

06 Iunie 2016, nr. 708

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.1260-XV din 19.07.2002 cu privire la avocatură (art.8, 9, 10, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 198 din 10 Mai 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 Legii nr.1260-XV din 19.07.2002 cu privire la avocatură (art.8, 9, 10, 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** În pofida prevederilor art. 47 alin. (6) din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797 din 02.04.1996, proiectul de lege nu este însoțit de rezultatele consultării publice a proiectului. În acest sens, nu au fost respectate întru totul exigențele menite să asigure transparența procesului decizional. Evident, publicul ar fi interesat de poziția Uniunii Avocaților, recomandările căreia ar putea fi respinse doar în condițiile unor argumente incontestabile.
- 4. Scopul promovării proiectului.** Potrivit notei informative, proiectul a fost elaborat în scopul realizării mai multor măsuri din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016. În opinia autorului, proiectul, prin modificarea și completarea Legii nr. 1260 din 19.07.2002 cu privire la avocatură (în continuare - Legea nr. 1260/2002), urma să conțină reglementări ample de fortificare a profesiei de avocat prin:
 - stabilirea unor criterii clare și transparente, bazate pe merit, de accesare în profesia de avocat;
 - consolidarea sistemului de asigurare de răspundere civilă în profesia de avocat;
 - fortificarea mecanismelor de răspundere disciplinară în profesia de avocat;
 - implicarea reprezentanților societății civile în procesul de supraveghere a legislației cu privire la etica profesională a avocaților.

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. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Termenul de cooperare cu societatea civilă, prescris prin pct. 4.3.1 din Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, este respectat.

7. Suficiența argumentării. În pofida exigențelor art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă la proiect nu conține o analiză a nivelului de compatibilitate cu standardele internaționale relevante domeniului reglementat și nu este fundamentat economico-financiar.

8. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Nota nu conține referințe la standardele internaționale relevante domeniului reglementat.

9. Fundamentarea economico-financiară. Implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare (cheltuielile necesare formării profesionale a avocaților, asigurării activității Comisiei de contestare, implementării opțiunii de vot electronic în desfășurarea lucrărilor unor organe de autoadministrare ale Uniunii Avocaților (dacă prin acesta se înțelege un sistem mai sofisticat decât corespondența prin e-mail) etc.). Autorul insistă asupra faptului că cheltuielile aferente proiectului nu vor fi acoperite din bugetul de stat, evitând să estimeze eventualele costuri ale proiectului, dar și să concretizeze cine le va suporta. În acest sens, proiectul nu este fundamentat economico-financiar.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, care ar fi necorelate sau contrare interesului public general. Totuși, este de remarcat importanța tratării corespunzătoare a elementelor de coruptibilitate identificate (a se vedea pct. 15 din prezentul raport) astfel, încât să fie asigurat interesul public general ce ține de calitatea potrivită a avocaturii.

11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Unele prevederi din proiect, la aplicarea ulterioară a acestora, ar putea aduce atingere intereselor (drepturilor/libertăților) anumitor categorii de persoane (beneficiari ai serviciilor de asistență juridică oferite de avocați/avocați), atingere disproporționată a interesului public. Cu titlu de exemplu: caracterul lacunar al proiectului, în partea ce ține de accesibilitatea informațiilor conținute în Registrul de stat al avocaților și formelor de organizare a activității de avocat, va aduce atingere dreptului beneficiarilor de servicii de a avea acces la informații importante; stabilirea unor termene nejustificate întru contestarea hotărârilor organelor de autoadministrare ale avocaților va aduce atingere dreptului avocatului la un recurs efectiv și eficient împotriva deciziilor luate în privința sa.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. În linii generale, prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. În linii generale, exprimările întrunesc rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic, fiind respectate regulile de ortografie și punctuație. Totuși, unele formulări conținute în proiect nu sînt suficient de clare și concise. Cu titlu de exemplu: se utilizează termeni diferiți (hotărîre/decizie) cu referință la actele care pot fi emise de organele de autoadministrare ale avocaților, fapt ce ar putea genera confuzia în privința formei acceptabile a actului; sînt formulate confuz condițiile de adoptare a hotărîrilor organelor de autoadministrare ale avocaților; normele referitoare la regimul fiscal și asigurarea civilă a avocaților sînt atît de generale, încît nu au nici o utilitate. Pentru mai multe detalii, a se vedea pct. 15 din prezentul raport.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Prin proiect, se instituie anumite competențe ale Ministerului Justiției, referitor la care au fost reținute obiecții. Cu titlu de exemplu, prin prevederile conținute în art. 1 pct. 8 din proiect, se instituie competențele Ministerului Justiției în ținerea Registrului de stat al avocaților și formelor de organizare a activității de avocat. Normele sînt lacunare în partea ce ține de accesul la informațiile conținute în Registru, caracterul public al acestor informații. Acest fapt ar putea aduce atingere drepturilor beneficiarilor serviciilor de asistență juridică acordate de avocați. La fel, au fost reținute obiecții esențiale privind competențele organelor de autoadministrare ale avocaților, modul de organizare și desfășurare a activității acestora. Pentru mai multe detalii, a se vedea pct. 15 din prezentul raport.

