RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (aspecte organizatorice privind sistemul judecătoresc și Institutul National al Justiției)

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este Guvernul , autor nemijlocit - Ministerul Justiţiei

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

Expertul nu are obiecţii la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului

Prin proiect se propun modificări la:
- Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului;
- Legea nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii;
- Legea nr. 1585/1998 cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală;
- Legea nr. 1593/2002 cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală;
- Legea nr. 152/2006 privind Institutul Național al Justiției;
- Legea nr. 178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor;
- Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură;
- Legea nr. 157/2023 privind selecția și evaluarea performanțelor judecătorilor.

Potrivit Notei de fundamentare, proiectul are drept scop:
- eficientizarea unui sir de aspecte administrative, aferente activității Institutului National al Justiției, precum și aspecte ce vor contribui la consolidarea capacităților si competentelor audienților Institutului Național al Justiției;
- înlăturarea unor neconcordante intre prevederile ce reglementează statutul judecătorului si activitatea

Consiliului Superior al Magistraturii si a Colegiului disciplinar al judecătorilor, precum si uniformizarea prevederilor similare ce tine de activitatea Consiliului Superior al Magistraturii și a Consiliului Superior al Procurorilor.

4. Respectarea transparenței decizionale

Autorul a respectat prevederile Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul 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 a fost plasata

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei informative

Structura Notei de fundamentare corespunde structurii stabilite de Anexa de la Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

Nota informativă corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

Proiectul este suficient de argumentat. Totuși, este de notat calitatea îndoielnică a unor prevederi (a se vedea Analiza detaliată a prevederilor).

Argumentarea e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Nota de fundamentare nu conține referințe la legislația comunitară și alte standarde internaționale. Pornind de la scopul și esența proiectului, nu insistăm asupra necesității vreunor referințe,

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 presupune cheltuieli financiare. Nota de fundamentare conține fundamentare economico-financiară.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

Dosarul conține Analiza impactului de reglementare, care este argumentată/documentată.

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este necesară

Analiza impactului de reglementare a proiectului 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.

Din perspectiva stabilirii/promovării unor interese/beneficii, există prevederi care nu au o justificare legitimă. Ne referim la prevederile propuse prin art. V pct. 3 - modificarea propusă la alin. (3) din art. 9 al Legii nr. 152/2006 privind Institutul Național al Justiției (a se vedea Analiza detaliată a prevederilor).

Proiectul promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

Unele prevederi din proiect sunt susceptibile de a prejudicia judecătorii, fără vreo justificare legitimă. Ne referim la prevederile propuse prin art. art. I pct. 6 - modificarea propusă la alin. (2) din art. 25 al Legii nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului (a se vedea Analiza detaliată a prevederilor).

La aplicare, proiectul va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

Pornind de la cele reținute referitor la prejudiciile aduse prin aplicarea actului, prevederile la care ne-am referit sunt vulnerabile din perspectiva drepturilor omului.

Proiectul nu respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Având în vedere vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului, prevederile la care ne-am referit, prin eventualul impact (anumit nivel de incertitudine la încetarea funcției de judecător), ar putea să aducă atingere dreptului judecătorului de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle, drept garantat prin art. 23 din Constituție.

Proiectul nu este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

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

1	Art. I pct. 3	Art. I. – Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr. 15-17, art. 63), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează: 3. La articolul 8 alineatul (3/2), litera a) se completează cu textul ,, , cu excepția situațiilor stabilite în Codul de etică și de conduită profesională al judecătorului;”.	Prevederile conțin norme de trimitere, făcându-se referințe la excepțiile stabilite în Codul de etică și de conduită profesională al judecătorului. În fapt, atât prevederile, cât și excepțiile de la acestea, sunt importante, reglementând situațiile de incompatibilitate în exercitarea funcției de judecător. Pentru acest motiv, atât prevederile, cât și excepțiile de la acestea, trebuie să se conțină în lege – act normativ superior Codului de etică și de conduită profesională al judecătorului, care este aprobat prin Hotărârea nr. 8/2015 a Adunării Generale a Judecătorilor. În același sens sunt și dispozițiile art. 16 din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, potrivit cărora subiectul declarării se află într-o stare de incompatibilitate în cazul în care pe lângă funcția publică sau de demnitate publică deține/exercită simultan o altă funcție, calitate sau activitate, fapt care este interzis prin Constituția Republicii Moldova și/sau prin alte acte legislative. În aceeași ordine de idei sunt și prevederile din art. 17 din legea citată. În virtutea art. 3 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 133/2016, judecătorii sunt subiecți ai declarării averii și a intereselor personale, funcțiile de judecător constituind funcții de demnitate publică potrivit anexei la Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Mai mult, pornind de la faptul că Codul de etică și de conduită profesională al judecătorului este aprobat de către Adunarea Generală a Judecătorilor, judecătorii pot interveni arbitrar în reglementarea unor aspecte esențiale în exercitarea funcțiilor – regimul de incompatibilități și restricții.	Array	Completarea Legii nr. 544/1995 cu prevederi care ar enumera exhaustiv excepțiile de la regula generală impusă de art. 8 alin. (3/2) lit. a).

