

22 Martie 2016, nr. 668

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la statutul judecătorului – art.6, 25; Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție – art.4, 11; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 43 din 18 Februarie 2016)

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 unor acte legislative (Legea cu privire la statutul judecătorului – art.6, 25; Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție – art.4, 11; ș.a.)

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. Proiectul prevede modificarea și completarea următoarelor acte legislative:

- Legea nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului;
- Legea nr. 789 din 26.03.1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție;
- Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797 din 02.04.1996;
- Legea nr. 947 din 19.07.1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii;
- Legea nr. 355 din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar;
- Legea nr. 152 din 08.06.2006 privind Institutul Național al Justiției.

În pofida exigențelor stabilite prin art. 20 lit. a) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă nu este explicită referitor la scopul general al (finalitățile) proiectului. Autorul, cu referințele de rigoare la unele prevederi, pretinde că acestea (transferarea Departamentului de Administrare Judecătorească de la Ministerul Justiției la Consiliul Superior al Magistraturii) va fortifica independența organizațională și financiară a sistemului judiciar.

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 a fost respectat.

6. Suficiența argumentării. În pofida exigențelor stabilite prin art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă nu include decît o trecere în revistă a esenței prevederilor proiectului.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. În pofida prevederilor art. 20 lit. c) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă nu conține referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, dar nici referințe la alte standarde internaționale relevante.

8. Fundamentarea economico-financiară. În pofida prevederilor art. 20 lit. d) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă nu conține informații privind fundamentarea economico-financiară, deși realizarea unor reglementări din proiect (majorarea numărului de inspectori-judecători, precum și instituirea funcțiilor de asistenți ai inspectorilor-judecători) vor necesita cheltuieli suplimentare.

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. Unele reglementări din proiect (reorganizarea Curții Supreme de Justiție astfel încît două treimi din magistrați să fie judecători de carieră, iar o treime din mediul academic, avocaților, societății civile etc.) ar putea aduce atingere profesionalismului sectorului justiției, cel din urmă ținînd tocmai de interesul general public.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Unele prevederi din proiect (a se vedea pct. 14 din prezentul raport) concurează cu normele Constituției RM, dar și cu cele din Regulamentul Comisiei Naționale de Integritate, aprobat prin Legea nr. 180 din 19.12.2011.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Nu au fost reținute obiecții substanțiale la formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Proiectul, însă, necesită o redactare esențială, astfel încît să fie conform exigențelor prescrise unui act de modificare și completare (obiecțiile în acest sens - în pct. 14 din prezentul raport).

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții noi, însă nepotrivite, ale Consiliului Superior al Magistraturii (obiecțiile în acest sens sînt incluse în pct. 14 din prezentul raport).

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I, pct. 1 -	1. Articolul 6, alineatul (1) se completează cu punctele g) și h) cu următorul conținut: g) este cetățean doar al Republicii Moldova; h) are vîrsta mai mare de 30 de ani împliniți.	1) Alineatul (1) al articolului 6 din Legea nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului, în condițiile art. 32 alin. (6) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, are diviziuni însemnate cu litere (nu puncte) latine mici și o paranteză. 2). În conformitate cu art. 35 alin. (4) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, în cazul completării actului legislativ cu unul sau mai multe elemente structurale, acestea primesc numărul părții (cărții), titlului capitolului, secțiunii, articolului, alineatului sau al	Alte riscuri Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative	Redactarea normelor potrivit obiecției.