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I pct. 3 - redacția propusă a alin. (2) din art. 10	(2) Sînt scutite de efectuarea stagiului profesional persoanele care au cel puțin 10 ani vechime în muncă în funcția de judecător sau procuror dacă, în termen de 6 luni după demisia din funcțiile respective, au depus cerere pentru participarea la examenul de calificare. Persoanele scutite de efectuarea stagiului profesional, pînă la susținerea examenului de calificare, sînt obligate să urmeze cursuri, în volum de cel puțin 36 de ore, la subiectele stabilite în statutul profesiei de avocat privind deontologia profesională a avocaților și administrarea formelor de exercitare a avocaturii, conform planului aprobat de Consiliul Uniunii Avocaților.	Cerința referitoare la urmarea cursurilor ar putea să rămînă irealizabilă. Legea nr. 1260/2002 este lacunară în partea ce ține de procesul de formare profesională (inițială și continuă) a avocaților. Mai mult, prin proiect, nu se asigură organizarea și desfășurarea procesului. Această competență, potrivit art. I pct. 28 din proiect, va reveni Consiliului Uniunii Avocaților. Însă, proiectul, în dispoziții finale și tranzitorii, nu impune Consiliului vreun termen, în care acest organ ar fi obligat să-și onoreze obligația. Nu este clară nici natura resurselor necesare acestui proces (eventual, din bugetul Uniunii Avocaților, în special - taxele pentru instruire percepute de la solicitanți). Este de remarcat că pregătirea juridică și formarea este unul din principiile fundamentale care ar trebui să guverneze domeniul. În sensul Recomandării CM nr. (2000) 21, 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. Pregătirea juridică, inclusiv programele de formare continuă, trebuie să urmărească să consolideze abilitățile juridice, să crească gradul de conștientizare față de etica juridică și respectarea drepturilor omului, să instruiască avocații în respectarea, protejarea și promovarea drepturilor și intereselor clienților și să contribuie la buna administrare a justiției. Obiecția se reține pentru toate normele din proiect care sînt corelative procesului de formare profesională (inițială și continuă) a avocaților.	Coruptibilitate Lacune de drept Norme irealizabile Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete	Completarea proiectului cu prevederi exprese, explicite și cuprinzătoare referitoare la modul de organizare și desfășurare a procesului de formare profesională (inițială și continuă) a avocaților. Prevederea, în dispozițiile finale și tranzitorii ale proiectului, a unui termen concret, în cadrul căruia Consiliul Uniunii Avocaților urmează să asigure implementarea prevederilor ce țin de formarea profesională a avocaților.
2	Art. I pct. 4 - redacția art. 11 alin. (2)	(2) Nu se admite acordarea de către avocat a asistenței juridice inerente profesiei de avocat în alt temei decît în baza contractului de asistență juridică înregistrat la cabinetul avocatului sau la biroul asociat de avocați. Excepție fac cazurile de reprezentare a intereselor soțului/soției și ale rudelor pînă la gradul trei inclusiv.	Ar fi important de specificat că reprezentarea intereselor soțului/soției și ale rudelor pînă la gradul trei inclusiv poate fi asigurată de către avocat cu titlu gratuit.	Coruptibilitate Lacune de drept	Completarea normelor în sensul obiecției.
3	Art. I pct. 5 -	literale a) și b) se completează în final cu cuvintele „, în baza deciziei Consiliului Uniunii Avocaților”;	Legea nr. 1260/2002 operează, inclusiv în partea ce ține de competențele Consiliului Uniunii Avocaților (art. 38), cu noțiunea de hotărîre. Obiecția se reține pentru întreg cuprinsul proiectului.	Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Substituirea sintagmei "deciziei" cu sintagma "hotărîrii". Recomandarea se reține pentru întreg cuprins al proiectului.
4	Art. I pct. 5 - modificarea propusă la	la litera c), cuvintele „sau disciplinară” se substituie cu textul	Pentru a da mai multă siguranță normelor, după sintagma "devenirii definitive", de completat cu sintagma	Coruptibilitate Lacune de drept	Completarea normelor în sensul obiecției.

	lit. c) a alin. (1) din art. 13	„sau deciziei de aplicare a sancțiunii disciplinare, din ziua devenirii definitive a hotărârii judecătorești sau din ziua emiterii deciziei cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare”;	”și irevocabile”.		
5	Art. I pct. 7 - redacția alin. (3/2) propus întru	(3/2) La decizia Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat, avocatul stagiar are dreptul să acorde asistență juridică garantată de stat în cauze civile sub supravegherea avocatului îndrumător. Mecanismul, criteriile de selectare, condițiile și modul de acordare, remunerarea, mecanismul de monitorizare a calității asistenței juridice garantate de stat acordate de către avocații stagiarilor sînt stabilite de către Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat.	Acordarea asistenței juridice garantate de stat în volumul solicitat de oficiile teritoriale ale Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat este una din obligațiile avocatului, în virtutea art. 54 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 1260/2002. În același timp, prin proiect (art. I, pct. 7), se propune completarea art. 15 cu alin. (2/1), care prevede că reglementările referitoare la avocat sînt aplicabile și avocatului stagiar. Astfel, este substanțial riscul generării unor situații confuze, determinate de norme concurente conținute în același act legislativ. Pe de o parte, avocatul stagiar este obligat să acorde asistență juridică garantată de stat în toate cauzele, pe de altă parte avocatului stagiar i se acordă dreptul (ce nu implică obligația) de a acorda asistență juridică garantată de stat în cauze civile. Acest conflict intern al normelor de drept ar putea să devină un impediment în aplicarea corectă a prevederilor, creînd premise pentru aplicarea lor neuniformă, arbitrară, selectivă.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	Ar fi preferabilă exceptarea expresă a avocatului stagiar de la unele prevederi ce țin de drepturile și obligațiile avocatului. Sintagmele de genul "dacă legea nu stabilește altfel" nu totdeauna garantează previzibilitatea și siguranța normelor de drept.
6	Art. I pct. 8 - redacția art. 17/1 propus spre completare	Potrivit textului proiectului.	1) Prin prevederile art. 17/1 se instituie anumite competențe ale Ministerului Justiției în ținerea Registrului de stat al avocaților și formelor de organizare a activității de avocat. Normele sînt lacunare în partea ce ține de accesul la informațiile conținute în Registru, caracterul public al acestor informații: Acest fapt ar putea aduce atingere drepturilor beneficiarilor serviciilor de asistență juridică, acordate de avocați. 2) Prin alin. (5) se instituie obligația Consiliului Uniunii Avocaților de a informa Ministerul Justiției, în termen de 10 zile, despre încetarea activității avocatului. Acest termen este unul nejustificat de mare. Mai mult, proiectul este neuniform în partea ce ține de termenele de informare. Cu titlu de exemplu, potrivit proiectului, în virtutea alin. (4) din același articol, avocații vor fi obligați să informeze Ministerul Justiției, în cel mult 5 zile lucrătoare, despre schimbările intervenite în date.	Coruptibilitate Lacune de drept Stabilirea unor termene nejustificate Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public	1) Stabilirea, pentru Ministerul Justiției, a obligației de a publica, în Monitorul Oficial și pe pagina sa web oficială, a listei avocaților și listei formelor de organizare a activității de avocat, precum și a obligației de a actualiza listele publicate. Este important de a fixa termene exacte de publicare. 2) La alin. (5) - revizuirea termenului astfel încît acesta să fie unul rezonabil. Uniformizarea, în întreg cuprinsul proiectului, al termenelor de informare. Acestea ar trebui să asigure necesara celeritate în informare și să nu depășească, eventual, 3 zile lucrătoare.
7	Art. I pct. 9 -	La articolul 18 alineatul (1), după cuvintele "în bază de examen" se introduce cuvîntul "computerizat".	Pornind de la propunerile la alin. (3) al art. 20, examenul de calificare va consta din mai multe etape, una din aceasta fiind scrisă. Am putea deduce, deși autorul nu este explicit în acest sens, că o altă etapă ar fi verbală. În atare condiții, evident, nu toate etapele ar putea fi computerizate, ci numai cea scrisă. Pentru aceste motive, completarea propusă este una confuză, în final putînd fi aplicabilă doar etapei scrise	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Revizuirea normelor în sensul obiecției. Completarea proiectului cu norme explicite privind modalitatea și etapele examenului de calificare.

			a examenului de calificare.		
8	Art. I pct. 10 - redacția propusă a alin. (1) al art. 19	(1) Persoana care a promovat examenul de admitere la stagiul obține calitatea de avocat stagiar și efectuează în mod obligatoriu un stagiul de pregătire profesională cu durata de 18 luni, însă nu mai mult de 24 luni. Stagiul profesional se finalizează la admiterea în profesia de avocat sau la expirarea a 24 de luni de stagiul.	Prevederi absolut confuze. Nu este clar pentru care categorii de persoane sau în virtutea căror circumstanțe ar putea fi stabilită o durată a stagiului mai mare decât 18 luni. Normele par a fi absolut inoportune pornind de la faptul că există instituția de suspendare a stagiului.	Coruptibilitate Stabilirea unor termene nejustificate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Alte riscuri Norme inoportune	Revizuirea normelor în sensul obiecției.
9	Art. I pct. 12 - redacția propusă a lit. h) a alin. (1) din art. 21	h) declarația pe propria răspundere, la care se anexează chestionarul de evaluare a bunei reputații.	Pornind de la faptul că prezentarea acestei declarații constituie o condiție pentru admiterea la stagiul profesional, ar fi importantă stabilirea unei declarații-model, inclusiv prescrierea elementelor chestionarului pentru evaluarea bunei reputații. Eventual, declarația ar putea fi intitulată "declarație de integritate". În cel din urmă caz, pentru uniformizarea terminologiei, vor fi necesare modificările de rigoare la toate prevederile relevante în acest sens. Mai mult, pornind de la propunerile conținute în art. I pct. 13, redacția lit. e) a alin. (2) din art. 22, se operează cu termenul "declarația pe propria răspundere privind întrunirea condițiilor prevăzute la art. 10 și 11". În fapt, în proiect, se utilizează diferite noțiuni pentru unul și același document, fapt inadmisibil.	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / același termen pentru fenomene diferite	Revizuirea și uniformizarea normelor în sensul obiecției. Recomandarea se reține pentru întreg cuprinsul proiectului.
10	Art. I pct. 12 - abrogarea lit. f) din alin. (2) al art. 21	litera f) se abrogă;	În virtutea art. 17 alin. (1) din Legea nr. 1260/2002, avocatului stagiar i se eliberează legitimație. Nu este clar motivul pentru care se propune abrogarea normei ce prescrie că, la admiterea la examenul de calificare, avocatul depune legitimația de avocat stagiar. Or, către acest moment, evident, stagiul este finalizat. În orice caz, este important de prevăzut momentul când avocatul stagiar restituie/depune legitimația de avocat stagiar. În caz contrar, persoanele ar putea rămâne în posesia unei legitimații, chiar dacă nu mai dețin calitatea de avocat stagiar.	Coruptibilitate Lacune de drept	Revizuirea normelor în sensul obiecției.
11	Art. I pct. 18 - redacția alin. (4) propus spre	(4) În cazul decesului avocatului fondator, Ministerul Justiției radiază cabinetul avocatului din Registrul de stat al formelor de organizare a activității de avocat în termen de 10 zile de la notificare.	Termen nejustificat de extins.	Coruptibilitate Stabilirea unor termene nejustificate	Prescrierea unui termen rezonabil, care, eventual, să nu depășească 3 zile lucrătoare.
12	Art. I pct. 19 - redacția alin. (2) al art. 31	(2) Biroul asociat de avocați este persoană juridică și este supus regimului transparenței fiscale. Plata impozitului pe venit se face prin intermediul biroului asociat de avocați de către fiecare avocat și avocat stagiar care	Norme prea generale pentru a fi univoc interpretate și uniforme aplicate. Proiectul ar trebui completat cu norme detaliate privind regimul fiscal (controlul fiscal) al avocatului și formelor de organizare a activității de avocat, inclusiv, dacă este cazul, cu referințele de rigoare la legislația fiscală. Aceleași obiecții reținem și pentru prevederile din proiect referitoare la asigurarea civilă a	Coruptibilitate Lacune de drept	Concretizarea (detalierea) normelor privind regimul fiscal (controlul fiscal) al avocatului și formelor de organizare a activității de avocat, dar și privind asigurarea civilă a avocaților.

		activează în cadrul biroului asociat de avocați, pentru venitul său propriu.	avocaților.		
13	Art. I pct. 24 - redacția alin. (1) al art. 36	(1) Congresul este organul suprem al Uniunii Avocaților. La lucrările Congresului participă toți avocații cu drept de vot. Statutul profesiei de avocat poate stabili reguli cu privire la participarea la Congres doar a delegaților din partea barourilor, modul de efectuare a delegării și modul de participare a delegaților.	Norme absolut confuze. Pe de o parte se prescrie participarea, la lucrările Congresului, a tuturor avocaților cu drept de vot. Pe de altă parte, se delegă Congresului competența de a stabili, prin Statutul profesiei de avocat, participarea, la lucrările Congresului, în exclusivitate, a delegaților din partea barourilor. Evident, Congresul va pune în uz această competență, în final, lucrările Congresului fiind desfășurate cu participarea nu a tuturor avocaților cu drept de vot, ci a delegaților din partea barourilor. Aceasta va aduce atingere esențială reprezentativității și legitimității organului suprem al Uniunii Avocaților.	Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare	Excluderea frazei finale din conținutul alineatului. Revizuirea normelor din proiect în partea ce ține de participarea delegaților barourilor la lucrările Congresului.
14	Art. I pct. 24 - redacția alin. (5) al art. 36	(5) Congresul se consideră legal constituit dacă la el participă mai mult de 1/3 din avocații cu drept de vot sau, după caz, din delegați. În cazul în care cvorumul nu a fost întrunit, Consiliul Uniunii Avocaților convoacă Congresul în cel mult 15 zile, iar acesta se consideră legal constituit indiferent de numărul avocaților prezenți. Exprimarea dreptului de vot prin sistemul electronic se consideră participare la Congres.	Cvorumul de 1/3 nu asigură reprezentativitatea și legitimitatea organului suprem al Uniunii Avocaților. Acesta ar trebui să fie, cel puțin, jumătate din avocații cu drept de vot. Totodată, oferirea posibilității avocaților să-și exprime dreptul de vot prin sistemul electronic, fapt ce se va considera participare la Congres, ar putea să aducă la formalizarea lucrărilor Congresului astfel, încât acest organ își va pierde efectiv utilitatea. Cea din urmă obiecție este reținută și pentru normele similare care vizează votul prin sistemul electronic în cadrul adunării generale a baroului (art. I pct. 36 din proiect - redacția alin. (4) din art. 48).	Alte riscuri Neasigurarea reprezentativității, legitimității, eficienței, credibilității și utilității lucrărilor Congresului.	Revizuirea normelor (inclusiv celor conținute în art. I pct. 36 din proiect - redacția alin. (4) din art. 48), în sensul obiectiei.
15	Art. I pct. 24 - redacția alin. (9) propus spre	(9) Hotărârile Congresului se publică pe pagina web oficială a Uniunii Avocaților în termen de 5 zile de la data adoptării.	Prevederile proiectului sînt neuniforme în partea ce ține de termenele, în cadrul cărora trebuie să se asigure publicarea hotărârilor organelor Uniunii Avocaților. Cu titlu de exemplu, hotărârile Consiliului Uniunii Avocaților se publică în termen de 10 zile de la adoptare (termen nejustificat de extins, fapt ce ar putea aduce atingere accesului la informații). La general, ar trebui să se păstreze o anumită uniformitate în partea ce ține de termenele publicării hotărârilor organelor de autoadministrare a avocaților (eventual, acesta ar trebui să nu depășească 3 zile lucrătoare).	Coruptibilitate Stabilirea unor termene nejustificate	Revizuirea normelor din întreg cuprinsul proiectului în sensul obiectiei.
16	Art. I pct. 25 - abrogarea literelor d), e) și f) ale art. 37	literelor d), e) și f) se abrogă;	În fapt, prin această propunere, în coroborare cu alte propuneri din proiect, se prevede excluderea din competența Congresului a atribuțiilor ce țin de aprobarea bugetului anual al Uniunii Avocaților, stabilirea cotei de contribuție a avocaților la formarea bugetului Uniunii Avocaților, stabilirea cuantumului taxelor pentru examenele de admitere la stagiul și pentru examenele de calificare, dar și a cuantumului taxei pentru efectuarea stagiului profesional. În opinia noastră, aceste atribuții țin de interesul tuturor avocaților, dar și de interesul public general, și ar trebui să fie păstrate în competența organului suprem al Uniunii Avocaților. De altfel, prin excluderea	Coruptibilitate Atribuții excesive / contrare statutului	Reexaminarea oportunității normelor. Reținem recomandarea și pentru prevederile condiționate din art. I pct. 28 din proiect.