2	Art. I pct. 4	4. Articolul 9: alineatul (8) se completează cu propoziția: „Candidatul își poate prezenta în scris opinia referitor la informația din înscrisurile respective, în termen de 5 zile lucrătoare.”	1) Din perspectiva respectării exigențelor tehnicii legislative impuse de art. 54 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, în vederea asigurării unui limbaj simplu, clar și concis al reglementărilor, care ar exclude orice echivoc, ar fi de recomandat, la art. 9 alin. (8), completarea ultimului enunț cu cuvintele „în termen de 5 zile lucrătoare din momentul obținerii copiei.” Astfel, pe lângă faptul că asigurăm caracterul concis al normelor, clarificăm ziua de când începe să curgă termenul de prezentare a opiniei. 2) În ceea ce privește versiunea actuală a art. 9 alin. (8) – normele privind solicitarea de la Autoritatea Națională de Integritate a verificării dacă există dubii cu privire la proveniența averii sau corectitudinii declarării averii și a intereselor personale de către candidat rămân inaplicabile atât timp cât legile speciale nu conțin prevederi în același sens. Ne referim la Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate și Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale. Obiecția se reține și pentru art. V pct. 14 din Proiect – redacția propusă a alin. (4) din art. 28 din Legea nr. 152/2006 privind Institutul Național al Justiției.	Array	La art. 9 alin. (8), completarea ultimului enunț cu cuvintele „în termen de 5 zile lucrătoare din momentul obținerii copiei.” Reconsiderarea normelor privind solicitarea efectuării verificării de către ANI - excluderea prevederilor din proiect. Recomandarea se reține și pentru art. V pct. 14 din proiect – redacția propusă a alin. (4) din art. 28 din Legea nr. 152/2006.

3	Art. I pct. 5	5. La articolul 12, alineatul (6) se completează cu textul „alin. (1).	În versiunea actuală, norma, propusă spre modificare, prevede că nu se admite la depunerea jurământului judecătorul care nu a îndeplinit condițiile art. 8. Prin operarea completării propuse, norma se va referi, în exclusivitate, la judecătorii care se află în vreuna din situațiile de incompatibilitate. Norma nu se va referi la alte situații, la care ar trebui să se refere, cum ar fi cea prevăzută de alin. (3/2) lit. b) – situația în care judecătorul este un membru al unui partid politic sau care desfășoară activități cu caracter politic.	Array	Excluderea prevederilor din Proiect.
4	Art. I pct. 6	6. La art. 25 alineatul (2) se completează cu textul „Judecătorul se consideră eliberat din funcție din data indicată în cererea de demisie, dacă aceasta este acceptată de Consiliul Superior al Magistraturii, din data indicată în hotărârea de eliberare din funcție sau, după caz, din data atingerii plafonului de vârstă.”	Prevederile pun în incertitudine raporturile juridice aferente exercitării funcției de judecător. Nu este clar dacă este sau nu este în exercițiul funcției judecătorul care a depus o cerere de demisie în perioada cuprinsă între data cererii și data hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii prin care cererea a fost admisă. În aceeași ordine de idei, nu este clar dacă este sau nu este în exercițiul funcției judecătorul, care a atins plafonul de vârstă, în perioada cuprinsă între data atingerii plafonului de vârstă și data hotărârii CSM prin care judecătorul este eliberat din funcție din motivul atingerii plafonului de vârstă. În conformitate cu art. 25 alin. (2) din Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului, eliberarea judecătorului din funcție se face prin hotărâre a CSM. Astfel, judecătorul ar putea să se considere eliberat din funcție din data hotărârii CSM, dacă în hotărâre nu este indicată o altă dată care, însă, nu poate fi anterioară datei hotărârii.	Array	Revizuirea normelor în sensul obiecției.

5	Art. II pct. 4	Art. II. – Legea nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr. 15-17, art. 65), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează: 4. Articolul 15 se completează cu alineatul (2/1) cu următorul cuprins: „(2/1) În cazul suspendării mandatului de membru al Consiliului Superior al Magistraturii sau în cazul absenței motivate a acestuia de la serviciu, timp de mai mult de 2 luni, în perioada respectivă mandatul acestuia poate fi exercitat de către membrul supleant ales în condițiile art. 3 alin. (4).”	Cuvântul „poate” generează discreție în aplicarea normei, ceea ce constituie factor de coruptibilitate. Obiecția se reține și pentru art. VII pct. 4, precum și pentru art. IX alin. alin. (2) și (3) din proiect.	Array	Substituirea cuvintelor „poate fi” cu cuvântul „este”. Recomandarea se reține și pentru art. VII pct. 4, precum și pentru art. IX alin. alin. (2) și (3) din proiect.
6	Art. V pct. 1	Art. V. – Legea nr. 152/2006 privind Institutul Național al Justiției (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 387, art. 789), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează: 1. La articolul 2 alin. (1), după cuvintele ,,a consilierilor de probațiune” se introduce textul ,,a inspectorilor,”.	Potrivit art. 54 alin. (1) lit. lit. a), c) și d) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, textul actului normativ trebuie expus într-un limbaj simplu, clar și concis, care ar exclude orice echivoc. Terminologia utilizată în actul normativ trebuie să fie constantă și uniformă. Noțiunea trebuie să se redea prin termenul respectiv, aceleași noțiuni urmând să se exprime prin aceiași termeni. Norma nu este suficient de clară. Nu este clar termenul utilizat de „inspectori”. La care anume inspectori se face referire? Obiecția se reține și pentru art. V pct. 15 din proiect.	Array	De specificat la care inspectori se face referire – inspectori-judecători ai Inspecției judiciare și inspectori ai Inspecției procurorilor. Recomandarea se reține și pentru art. V pct. 15 din Proiect.

7	Art. V pct. 2	2. Articolul 7: alineatul (1), se completează cu litera b/1) cu următorul cuprins: ,,b/1) aprobă Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale directorului;”; se completează cu litera e/1) cu următorul cuprins: ,,e/1) evaluează activitatea directorului în condițiile art. 9 alin. (2/1);”.	În sensul art. 54 alin. (1) literele c) și d) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, terminologia utilizată în actul normativ trebuie să fie constantă și uniformă. Noțiunea trebuie să se redea prin termenul respectiv, aceleași noțiuni urmând să se exprime prin aceiași termeni. În art. V pct. 3, Proiectul operează cu termenul „evaluare a calificării directorului”. Nu este clar dacă evaluarea performanțelor directorului constituie o altă procedură decât evaluarea calificării directorului.	Array	Reconsiderarea normelor în sensul obiecției.
8	Art. V pct. 3	3. La articolul 9: la alineatul (3), textul ,,din rândul conducătorilor subdiviziunilor Institutului, numită, cu acordul scris al acesteia, prin hotărâre a Consiliului”, se substituie cu textul ,,desemnată de ministrul justiției, cu acordul scris al acesteia”.	Propunere inacceptabilă, aceasta prejudiciind autonomia Institutului Național al Justiției, principiu statuat prin art. 2 alin. (2) din Legea nr. 152/2006 privind Institutul Național al Justiției. De altfel, atribuția delegată ministrului justiției este excesivă în raport cu statutul Ministerului Justiției. Or, Institutul Național al Justiției nu este fondat de către Ministerul Justiției.	Array	Excluderea prevederilor din proiect.

9	Art. V pct. 4	4. La articolul 11 alineatul (5): litera d) va avea următorul cuprins: ,,d) se bucură de o reputație ireproșabilă”; se completează cu litera d/1) cu următorul cuprins: ,,d/1) anterior nu i-a fost constatată vinovăția pentru săvârșirea unei infracțiuni;” litera e) va avea următorul cuprins: ,,e) nu are, în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, înscrieri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale”; se completează cu litera f) cu următorul cuprins: ,,f) anterior nu a fost sancționat disciplinar.”.	1) Atât timp cât nu se specifică ce se înțelege prin termenul „reputație ireproșabilă”, norma este echivocă și cu potențial coruptibil. Reținem obiecția pentru toate normele similare din Legea nr. 152/2006. 2) Prevederile constituie condiții de eligibilitate și nu criterii.	Array	1) Reconsiderarea normelor - definirea termenului „reputație ireproșabilă” sau refuzul de la acesta. Reținem recomandarea pentru toate normele similare din Legea nr. 152/2006. 2) Revizuirea întregului alineat astfel încât acesta să constituie o enumerare a condițiilor de eligibilitate și nu criterii.

10	Art. V pct. 6	6. La articolul 16: alineatul (1/1) va avea următorul cuprins: ,,(1/1) Comisiile pentru examenele de admitere sunt create pe perioada desfășurării concursului. Fiecare comisie de admitere este formată din 7 membri și 3 membri supleanți, dintre care doi judecători și un judecător supleant desemnați de Consiliul Superior al Magistraturii, doi procurori și un procuror supleant desemnați de Consiliul Superior al Procurorilor, precum și trei membri și un membru supleant numiți din rândul profesorilor universitari care dețin titlul de doctor în drept sau unul superior acestuia din domeniile de drept ale disciplinelor incluse în probele de concurs. Profesorii universitari sunt selectați de către Consiliu.”;	Proiectul este lacunar în partea ce ține de modul de selectare a profesorilor universitari de către Consiliu.	Array	Completarea proiectului cu prevederi ce ar ține de modul de selectare a profesorilor universitari de către Consiliu.
11	Art. V pct. 12	12. Articolul 26: se completează cu alineatul (7/1) cu următorul cuprins: ,,(7/1) Se consideră că au absolvit Institutul Național al Justiției audienții a căror medie generală, exprimată până la sutimi, este mai mare sau egală cu 8,00, în caz contrar audientul este obligat să restituie bursa în condițiile alin. (7).” .	Pornind de la art. 2 alin. (1), Legea nr. 152/2006 operează cu termenul „Institut”. Obiecția se reține pentru tot cuprinsul proiectului.	Array	Revizuirea normelor în sensul obiecției.

IV. CONCLUZII

Prin proiect se propun modificări la:
- Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului;
- Legea nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii;
- Legea nr. 1585/1998 cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală;
- Legea nr. 1593/2002 cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală;
- Legea nr. 152/2006 privind Institutul Național al Justiției;
- Legea nr. 178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor;
- Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură;
- Legea nr. 157/2023 privind selecția și evaluarea performanțelor judecătorilor.

Potrivit Notei de fundamentare, proiectul are drept scop:
- eficientizarea unui sir de aspecte administrative, aferente activității Institutului National al Justiției, precum și aspecte ce vor contribui la consolidarea capacităților si competentelor audienților Institutului Național al Justiției;
- înlăturarea unor neconcordante intre prevederile ce reglementează statutul judecătorului si activitatea Consiliului Superior al Magistraturii si a Colegiului disciplinar al judecătorilor, precum si uniformizarea prevederilor similare ce tine de activitatea Consiliului Superior al Magistraturii și a Consiliului Superior al Procurorilor.

În linii generale, proiectul este fundamentat.

Totuși, calitatea anumitor norme este îndoielnică, fiind identificați factori de coruptibilitate/vulnerabilitate, cum ar fi:
- Norme de trimitere;
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive;
- Norme irealizabile;
- Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive;
- Utilizarea neuniformă a termenilor;
- Atribuții excesive sau contrare statutului entității publice;
- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în cadrul normativ sau în proiect;
- Lacune de drept.

Proiectul poate fi îmbunătățit. Cu titlu de exemplu, este necesară revizuirea normelor ce țin de încetarea mandatului de judecător (trebuie să fie cât mai certă data începând cu care judecătorul se consideră eliberat din funcție), dar și renunțarea de la delegarea ministrului justiției vreunor competențe în administrarea Institutului Național al Justiției.

Raportul de expertiză conține mai multe recomandări în vederea sporirii calității proiectului.