RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul Proiectul de lege cu privire la sistemul judecătoresc anticorupție și modificarea unor acte normative

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este președintele Republicii Moldova , autor nemijlocit - Președintele Republicii Moldova

2. Categoria actului normativ propus: Lege organică , ceea ce corespunde/nu corespunde art.72 din Constituţie şi Legii 100/2017 privind actele normative.

Proiectul actului normativ, supus expertizei, a fost înaintat de către Președintele Republicii Moldova (în continuare - Președintele RM), în conformitate cu art.73 din Constituție, cu titlu de inițiativă legislativă. Prin același demers către Parlamentul Republicii Moldova, Președintele RM, în temeiul art.58 din Regulamentul Paramentului, solicită remiterea proiectului înaintat către Guvern pentru a fi suspus avizării și expertizării.

Proiectul actului normativ, propus de către Președintele RM, face parte din categoria legilor organice și în acest aspect este conform cu prevederile art.72 din Constituție și Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, ținînd cont de faptul că ”organizarea și funcționarea instanțelor judecătorești” se reglementează prin lege organică (art.72 alin.(3) lit. e din Constituție).

Pornind de la stipulările art.23 din Legea nr.100/2017, proiectele actelor normative sunt elaborate de autoritățile publice, de competența cărora ține inițierea proiectelor în anumite domenii, aprobate prin Constituția și legile Republicii Moldova, Programele de activitate și Planurile de acțiuni, aprobate întru realizarea Programelor, aprobate inițial sau la solicitarea Parlamentului, Președintelui RM, Guvernului, dar în deplină conformitate cu norma de competență legal stabilită.

Dreptul de inițiativă legislativă, stabilit la art.73 din Constituție, a Președintelui RM, deputaților în Parlament, Guvernului, Adunării Populare a UTA Găgăuzia, urmează a fi realizat în deplină conformitate cu competențele atribuite prin Constituția și legile RM.

Precum e stabilit în art.77 alin.(2) din Constituție, Președintele RM reprezintă statul și este garantul suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării. Totodată, în dezvoltarea celor expuse, la art.86-88 Constituția specifică atribuțiile Președintelui RM în domeniul politicii externe, al apărării și alte atribuții distincte, reforma sistemului justiției neregăsindu-se printre domeniile de competență ale Președintelui RM.

Reforma sistemului justiției ține de domeniul de competență al Guvernului, fiind prevăzut prin Programul de activitate al Guvernului, la compartimentul ”Justiție”, iar elaborarea și implementarea politicilor în domeniul justiției e de domeniul de bază a Ministerului Justiției, prevăzut în Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.698/2017, cu modificările ulterioare.

În această ordine de idei, Ministerul Justiției este autoritatea publică centrală, responsabilă de reformele în domeniul sistemului justiției, inițiativa legislativă în domeniul urmînd a fi elaborată și aprobată de Guvern, remisă ulterior ca și inițiativă legislativă a Guvernului către Parament, dar nicidecum vice-versa - Guvernul indicat ca organ de avizare prin rezoluția Președintelui Parlamentului.

În Republica Moldova cele trei puteri – legislativă, executivă și judecătorească sunt independente în realizarea competențelor sale și colaborează între ele, ci nu se substituie.

Expertul nu are obiecţii la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului

Conform Notei informative la proiect, acesta a fost elaborat în scopul consolidării eforturilor, în lupta cu fenomenul corupției și celerității judecării cauzelor penale și acte de corupție și a celor conexe, respectiv proiectul de lege propunînd crearea unui sistem judecătoresc specializat pe cauze de corupție și celor conexe.

4. Respectarea transparenței decizionale

Elaborarea și înaintarea proiectului de act normativ vizat nu a fost precedată de un proces exhaustiv de consultare publică întru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorității administrație publice centrale, în cazul dat Președintele RM, cu asociațiile, constituite conform legii, cu alte părți interesate, precum indică Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional și Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative. În cazul proiectului dat, a fost făcut doar un anunț public despre intenția de a propune modificări în sistemul de justiție întru combaterea fenomenului corupției în Republica Moldova, fiind trecute cu vederea etape importante ale transparenței în procesul decizional, cum ar fi:
- avizarea și consultarea publică a proiectului, prin remiterea acestuia de către autorul proiectului părților interesate, actorilor responsabili de implementarea, consultarea cetățenilor, a asociațiilor constituite conform legii;
- examinarea propunerilor și recomandărilor, cu întocmirea sintezei celor propuse/recomandate;
- plasarea de pagina web a autorităților publice a sintezei de propuneri/recomandări;
- informarea publică asupra respectării întregului proces de transparență.

Astfel, menționăm omiterea de către autor a rigorilor, stabilite prin lege, transparentei în procesul decizional în cazul unui proiect de însemnătate majoră pentru sistemul justiției și respectarea drepturilor cetățenilor.

Trebuie să notăm că de la momentul înregistrării proiectului de lege în Parlament (28.07.2023) și publicării pe pagina web, a trecut suficient timp ca publicul și părțile interesate să vină cu comentarii și recomandări. Proiectul de lege a fost examinat și aprobat în prima lectură la ședința plenară din 30.11.2023. Totuși, pe

pagina web a Parlamentului nu există o sinteză a recomandărilor și nici nu cunoaștem despre organizarea și desfășurarea unor consultări publice de către comisia responsabilă. În acest sens, considerăm că și la nivelul Parlamentului nu au fost respectate toate etapele transparenței procesului decizional.

Etapele transparenței procesului decizional nu au fost respectate

Termenele de plasare și consultare a proiectului au fost respectate

Sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului nu a fost plasata

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei informative

Conform prevederilor art.30 din Legea nr.100/2017, o componentă importantă a proiectului de act normativ elaborat este Nota informativă la proiect, ce trebuie să conțină o structură distinctă pentru a reflecta etapele parcurse în procesul elaborării proiectului și ar constitui punctele de întemeiere a proiectului, aspecte nerespectate în cazul proiectului de act normativ expertizat. Nota informativă nu reflectă în principal: a) fundamentarea economico-financiară, obligatorie la etapa întocmirii proiectelor cu impact bugetar semnificativ, atît la etapa instituirii instanței specializate cu combaterea corupției, cît și mai mult, ulterior, la etapele implementării depline a prevederilor propuse în proiect; b) avizarea și consultarea publică a proiectului; c) consultările expertizei anticorupție, expertizei juridice și altor expertize la proiect. În cazul survenirii modificărilor în proiect urmare expertizelor realizate conform, acesta urma a fi ajustat, inclusiv nota informativă pînă la remitere Parlamentului, inclusiv cu semnarea notei informative de către autorul inițiativei legislative propuse.

Nota informativă nu corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

Nota informativă este întru totul neargumentată, ori unul din principiile activității de legiferare este oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normei juridice, de altfel, în cazul proiectului expertizat au fost trecute cu vederea aceste exigențe, nota informativă bazîndu-se pe date statistice generale sau alteori chiar pe statistica termenilor de examinare a unor anume cauze concrete, cum ar fi cazul Ilan Șor. Motivarea în baza unor cauze concrete nu poate sta la temelia instituirii unor instanțe specializate în sistemul justiției.

În aceeași ordine de idei, proiectul nu este justificat nici prin volumul de muncă, ponderea cauzelor aflate pe rol, urmare activității Procuraturii Anticorupție și Autorității Naționale de Integritate. Or, aceasta este una nesemnificativă în raport cu volumul total de încărcătură al instanțelor din țară sau numărul cauzelor pe infracțiuni grave și deosebit de grave, cauzele cu estimări de prejudicii considerabile, etc pe care acestea le examinează.

Cu referire la prevederile art.20 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017, odată cu plasarea anunțului privind inițiativa de elaborare a unui proiect de act normativ, trebuie să se publice și studiul de cercetare, realizat în scopul fundamentării necesității proiectului, precum e stabilit în art.25 din legea citată. Studiul de cercetare se realizează în scopul analizei realităților social-economice, ce urmează a fi reglementate, a cadrului normativ relevant, a experienței altor state în domeniu, inclusiv țările UE. Deducînd faptul impactului substanțial ce-l poate avea asupra bugetului de stat, prin reorganizări, reforme instituționale și structurale conținute în proiectul propus, ca și studiu de cercetare urma să fie realizată analiza ex-ante, ce trebuie să conțină comprehensiv informațiile analitice prevăzute în art.26 din Legea nr.100/2017.

Argumentarea nu e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Nota / proiectul nu conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul nu conţine referinţe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este necesară

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

10. Analiza ex-ante.

Analiza ex-ante a proiectului nu este necesară

Analiza ex-ante a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

III. EVALUAREA DE FOND

11. Stabilirea şi promovarea unor interese / beneficii.

Proiectul promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

Sub aspect de integritate, crearea instanțelor specializate într-un domeniu atît de restrîns ar putea spori riscurile de corupție, ori tocmai acesta a fost argumentul de bază în etapa desființării în Republica Moldova a instanțelor judecătorești economice.

De altfel, vulnerabilitatea judecătorilor este mai mare în cazul numărului mic de judecători pe anumite categorii de dosare raportat la previzibilitatea distribuirii aleatorie a dosarelor.

La aplicare, proiectul va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

Urmare analizei inițiativei Președintelui RM, instanța de justiție anticorupție se va concentra în mun.Chișinău, ceea ce e pasibil a spori și cheltuielile de judecată a tuturor participanților la proces, inclusiv a martorilor, victimelor, părții vătămate, avocaților, iar în alt aspect – ingerința în respectarea drepturilor fundamentale, cum este accesul liber la justiție (art.20 din Constituție), cît și dreptul la un proces echitabil (art.6 CEDO).

Proiectul nu respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Comisia de la Veneția, prin Avizul său cu nr. CDL-AD (2023)032, apreciază eforturile Președintelui RM și altor autorități publice din Republica Moldova în lupta cu corupția și eliminării acesteia ca fiind binevenită și susținută, în același timp, Comisia se pronunță asupra analizei situației din sistemul justiției, urmare mai multor discuții cu reprezentanții sistemului în 2023, organizarea și derularea procesului de vetting, cu încheierea lui pentru judecătorii CSJ în 2023, iar pentru judecătorii altor instanțe – în 2024-2025, întru reactivarea sistemului și revenirea la un ritm normal de activitate, respectînd cu prioritate drepturile omului.

În opinia Comisiei de la Veneția, Republica Moldova este o țară relativ mică ca și teritoriu și populație, în care nu ar fi necesară existența unui sistem judecătoresc cu multe și diverse specializări, totodată Republica Moldova are mai multe organe și mecanisme de luptă împotriva corupției, dar care nu funcționează eficient. Numeroasele modificări la procedura penală nu au demonstrat încă eficiența în sistemul actual de justiție, ceea ce ar trebui să se țină cont întru a nu avea rezultate contrare așteptărilor prin proiectul propus.

Pornind de la practicile în domeniu, divizarea justiției pe subramuri de drept sau categorii de dosare este mai puțin eficientă pentru țările cu populație mică și volum redus de activitate. În asemenea state, crearea unei specializări în cadrul unor instanțelor actuale ar fi mai rezultativă, decît crearea unor instanțe noi, opinie expusă și în Avizul Comisiei de la Veneția nr. CDL-AD (2023)032.

Comisia de la Veneția se expune asupra: ”crearea noii instanțe va necesita noi resurse și susținerea autorităților, în alt aspect – specializarea judecătorilor pe cazuri de corupție, suplinirea efectivului de judecători în instanțe, ar fi mult mai utilă în situația Republicii Moldova, de altfel, prin inițiativă, se riscă complicarea sistemului, asemenea inițiative nefiind tocmai rentabile în speță în țări precum Republica Moldova”. Cele sus reflectate, au determinat Comisia să recomande, pînă la decizia finală asupra proiectului actului normativ, a realiza analiza de impact a reformei inițiate prin proiect cu normele europene, expuse în Recomandarea 2004/5, analiza compatibilității proiectului cu legislația în vigoare și practicile administrative, cu normele, conținute în expunerea CEDO, pînă la adoptarea oricărui proiect de lege.

Proiectul nu este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

Nr. obiecției	Art.	Text	Obiecții	Elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate	Recomandări

IV. CONCLUZII

1. Sunt apreciate și susținute eforturile Președintelui RM și ale altor autorități publice în fortificarea sistemului judiciar întru sporirea eforturilor în lupta cu fenomenul corupției în Republica Moldova și crearea unor mecanisme și instituții eficiente, credibile, cu depline capacități profesionale și materiale în realizarea competențelor stabilite de Constituție și legile Republicii Moldova.

2. Respectarea principiului de independență în activitatea celor trei puteri – legislativă, executivă și judecătorească, finalizarea în termen a procesului de vetting în sistemul judecătoresc în Republica Moldova, asigurarea selectării judecătorilor în instanța anticorupție de către CSM, ca organ de autoadministrare a judecătorilor, evitînd crearea unei noi structuri în acest sens.

3. Nu există standarde internaționale, conform cărora Republica Moldova ar fi obligată să instituie instanțe specializate anticorupție, inițiativa din proiectul dat urmînd a fi mai temeinic analizată și fundamentată economic, juridic, la risc de corupție, financiar etc., astfel ca oportunitatea creării instanțelor specializate anticorupție să nu distorsioneze activitatea puterii judecătorești și riscul ratării efectivului scontat.

4. Avizul Comisiei de la Veneția nr. CDL-AD (2023)032, (06-07 octombrie 2023) este documentul de bază, ce trebuie tratat și apreciat la justa valoare pentru suportul major acordat Republicii Moldova prin analiza efectuată, proiectul de act normativ necesitînd modificări consistente conforme Avizului indicat.