			acestor competențe, Congresul, în mod practic, își va pierde din importanța, care trebuie asigurată unui organ suprem de conducere. Reținem obiecția și pentru prevederile condiționate din art. 1 pct. 28 din proiect, aceste atribuții fiind delegate excesiv Consiliului Uniunii Avocaților, care ar trebui să rămână un organ executiv.		
17	Art. I pct. 27 - redacția alin. (3) al art. 38	(3) Mandatul avocaților delegați barourilor în Consiliul Uniunii Avocaților este de 4 ani. În cazul încetării mandatului unuia dintre delegații barourilor în cadrul Consiliului Uniunii Avocaților, înlocuitorul lui din lista de rezervă al Consiliului Uniunii Avocaților execută diferența de mandat. Mandatul avocatului delegat baroului încetează de drept în cazul neprezentării la trei ședințe ale Consiliului Uniunii Avocaților în decursul unei perioade de șase luni.	Termenul "înlocuitor" nu este întocmai potrivit.	Alte riscuri Nerespectarea exigențelor tehnicii legislative	Eventuala utilizare a termenului "substituent".
18	Art. I pct. 27 - redacția alin. (6) al art. 38	(6) Ședința Consiliului Uniunii Avocaților se consideră legal întrunită dacă la ea participă mai mult de jumătate din membrii Consiliului. Consiliul Uniunii Avocaților adoptă hotărâri cu votul majorității membrilor. Hotărârile Consiliului Uniunii Avocaților se contestă în instanța de contencios administrativ.	Pentru a da precizie normelor, după sintagma "cu votul majorității membrilor", de completat cu sintagma "prezenți".	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Completarea normelor în sensul obiecției.
19	Art. I pct. 27 - redacția alin. (7) propus spre	(7) Ședințele Consiliului sînt publice. Pentru motive temeinice, Consiliul poate decide să desfășoare ședința sau o parte din ședință fără accesul publicului.	Proiectul este lacunar în partea ce ține de temeiurile care ar putea justifica limitarea accesului la ședințe. Reținem obiecția pentru întreg cuprinsul proiectului cu referire la caracterul public al ședințelor organelor Uniunii Avocaților.	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public	Stabilirea expresă, explicită și exhaustivă a tuturor motivelor pentru care ar putea să fie limitat accesul la ședințele Consiliului. Reținem recomandarea pentru întreg cuprinsul proiectului cu referire la caracterul public al ședințelor organelor Uniunii Avocaților.
20	Art. I pct. 29 - redacția alin. (2/1) propus spre	(2/1) Vicepreședintele Uniunii Avocaților este ales de către Consiliul Uniunii Avocaților din rîndul membrilor acestuia pentru un mandat de 2 ani, la propunerea președintelui Uniunii Avocaților.	Pornind de la redacția propusă a alin. (3) propus spre completarea art. 40, vicepreședintele Uniunii Avocaților va îndeplini atribuțiile președintelui pe perioada lipsei, indisponibilității sau vacanței funcției. Astfel este important ca funcția de vicepreședinte să se bucure de o legitimitate similară celei a președintelui. Pentru acest motiv, ar fi recomandabil ca vicepreședintele să fie ales de Congres. În opinia noastră, atribuirea acestei competențe unui organ inferior Congresului este excesivă. La fel, durata mandatului vicepreședintelui (2 ani) nu-l va stimula în a fi eficient în activitate. Durata mandatului ar	Coruptibilitate Atribuții excesive / contrare statutului	Revizuirea normelor în sensul obiecției.

			trebui să fie de cel puțin 4 ani. Cea din urmă obiecție și recomandare se reține și pentru durata mandatului președintelui Uniunii Avocaților.		
21	Art. I pct. 32 - redacția alin. (4) al art. 43	(4) Hotărârile Comisiei de licențiere a profesiei de avocat pot fi contestate în termen de 3 zile de la adoptare.	Termen nejustificat de mic pentru a asigura recurs efectiv și eficient. Mai mult, acest termen ar trebui să înceapă nu din momentul adoptării, ci din momentul publicării pe pagina web oficială a Uniunii Avocaților a rezultatelor finale ale examenelor de calificare.	Coruptibilitate Stabilirea unor termene nejustificate	Revizuirea termenului de contestare.
22	Art. I pct. 36 - redacția alin. (6) al art. 48	(6) Adunarea generală adoptă hotărâri cu majoritatea voturilor. Hotărârile adunării generale pot fi contestate la Consiliul Uniunii Avocaților în termen de 7 zile de la adoptare.	1) Pentru a da precizie normelor, după sintagma "majoritatea voturilor", de completat cu sintagma "celor prezenți". 2) Termenul de 7 zile este insuficient pentru a asigura un recurs efectiv și eficient. La fel, acest termen ar trebui să înceapă din ziua plasării hotărârii pe pagina web oficială a Uniunii Avocaților.	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Stabilirea unor termene nejustificate	Revizuirea normelor în sensul obiecției.
23	Art. I pct. 44 - redacția propusă a lit. d) propusă spre	d) privind încetarea procedurii, în cazurile stabilite de prezenta lege;	Prevederile constituie norme de trimitere, care, în fapt, nu sînt acoperite prin norme de drept. Legea nr. 1260/2002 rămîne lacunară în partea ce ține de temeiurile în virtutea cărora poate fi încetată procedura disciplinară.	Coruptibilitate Norme de trimitere Lacune de drept	Completarea cu norme ce ar concretiza temeiurile, în virtutea cărora ar putea fi încetată procedura disciplinară.
24	Art. I pct. 45 - redacția alin. (2/1) propus spre	(2/1) Amenda se încasează la bugetul Uniunii Avocaților în termen de 30 de zile de la data emiterii deciziei privind aplicarea sancțiunii disciplinare sub formă de amendă.	Ar fi importante prevederi referitoare la suspendarea în executare a hotărârii privind aplicarea amenzii în cazul, în care respectiva hotărâre a fost contestată. În caz contrar, obligația achitării efective a amenzii, chiar dacă aceasta a fost contestată, ar putea fi una excesivă pentru persoana vizată.	Coruptibilitate Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	Completarea normelor în sensul obiecției.
25	Art. II	Potrivit textului proiectului.	Este importantă completarea normelor cu prevederi exprese în partea ce ține de mandatul organelor (membrilor organelor) Uniunii Avocaților, obținut anterior punerii în aplicare a noilor prevederi (eventuala exercitare a atribuțiilor pînă la expirarea mandatului).	Coruptibilitate Lacune de drept	Completarea normelor în sensul obiecției.

Concluzii

Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM (autor nemijlocit - Ministerul Justiției), categoria actului legislativ propus fiind lege organică. În acest sens, proiectul corespunde exigențelor legale.

În pofida prevederilor art. 47 alin. (6) din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797 din 02.04.1996, proiectul de lege nu este însoțit de rezultatele consultării publice a proiectului. În acest sens, nu au fost respectate întru totul exigențele menite să asigure transparența procesului decizional. Evident, publicul ar fi interesat de poziția Uniunii Avocaților, recomandările căreia ar putea fi respinse doar în condițiile unor argumente incontestabile.

Potrivit notei informative, proiectul a fost elaborat în scopul realizării mai multor măsuri din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016.

În opinia autorului, proiectul, prin modificarea și completarea Legii nr. 1260 din 19.07.2002 cu privire la avocatură, urma să conțină reglementări ample de fortificare a profesiei de avocat prin:

- stabilirea unor criterii clare și transparente, bazate pe merit, de accedere în profesia de avocat;
- consolidarea sistemului de asigurare de răspundere civilă în profesia de avocat;
- fortificarea mecanismelor de răspundere disciplinară în profesia de avocat;
- implicarea reprezentanților societății civile în procesul de supraveghere a legislației cu privire la etica profesională a avocaților.

În pofida exigențelor art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă la proiect nu conține o analiză a nivelului de compatibilitate cu standardele internaționale relevante domeniului reglementat și nu este fundamentat economico-financiar. Implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare (cheltuielile necesare formării profesionale a avocaților, asigurării activității Comisiei de contestare, implementării opțiunii de vot electronic în desfășurarea lucrărilor unor organe de autoadministrare ale Uniunii Avocaților (dacă prin acesta se înțelege un sistem mai sofisticat decât corespondența prin e-mail) etc.). Autorul insistă asupra faptului că, cheltuielile aferente proiectului nu vor fi acoperite din bugetul de stat, evitând să estimeze eventualele costuri ale proiectului, dar și să concretizeze cine le va suporta.

Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, care ar fi necorelate sau contrare interesului public general. Totuși, este de remarcat importanța tratării corespunzătoare a elementelor de coruptibilitate identificate, astfel încât să fie asigurat interesul public general ce ține de înalta calitate morală și profesională a avocaților.

Unele prevederi din proiect, la aplicarea ulterioară a acestora, ar putea aduce atingere intereselor (drepturilor/libertăților) anumitor categorii de persoane (beneficiari ai serviciilor de asistență juridică oferite de avocați/avocați), atingere disproporționată interesului public. Cu titlu de exemplu: caracterul lacunar al proiectului, în partea ce ține de accesibilitatea informațiilor conținute în Registrul de stat al avocaților și formelor de organizare a activității de avocat, va aduce atingere dreptului beneficiarilor de servicii de a avea acces la informații importante; stabilirea unor termene nejustificate întru contestarea hotărârilor organelor de autoadministrare ale avocaților va aduce atingere dreptului avocatului la un recurs efectiv și eficient împotriva deciziilor luate în privința sa.

În linii generale, exprimările întrunesc rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic, fiind respectate regulile de ortografie și punctuație. Totuși, unele formulări conținute în proiect nu sînt suficient de clare și concise. Cu titlu de exemplu: se utilizează termeni diferiți (hotărîre/decizie) cu referință la actele care pot fi emise de organele de autoadministrare ale avocaților, fapt ce ar putea genera confuzii în privința formei acceptabile a actului; sînt formulate confuz condițiile de adoptare a hotărîrilor organelor de autoadministrare ale avocaților; normele referitoare la regimul fiscal și asigurarea civilă a avocaților sînt atît de generale, încît nu au nici o utilitate.

Prin proiect, se instituie anumite competențe ale Ministerului Justiției, referitor la care au fost reținute obiecții. Cu titlu de exemplu, se instituie competențele Ministerului Justiției în ținerea Registrului de stat al avocaților și formelor de organizare a activității de avocat. Normele sînt lacunare în partea ce ține de accesul la informațiile conținute în Registru, caracterul public al acestor informații. Acest fapt ar putea aduce atingere drepturilor beneficiarilor serviciilor de asistență juridică acordate de avocați. La fel, au fost reținute obiecții esențiale privind competențele organelor de autoadministrare ale avocaților, modul de organizare și desfășurare a activității acestora.

În linii generale, proiectul este oportun, însă scopul urmărit nu va fi realizat fără o îmbunătățire a acestuia, inclusiv prin tratarea corespunzătoare a elementelor de coruptibilitate și altor riscuri identificate, și anume:

- Atribuții excesive / contrare statutului;
- Atribuții extensive de reglementare;
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive;
- Concurența normelor de drept;
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- Lacune de drept;
- Lipsa / ambiguitatea procedurilor administrative;
- Lipsa / insuficiența accesului la informația de interes public;
- Norme de trimitere;
- Neasigurarea reprezentativității, legitimității, eficienței, credibilității și utilității lucrărilor Congresului;
- Nerespectarea exigențelor tehnicii legislative;
- Norme inoportune;

- Norme irealizabile;
- Stabilirea unor termene nejustificate;
- Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite.

Este importantă completarea normelor cu prevederi exprese în partea ce ține de mandatul organelor (membrilor organelor) Uniunii Avocaților, obținut anterior punerii în aplicare a noilor prevederi (eventuala exercitare a atribuțiilor pînă la expirarea mandatului).

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției