coruptibilitate Idem Alte riscuri Idem	Răspunderea patrimonială a judecătorilor trebuie menținută
10	Art.III, p.11	„(2) La ședințele Plenului Curții Supreme de Justiție pot participa, în funcție de subiectul pus în discuție, <u>ministrul justiției sau Procurorul General</u> ”.	În actuala formulare, rezultă că la ședințele Plenului CSJ pot participa fie ministrul Justiției, fie Procurorul General.	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De înlocuit "sau" cu "și/sau"
11	Art.VI, p.10	La expirarea termenului de <u>cinci ani</u> , absolvenții nu mai pot participa la concursul în baza mediei generale obținute la examenele de absolvire a Institutului, iar absolvenții care vor dori să candideze pentru suplinirea funcțiilor de judecător vor putea participa doar în condițiile art.14 alin. (5).	Acest termen ar trebui să corespundă cu periodicitatea evaluării performanțelor judecătorilor, dar în nici un caz nu poate fi mai mare.	Coruptibilitate Lacune de drept	Revizuirea termenului (a se vedea art.II, p.10 din prezentul proiect)

Concluzii

În concluzie, proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative a fost elaborat în scopul ameliorării activității sistemului judecătoresc și a organelor sale de autoadministrare, sporirii transparenței procesului de înfăptuire a justiției și de luare a deciziilor de către organele de autoadministrare a autorității judecătorești. Acest proiect de lege se încadrează pe deplin în obiectivele

declarate ale reformelor în justiție.

Nota informativă conține o argumentare complexă și satisfăcătoare (inclusiv fundamentarea economico-financiară) pentru promovarea proiectului de act legislativ.

Proiectul este compatibil cu alte prevederi ale legislației, iar formulările conținute în proiect întrunesc rigorile tehnicii legislative.

Cu toate acestea, apreciem că excluderea instituției răspunderii patrimoniale a judecătorilor, va prejudicia atât interesele statului, cât și ale justițiabililor.

Considerăm că proiectul Legii poate fi adoptat, luându-se în considerație obiecțiile formulate în tabel.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției