

10 Aprilie 2014, nr. 612

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.1260-XV din 19.07.2002 cu privire la avocatură (art.10)

(înregistrat în Parlament cu numărul 70.2014 din 21 Februarie 2014)

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 nr.1260-XV din 19.07.2002 cu privire la avocatură (art.10).

### Evaluarea generală

**1. Autor al inițiativei legislative** este un grup de deputați în Parlament, 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.** Prin proiect, se propune modificarea și completarea art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1260 din 19.07.2002 cu privire la avocatură, în partea ce ține de categoriile persoanelor scutite de efectuarea stagiului profesional și susținerea examenelor de calificare pentru a obține licența de avocat.

Potrivit prevederilor proiectului se propune ca aceste facilități să fie acordate persoanelor deținătoare de gradul de calificare – funcționar public rangul I, consilier de stat al RM, toate trei clase. Potrivit notei informative, acordarea în felul respectiv a licenței de avocat acestei categorii de funcționari publici, ar fortifica principiul accesului liber la justiție, lărgindu-se sfera reprezentanților în instanțele de judecată. De asemenea, în opinia autorului, acest fapt ar asigura continuitatea activității funcționarilor publici, și anume prin activitatea juridică, fiind astfel veritabile resurse umane calificate în domeniul juridic.

În condițiile art. 20 din Constituția RM, accesul liber la justiție presupune dreptul oricărei persoane la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. În acest sens, interesul public constă nu atât în lărgirea sferei reprezentanților în instanțele judecătorești (or, autorul nu aduce dovezi ale unei astfel de necesități), cât în sporirea calității asistenței juridice acordate beneficiarilor. Acest interes general nu este asigurat, proiectul propunînd, în exclusivitate, facilitarea accesului la profesia de avocat pentru o categorie de funcționari publici.

Prin adoptarea acestui proiect, nu se va asigura și nu poate fi asigurată continuitatea activității funcționarilor publici. Or, din momentul demarării activității de avocat, încetează calitatea de funcționar public a persoanelor.

În ce privește fortificarea domeniului juridic prin veritabile resurse umane calificate, acest argument, la fel, nu poate fi reținut. Or, în mod practic, activitatea persoanelor vizate, pornind de la atribuțiile de serviciu ale acestora, nu implică activități similare celor desfășurate de avocați (în mod special - reprezentarea intereselor persoanelor în fața instanțelor judecătorești). Ținem să menționăm, că, în condițiile art. 33 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public (Legea nr. 158/2008), gradul de calificare consilier de stat al RM (clasa I, II, III) se acordă funcționarilor publici de conducere de nivel superior. În sensul art. 8 alin. (2) din Legea nr. 158/2008, prin funcționari public de conducere de nivel superior se înțeleg: secretarii de stat ai ministerelor, adjuncții conducătorilor

autorităților administrative; conducătorii și adjuncții conducătorilor aparatelor autorităților publice (Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Constituțională, Curtea Supremă de Justiție, Procuratura Generală, Curtea de Conturi, Centrul Național Anticorupție). Potrivit art. 8 alin. (1) din Legea nr. 158/2008, funcționarii publici de conducere de nivel superior realizează managementul nivelului superior în autoritățile publice. Astfel, competențele și abilitățile acestor funcționari publici nu sînt relevante activității de avocat.

În fapt, prin proiect, se promovează eventualele beneficii ale unui grup de persoane necorelate interesului public general – servicii juridice calificate acordate cetățenilor.

## 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** Termenul de cooperare cu societatea civilă este respectat.

**6. Suficiența argumentării.** Potrivit art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative (Legea nr. 780/2001), nota informativă trebuie să conțină:

- condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;
- fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură;
- actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător.

În cazul proiectului supus expertizei, nota informativă ar trebui să conțină:

- o analiză mai fundamentală a condițiilor ce au impus elaborarea proiectului;
- o analiză a nivelului de compatibilitate a normelor propuse cu standardele internaționale în domeniu;
- o analiză mai fundamentală a potențialului efect social al proiectului.

**7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit art. 20 lit. c) din Legea nr. 780/2001, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză. Nota informativă nu conține astfel de referințe.

De altfel, mai multe documente internaționale solicită avocaților condiția unei pregătiri juridice și calificări absolute. Ne referim la: Rezoluția (78) 8 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei privind asistența juridică și consultanța juridică - partea I, principiul 5; Recomandarea nr. (2000) 21 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei privind libertatea de a exercita profesia de avocat - principiul II.

**8. Fundamentarea economico-financiară.** Potrivit art. 20 lit. d) din Legea nr. 780/2001, nota informativă trebuie să conțină fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură. Prevederi în același sens se conțin și în art. 47 alin. (6) din Regulamentul Parlamentului.

Potrivit autorului, proiectul de lege nu va necesita careva mijloace financiare în vederea implementării acestuia.

În fapt, eventuala implementare a proiectului nu presupune cheltuieli financiare.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Prin proiect, se promovează eventualele beneficii ale unui grup de persoane (persoane deținătoare a gradului de calificare - consilier de stat al RM, toate trei clase) necorelate interesului public general – servicii juridice calificate acordate cetățenilor.

**10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Eventuala aplicare a proiectului ar putea aduce prejudicii interesului public prin facilitarea (favorizarea) accesului în avocatură a unor persoane care nu dețin o pregătire și calificare suficientă.

**11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** La general, proiectul nu presupune probleme de incompatibilitate cu prevederile legislației naționale, dar ridică anumite probleme de inoportunitate.

**12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** În opinia noastră, proiectul, conceptual, nu poate fi susținut. Pentru acest motiv nu ne vom expune, în detalii, asupra formulării lingvistice a prevederilor proiectului.

**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	Textul integral al proiectului	Potrivit textului proiectului.	A se vedea cele menționate la secțiunile precedente ale prezentului raport de expertiză: 3.Scopul promovării proiectului, 7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale, 9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii, 10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.	<b>Coruptibilitate</b> Promovarea intereselor contrar interesului public Prejudicierea intereselor contrar interesului public	Proiectul conceptual nu poate fi susținut.

## **Concluzii**

Proiectul, prin normele propuse, nu garantează unul din esențialele principii ale exercitării profesiei de avocat - Pregătirea juridică, formarea și admiterea în profesia de avocat, principiu statuat prin Recomandarea nr. (2000) 21 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei "Privind libertatea de a exercita profesia de avocat". Potrivit acestui principiu, trebuie luate toate măsurile necesare pentru a asigura un înalt grad de pregătire juridică și de moralitate drept condiții prealabile admiterii în profesia de avocat, și apoi pentru a asigura o formare continuă a avocaților.

În fapt, proiectul promovează eventuale beneficii ale unei categorii de persoane, beneficii necorelate interesului public. Totodată, proiectul ar putea să aducă, prin aplicare, prejudicii interesului public – servicii juridice calificate acordate cetățenilor.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**