			subdiviziunilor acestuia, după care se adaugă și indicii respectivi. În actuala redacție, alineatul (1) al articolului 6 conține lit. g). Astfel, alineatul urmează a fi completat cu literele h) și i).		
2	Art. I, pct. 2 - excluderea unor sintagme din art. 6 alin. (5) din Legea nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul	2. La articolul 6 alineatul (5) cuvintele "sau de judecător al Curții Supreme de Justiție" și cuvintele "și, respectiv, 10 ani" se exclud.	Este evident că judecătorii Curții Supreme de Justiție trebuie să dispună de suficientă calificare și experiență, vechimea în funcție de judecător fiind, în acest sens, unul din cele mai relevante criterii de selectare, regăsindu-se și în art. 116 alin. (4) din Constituția RM, care stabilește vechimea în funcția de judecător de cel puțin 10 ani drept condiție obligatorie pentru numirea în funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție. În opinia noastră, prevederile trebuie să fie menținute în Legea nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului, pornind de la domeniul de reglementare a legii citate.	Coruptibilitate Norme irealizabile Alte riscuri Norme care necesită a fi menținute	Excluderea pct. 2 din art. I al proiectului, respectiv pct. 2 din art. II.
3	Art. I, pct. 3 -	3) La articolul 25 alineatul (1) se completează cu litera g/1) cu următorul cuprins: "g/1) constatării de către Consiliul Superior la Magistraturii a faptului că între veniturile realizate de judecător și membrii familiei sale pe parcursul exercitării funcției și proprietatea dobândită în aceeași perioadă există o diferență vădită ce nu poate fi justificată; g/2) constatării de către Consiliul Superior al Magistraturii a faptului încheierii directe sau prin persoane interpușe a unui act juridic, luării sau participării la luarea unei decizii cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese;"	1) Art. 25 alin. (1) se completează cu literele g/1) și g/2) (nu doar g/1)), fapt care trebuie să se regăsească în dispoziția normei de drept. 2) Prevederile concurează cu pct. 4 literele b) și d) din Regulamentul Comisiei Naționale de Integritate, aprobat prin Legea nr. 180 din 19.11.2011, de competența exclusivă a Comisiei ținând respectivele atribuții. Instituirea unor atribuții paralele (CNI/CSM) este nejustificată și inadmisibilă. Reținem obiecția și pentru art. IV pct. 1.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții paralele	Excluderea pct. 3 din art. I, precum și pct. 1 din art. IV.
4	Art. II, pct. 1 -	1. La articolul 4, se completează cu alineatul (1/1) cu următorul cuprins: "(1/1) Din numărul total al judecătorilor Curții Supreme de Justiție, 23 sunt numiți în funcție din rândul judecătorilor instanțelor judecătorești, iar 10 sunt numiți în funcție din rândul persoanelor care au o pregătire juridică superioară, o înaltă competență profesională și o vechime de cel puțin 15 ani în activitatea juridică, în învățământul juridic sau în activitatea științifică. În condițiile art. 9 din prezenta lege, la funcțiile de președinte și	1) Normele vor rămâne sterile atît timp, cît nu sînt operate modificările de rigoare a prevederilor art. 116 din Constituția RM. 2) Normele vor aduce atingere profesionalismului sectorului, deraind de la obiectivul general al Strategiei de reformare a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobată prin Legea nr. 231 din 25.11.2011. Statele lumii dispun de sisteme diferite de drept, abordînd, în mod diferit, aspecte esențiale ce țin de domeniul reglementat prin proiect. Evident, nu există standarde internaționale care ar prescrie categoric un anumit model, rămînînd la latitudinea țărilor să-și instituie, pornind de la specific și tradiții, un sistem cît mai potrivit. Însă, oricare ar fi deciziile în acest sens, acestea urmează a fi luate în baza unei analize profunde și responsabile. În acest context, reținem cele statuate în Recomandarea nr. (87) 18 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei "Privind simplificarea justiției penale", și anume: ca principiu	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Norme irealizabile	Excluderea prevederilor pct. 1 din art. II, reținînd și recomandarea de a exclude pct. 2 din același articol.

		vicepreședinte al Curții Supreme de Justiție pot candida doar judecătorii instanțelor judecătorești."	general, compunerea completelor de judecată ar trebui, în măsura în care Constituția și cutumele statelor membre o permit, să fie determinată ținându-se cont, cu respectarea formelor legale, de gravitatea, de natura, de detaliile tehnico-juridice și de complexitatea infracțiunii. Atunci când infracțiunile sunt judecate de un complet de magistrați profesioniști, numărul judecătorilor participanți ar trebui să fie limitat la minimum. De fiecare dată când nivelul gravității infracțiunii o permite, infracțiunea ar trebui să fie judecată de un singur judecător. Intervenția unui juriu ar trebui să fie o procedură de judecată rezervată unei categorii de infracțiuni grave bine determinate. Soluționarea cazurilor în care administrarea probelor apare foarte complexă din punct de vedere tehnic, cum ar fi cele care țin de crime economice, ar trebui să fie încredințată unor funcționari și unor magistrați înzestrați cu pregătirea, cunoștințele și cu experiența necesară. Atunci când este cazul și Constituția o permite, aceste infracțiuni ar trebui să fie rezolvate de organele de urmărire penală și de autoritățile de investigare și eventual de judecată, fie instituite, fie constituite special pentru a face față dificultăților pe care natura și complexitatea acestor infracțiuni le aduc justiției penale. 3) Reținem obiecția și pentru pct. 2 al art. II din proiect.		
5	Art. III -	Potrivit textului proiectului privind constituirea Subcomisiei parlamentare pentru exercitarea controlului parlamentar asupra executării hotărârilor judecătorești	1) În dispoziție, noul articol este numerotat cu "27/1", iar în redacția articolului cu "28/1". 2) În lipsa unei analize fundamentale a problemelor cu care se confruntă sistemul de executare a hotărârilor judecătorești, propunerea de înființare a unei subcomisii pentru exercitarea controlului parlamentar asupra executării hotărârilor judecătorești este nejustificată. Cea mai bună soluție ar fi punerea în aplicare, de către Parlament, a instrumentului de reexaminare a actelor legislative relevante domeniului, consfințit de art. 50 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative. Reexaminarea actelor legislative constă în analiza conținutului lor pentru evaluarea eficienței juridice la etapa respectivă de dezvoltare a relațiilor sociale. Periodicitatea reexaminării este de cel puțin de o dată la 2 ani. Evident, pornind de la pretinsa reformă a sistemului de executare a hotărârilor judecătorești, actele relevante domeniului (în mod special - Legea nr. 87 din 21.04.2011 privind repararea de către stat a prejudiciului cauzat prin încălcarea dreptului la judecarea în termen rezonabil a cauzei sau a dreptului la executarea în termen rezonabil a hotărârii judecătorești) ar trebui reexaminată în măsura în care acestea nu asigură eficiența sistemului. În urma reexaminării, pot fi înaintate propuneri de modificare și completare a actelor legislative în vederea actualizării lor.	Alte riscuri Norme nejustificate.	Excluderea art. III din proiect.
6	Art. IV, pct. 2 -	2. Articolul 7 alineatul (1) se completează cu litera e) cu următorul cuprins: "e)	Transferul Departamentului administrare judecătorească în subordinea Consiliului Superior al Magistraturii contravine sensului	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții excesive / contrare statutului	Excluderea din art. IV a punctelor 2 și 4.

		Departamentul administrare judecătorească".	normelor din art. 123 alin. (1) din Constituția RM, care limitează atribuțiile Consiliului la asigurarea numirii, transferării, detașării, promovării în funcție, precum și asigurării aplicării de măsuri disciplinare față de judecători. Reținem obiecția și pentru pct. 4 din art. IV.		
7	Art. VI -	"(4/1) Consiliul va întreprinde măsurile organizatorice necesare pentru includerea în comisiile de admitere și absolvire, precum și pentru antrenarea în calitate de personal didactic la formarea inițială și continuă a judecătorilor, a magistraților detașați din țările membre ale Uniunii Europene."	Nu este clar motivul pentru care normele nu se extind asupra judecătorilor, magistraților altor țări decât țările membre ale Uniunii Europene.	Alte riscuri Norme limitative	Substituirea sintagmei "țările membre ale Uniunii Europene" cu sintagma "din alte țări".

Concluzii

Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament.

Prin proiect se propune modificarea și completarea următoarelor acte legislative:

- Legea nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului;
- Legea nr. 789 din 26.03.1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție;
- Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797 din 02.04.1996;
- Legea nr. 947 din 19.07.1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii;
- Legea nr. 355 din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar;
- Legea nr. 152 din 08.06.2006 privind Institutul Național al Justiției.

În pofida exigențelor stabilite prin art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă nu este explicită referitor la scopul general (finalitățile) al proiectului, dar nici nu conține o analiză a:

- condițiilor ce au impus elaborarea proiectului;
- locul actului în sistemul legislației;
- efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- nivelului compatibilității proiectului de act legislativ cu standardele internaționale relevante.

Proiectul nu este fundamentat economico-financiar, deși realizarea unor reglementări din proiect (majorarea numărului de inspectori-judecători, precum și instituirea funcțiilor de asistenți ai inspectorilor-judecători) vor necesita cheltuieli suplimentare.

Unele reglementări din proiect (reorganizarea Curții Supreme de Justiție astfel încât două treimi din magistrați să fie judecători de carieră, iar o treime din mediul academic, avocaților, societății civile etc.) ar putea aduce atingere profesionalismului sectorului justiției, cel din urmă ținând tocmai de interesul general public. De altfel, prin aprobarea acestor prevederi s-ar deraia de la obiectivul general al Strategiei de reformare a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobată prin Legea nr. 231 din 25.11.2011. Mai mult, normele vor rămâne sterile atît timp, cît nu sînt operate modificările de rigoare prevederilor art. 116 din Constituția RM.

Statele lumii dispun de sisteme diferite de drept, abordînd, în mod diferit, aspecte esențiale ce țin de domeniul reglementat prin proiect. Evident, nu există standarde internaționale care ar prescrie categoric un anumit model, rămînînd la latitudinea țărilor să-și instituie, pornind de la specific și tradiții, un sistem cît mai potrivit. Însă, oricare ar fi deciziile în acest sens, acestea urmează a fi luate în baza unei analize

profunde și responsabile. În acest context, reținem cele statuate în Recomandarea nr. (87) 18 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei "Privind simplificarea justiției penale", și anume: ca principiu general, compunerea completelor de judecată ar trebui, în măsura în care Constituția și cutumele statelor membre o permit, să fie determinată ținându-se cont, cu respectarea formelor legale, de gravitatea, de natura, de detaliile tehnico-juridice și de complexitatea infracțiunii. Atunci când infracțiunile sunt judecate de un complet de magistrați profesioniști, numărul judecătorilor participanți ar trebui să fie limitat la minimum. De fiecare dată când nivelul gravității infracțiunii o permite, infracțiunea ar trebui să fie judecată de un singur judecător. Intervenția unui juriu ar trebui să fie o procedură de judecată rezervată unei categorii de infracțiuni grave bine determinate. Soluționarea cazurilor în care administrarea probelor apare foarte complexă din punct de vedere tehnic, cum ar fi cele care țin de crime economice, ar trebui să fie încredințată unor funcționari și unor magistrați înzestrați cu pregătirea, cunoștințele și cu experiența necesară. Atunci când este cazul și Constituția o permite, aceste infracțiuni ar trebui să fie rezolvate de organele de urmărire penală și de autoritățile de investigare și eventual de judecată, fie instituite, fie constituite special pentru a face față dificultăților pe care natura și complexitatea acestor infracțiuni le aduc justiției penale".

La fel, transferarea Departamentului administrare judecătorească în subordinea Consiliului Superior al Magistraturii contravine sensului normelor din art. 123 alin. (1) din Constituția RM, care limitează atribuțiile Consiliului la asigurarea numirii, transferării, detașării, promovării în funcție, precum și asigurării aplicării de măsuri disciplinare față de judecători.

Unele prevederi din proiect (delegarea unor funcții de control și constatare a încălcării regimului de declarare a veniturilor/proprietății, intereselor personale/conflictelor de interese) concurează cu pct. 4 literele b) și d) din Regulamentul Comisiei Naționale de Integritate, aprobat prin Legea nr. 180 din 19.11.2011. Instituirea unor atribuții paralele (CNI/CSM) este nejustificată și inadmisibilă.

În lipsa unei analize fundamentale a problemelor cu care se confruntă sistemul de executare a hotărârilor judecătorești, propunerea de înființare a unei subcomisii pentru exercitarea controlului parlamentar asupra executării hotărârilor judecătorești este nejustificată. Cea mai bună soluție ar fi punerea în aplicare, de către Parlament, a instrumentului de reexaminare a actelor legislative relevante domeniului, consfințit de art. 50 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative. Reexaminarea actelor legislative constă în analiza conținutului lor pentru evaluarea eficienței juridice la etapa respectivă de dezvoltare a relațiilor sociale. Periodicitatea reexaminării este de cel puțin de o dată la 2 ani. Evident, pornind de la pretinsa reformă a sistemului de executare a hotărârilor judecătorești, actele relevante domeniului (în mod special - Legea nr. 87 din 21.04.2011 privind repararea de către stat a prejudiciului cauzat prin încălcarea dreptului la judecarea în termen rezonabil a cauzei sau a dreptului la executarea în termen rezonabil a hotărârii judecătorești) ar trebui reexaminată în măsura în care acestea nu asigură eficiența sistemului. În urma reexaminării, pot fi înaintate propuneri de modificare și completare a actelor legislative în vederea actualizării lor.

Sumarizând cele menționate mai sus, proiectul, în buna lui parte, este nejustificat și inoportun.

Este de remarcat necesitatea unei redactări esențiale a proiectului astfel, încât prevederile să fie conforme exigențelor prescrise unui act de modificare și completare.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției