RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul de lege pentru interpretarea art. 3 alin. (5) din Legea nr. 252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative raportate la prevederile art.40 alin.(5) și (6) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratura

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este grup de deputați în Parlament , autor nemijlocit - grup de deputați în Parlament

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

Potrivit Notei informative, Proiectul a fost elaborat în contextul interpretării oficiale a legilor (altele decât Constituția și legile constituționale) și de a asigura unitatea reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării (conform prevederilor art. 66 lit. c) din Constituția Republicii Moldova și art. 72 alin. (2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative). Potrivit autorului, Proiectul a fost determinat de solicitarea Procuraturii Generale de a stabili sensul exact și complet al dispozițiilor normative prevăzute de art. 3 alin. (5) din Legea nr. 252/2023 „Privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative” raportate la prevederile art. 40 alin. alin. (5) și (6) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură.

În fundamentarea Proiectului, se invocă că Legea nr. 252/2023 instituie o procedură de evaluare a judecătorilor și procurorilor care deviază de la standardele clasice și care se asimilează unei proceduri cu caracter de excepție, adică conține reglementări cu un impact substanțial în ceea ce privește ordinea juridică națională. Autorul insistă asupra faptului că din acest motiv, interpretând art. 3 alin. (5) din Legea nr. 252/2023, în spiritul caracterului unic și de excepție al exercițiului numit vetting, Legea nr. 252/2023 derogă de la prevederile Legii nr. 3/2016 și instituie garanții corespunzătoare drepturilor subiecților evaluării, și oferă echilibrul necesar și proporțional ingerințelor în drepturile acestora.

În sensul celor relatate în Nota de fundamentare, eliberarea din funcția de procuror în temeiul art. 58 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 3/2016, la cererea proprie, determinată de dreptul discreționar al subiectului evaluării

reglementat de prevederile art. 3 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 252/2023, nu poate constitui circumstanță care afectează prestigiul Procuraturii și reputația procurorilor. Autorul conchide că art. 3 alin. (5) din Legea nr. 252/2023 nu ar trebui să provoace incertitudini, iar stabilirea termenului de 10 zile de examinare și soluționare a cererii de demisie este marja de discreție a legislatorului, având în vedere asigurarea desfășurării în mod operativ a procedurii de evaluare externă a integrității etice și financiare a judecătorilor și procurorilor.

În fapt, Proiectul excedează limitele unei interpretării a actului normativ. În conformitate cu art. 71 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, interpretarea actelor normative se efectuează cu scopul clarificării sensului unui act normativ sau al unor dispoziții din acesta, oferindu-se soluții juridice de aplicare a normei de drept în sensul exact al acesteia.

Din perspectiva regulilor enunțate, proiectul este inacceptabil.

În primul rând este de reținut că proiectul instituie norme noi, aceste norme fiind contrare atât prevederilor din art. 40 alin. (5) și (6) din Legea nr. 3/2016, cât și prevederilor din art. 3 alin. (4), art. 18 alin. alin. (5) și (6) din Legea nr. 252/2023.

În conformitate cu art. 40 alin. (5) din Legea nr. 3/2016, dacă, în momentul depunerii cererii de demisie, împotriva procurorului: a) există o procedură disciplinară, aceasta se finalizează în termen de până la 30 de zile de la depunerea cererii de demisie; b) a fost depusă o sesizare până la demisie, procedura disciplinară se finalizează în termen de 30 de zile de la depunerea sesizării. Potrivit alin. (6) din articolul citat, până la emiterea hotărârii pe cauza disciplinară menționată la alin. (5), cererea de demisie nu se examinează, iar în cazul în care ordinul cu privire la demisie a fost emis, acesta se suspendă.

În ceea ce privește normele interpretate, acestea vizează absolut altă situație – modul de examinare și soluționare a cererii de demisie depusă de către un procuror ulterior notificării privind inițierea evaluării externe. Potrivit art. 3 alin. (5) din Legea nr. 252/2023, la data recepționării unei astfel de cerere de demisie, Consiliul Superior al Procurorilor sau, după caz, Procurorul General urmează să informeze despre aceasta comisia de evaluare a procurorilor. Cererea de demisie trebuie să fie examinată și soluționată în cel mult 10 zile de la expirarea termenului prevăzut la art. 3 alin. (4) din același act normativ, cu informarea comisiei de evaluare despre hotărârea adoptată. Potrivit prevederilor la care se face trimitere, cererea de demisie, depusă în termen de 20 de zile de zile de la notificarea privind inițierea evaluării externe, poate fi retrasă în interiorul termenului de 20 de zile. Depunerea cererii de demisie după expirarea acestui termen, indiferent de motivul invocat, se echivalează cu nepromovarea evaluării. Este de remarcat că, în sensul art. 18 alin. (5) din Legea nr. 252/2023, nepromovarea evaluării are ca efect eliberarea din funcție a procurorului, iar în conformitate cu alin. (6) din articolul citat procurorul eliberat din funcție în atare condiții: a) nu are dreptul de a exercita funcții de demnitate publică timp de 5-7 ani de la rămânerii definitive a hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor sau, după caz, a Procurorului General; b) este lipsit de dreptul la indemnizația unică de concediere prevăzută de art. 62 alin. (2) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură.

În al doilea rând este de menționat că Proiectul va genera tratament inegal al subiecților evaluării externe, deși autorul pretinde că urmărește asigurarea unității reglementărilor. Or, sub incidența Legii nr. 252/2023 cad nu numai anumite categorii de procurori. Astfel, în corespundere cu art. 3 alin. (1) din Legea nr. 252/2023, în temeiul legii menționate sunt evaluați: a) judecătorii care, din 1 ianuarie 2017 și până la data intrării în vigoare a legii, au exercitat funcția de președinte și/sau vicepreședinte a judecătoriilor, inclusiv cei care au asigurat interimatul acestor funcții pentru un termen mai mare de un an; b) judecătorii curților de apel aflați în funcție la data intrării în vigoare a legii; c) procurorii care, din 1 ianuarie 2017 și până la data

intrării în vigoare a legii, au exercitat funcția de Procuror General, de adjunct al Procurorului General, de procurori șefi ai secțiilor Procuraturii Generale, inclusiv cei care au ocupat aceste funcții sau care au asigurat interimatul acestora pentru un termen mai mare de un an; d) procurorii care, din 1 ianuarie 2017 și până la data intrării în vigoare a legii, au exercitat funcția de procuror-șef al unei procuraturi și de adjunct al procurorului-șef al unei procuraturi, inclusiv cei care au ocupat aceste funcții sau care au asigurat interimatul acestora pentru un termen mai mare de un an; e) procurorii procuraturilor specializate, inclusiv cei delegați în cadrul acestora din 1 ianuarie 2017 și până la intrarea în vigoare a legii, pentru un termen mai mare de un an; f) judecătorii și procurorii, prevăzuți la lit. a)–e), care sunt suspendați din funcție; g) candidații care, până la 31 decembrie 2025, câștigă concursurile pentru ocuparea funcțiilor indicate la lit. b) și e); h) cel mult doi candidați la funcțiile indicate la lit. a), c) și d) care au acumulat cel mai mare punctaj în concursurile desfășurate până la 31 decembrie 2025. Tratamentul inegal al subiecților evaluării ar contraveni principiului echității procedurii de evaluare. Acest principiu trebuie să vegheze procedurile de evaluare, în virtutea art. 2 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 252/2023.

Mai mult decât atât, este de remarcat că Proiectul va avantaja procurorii nu numai în raport cu alți subiecți evaluați în condițiile Legii nr. 252/2023, ci și în raport cu subiecții evaluați, inclusiv procurori, în condițiile Legii nr. 26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor, precum și în condițiile Legii nr. 65/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție.

În al treilea rând este de nuanțat că, spre deosebire de Legea nr. 3/2016, Legea nr. 252/2023 nu este aplicabilă tuturor procurorilor, ci doar categoriilor enumerate expres și exhaustiv prin art. 3 alin. (1) din lege. Astfel, prin interpretarea promovată, se extinde cercul de persoane în privința cărora devin aplicabile normele interpretate.

În final, în defavoarea Proiectului, este de remarcat că, spre deosebire de Legea nr. 3/2016, Legea nr. 252/2023 este de aplicare temporară. Or, în sensul art. 22 alin. (14) din Legea nr. 252/2023, legea își încetează acțiunea la survenirea ultimului dintre evenimentele enumerate, și anume: a) finalizarea examinării de către Curtea Supremă de Justiție a ultimei contestați depuse împotriva hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii sau a Consiliului Superior al Procurorilor prevăzute la art. 20; b) expirarea termenului de contestare a ultimei hotărâri a consiliului respectiv; expirarea termenului de contestare a deciziei emise cu privire la subiecții menționați la alin. (12). Astfel, prin Proiect, prin interpretarea unor norme dintr-un act normativ de aplicare temporară, se instituie norme noi, contrar celor existente într-un act normativ de aplicare nelimitată în timp. Este de reținut că normele art. 3 alin. (5), în sensul interpretat, nu vor fi aplicabile decât în perioada acțiunii Legii nr. 252/2023.

Având în vedere toate considerentele reținute, proiectul este îndoielnic din perspectiva respectării principiilor activității de legiferare. Amintim că Legea nr. 100/2017, prin prevederile art. 3 alin. (1), statuează următoarele principii de legiferare: a) constituționalitatea; b) respectarea drepturilor și libertăților fundamentale; c) legalitatea și echilibrul între reglementările concurente; d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice; e) asigurarea transparenței, publicității și accesibilității; f) respectarea ierarhiei actelor normative.

Expertul nu are obiecţii la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului

A se vedea cele reținute la secțiunea „Categoria actului normativ propus” din prezentul Raport.

4. Respectarea transparenței decizionale

Autorul nu a respectat prevederile Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional. În special, nu au fost respectate etapele asigurării transparenței. Amintim că, în virtutea art. 8 din Legea nr. 239/2008, etapele principale ale asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt: a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei; b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia; c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate; d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii; e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate. Proiectul nu a fost supus consultării publice în sensul art. 11 din Legea nr. 239/2008. Respectiv, pe pagina web a autorului, nu este plasată vreo sinteză a recomandărilor. De fapt, la data întocmirii prezentului Raport, dosarul Proiectului nu conținea decât: Proiectul; Nota de fundamentare; Raportul comisiei parlamentare sesizate în fond; avizul Guvernului (ulterior datei de aprobare a Proiectului în prima lectură); avizul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului (ulterior datei de aprobare a Proiectului în prima lectură).

Etapele transparenței procesului decizional nu au fost respectate

Termenele de plasare și consultare a proiectului nu au fost respectate

Sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului nu a fost plasata

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei informative

Structura Notei de fundamentare nu corespunde structurii stabilite de Anexa nr. 1 de la Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, fiind omisă secțiunea „Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ”.

Nota informativă nu corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

Proiectul nu este argumentat suficient. Pentru detalii, a se vedea cele reținute la secțiunea „Categoria actului normativ propus” din prezentul Raport.

Argumentarea nu e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Nu este aplicabil.

Nota / proiectul nu conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul nu conţine referinţe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

Nota de fundamentare nu conține vreo justificare financiar-economică. La secțiunea „Analiza impactului de reglementare”, Autorul insistă asupra faptului că implementarea prevederilor Proiectului nu necesită cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat.

De fapt, Proiectul va avea impact asupra bugetului. Or, prin Proiect, se propune achitarea tuturor plăților salariale (inclusiv - a indemnizațiilor) procurorilor, cărora li s-a acceptat cererea de demisie, chiar dacă în privința acestora s-a pornit procedura disciplinară.

Astfel, vor fi efectuate și plăți necuvenite - plăți procurorilor, în privința cărora, ulterior demisiei, urmare a finalizării procedurii disciplinare, s-a constatat comiterea abaterii disciplinare.

Este de menționat că, în condițiile art. 62 alin. (2) din Legea nr. 3/2016, după încetarea raporturilor de serviciu, procurorul cu o vechime în funcția de procuror de peste zece ani, în temeiul art. 57 alin. (1) lit. b) și c) sau al art. 58 alin. (1) lit. a) și b), beneficiază de o indemnizație unică de concediere egală cu 50% din produsul înmulțirii ultimului salariu lunar la numărul de ani complet lucrați în funcția de procuror, numai dacă circumstanțele care determină încetarea raporturilor de muncă nu afectează prestigiul Procuraturii și reputația procurorilor.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

A se vedea cele reținute la secțiunea „Fundamentarea economico-financiară” din prezentul Raport.

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 ale procurorilor fără vreo justificare legitimă. Pentru detalii, a se vedea cele reținute la secțiunea „Categoria actului normativ propus” din prezentul Raport.

Proiectul promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

Proiectul, din perspectiva altor subiecți ai evaluării decât procurorii evaluați în condițiile Legii nr. 252/2023, nu este unul echitabil. Pentru detalii, a se vedea cele reținute la secțiunea „Categoria actului normativ propus” din prezentul Raport.

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 în secțiunea „Prejudicii aduse prin aplicarea actului” din prezentul Raport, proiectul este discriminatoriu. Pentru detalii, a se vedea cele reținute la secțiunea „Categoria actului normativ propus” din prezentul Raport. Amintim că, potrivit art. 16 din Constituția Republicii Moldova, respectarea și

ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului. Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice.

Proiectul nu respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Proiectul instituie norme noi, care sunt contrare cadrului normativ național. Pentru detalii, a se vedea cele reținute la secțiunile „Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului” și „Categoria actului normativ propus” din prezentul Raport.

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	În sensul art. 3 alin. (5) din Legea privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative (publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2023, nr. Nr. 325-327 art. 581), al doilea enunț este aplicabil inclusiv și în cazul în care cererea de demisie a fost depusă de către un procuror în privința căruia este începută o procedură disciplinară. Cererea de demisie se soluționează de Procurorul General prin ordin de eliberare din funcția de procuror, cu asigurarea garanțiilor prevăzute de Legea nr. 3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură.	A se vedea cele reținute la secțiunea „Categoria actului normativ propus” din prezentul Raport.	Array	Renunțarea de la promovarea proiectului

IV. CONCLUZII

Potrivit Notei informative, proiectul a fost elaborat în contextul interpretării oficiale a legilor (altele decât Constituția și legile constituționale) și de a asigura unitatea reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării (conform prevederilor art. 66 lit. c) din Constituția Republicii Moldova și art. 72 alin. (2) din Legea nr.

100/2017 cu privire la actele normative).

În fapt, proiectul excedează limitele unei interpretării a actului normativ. În conformitate cu art. 71 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, interpretarea actelor normative se efectuează cu scopul clarificării sensului unui act normativ sau al unor dispoziții din acesta, oferindu-se soluții juridice de aplicare a normei de drept în sensul exact al acesteia.

Din perspectiva regulilor enunțate, proiectul este inacceptabil.

În primul rând este de reținut că proiectul instituie norme noi, aceste norme fiind contrare atât prevederilor din art. 40 alin. (5) și (6) din Legea nr. 3/2016, cât și prevederilor din art. 3 alin. (4), art. 18 alin. alin. (5) și (6) din Legea nr. 252/2023.

În al doilea rând este de menționat că Proiectul va genera tratament inegal al subiecților evaluării externe, deși autorul pretinde că urmărește asigurarea unității reglementărilor.

În al treilea rând este de nuanțat că, spre deosebire de Legea nr. 3/2016, Legea nr. 252/2023 nu este aplicabilă tuturor procurorilor, ci doar categoriilor enumerate expres și exhaustiv prin art. 3 alin. (1) din lege. Astfel, prin interpretarea promovată, se extinde cercul de persoane în privința cărora devin aplicabile normele interpretate.

În al patrulea rând, în defavoarea proiectului, este de remarcat că, spre deosebire de Legea nr. 3/2016, Legea nr. 252/2023 este de aplicare temporară. Astfel, prin proiect, prin interpretarea unor norme dintr-un act normativ de aplicare temporară, se instituie norme noi, contrar celor existente într-un act normativ de aplicare nelimitată în timp. Este de reținut că normele art. 3 alin. (5), în sensul interpretat, nu vor fi aplicabile decât în perioada acțiunii Legii nr. 252/2023.

Având în vedere toate considerentele reținute, proiectul este îndoielnic din perspectiva respectării principiilor activității de legiferare.

Amintim că Legea nr. 100/2017, prin prevederile art. 3 alin. (1), statuează următoarele principii de legiferare: a) constituționalitatea; b) respectarea drepturilor și libertăților fundamentale; c) legalitatea și echilibrul între reglementările concurente; d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice; e) asigurarea transparenței, publicității și accesibilității; f) respectarea ierarhiei actelor normative.

Autorul nu a respectat prevederile Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional. Proiectul nu a fost supus consultării publice în sensul art. 11 din Legea nr. 239/2008. De fapt, la data întocmirii prezentului Raport, dosarul proiectului nu conținea decât: proiectul; Nota de fundamentare; Raportul comisiei parlamentare sesizate în fond; avizul Guvernului (ulterior datei de aprobare a Proiectului în prima lectură); avizul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului (ulterior datei de aprobare a Proiectului în prima lectură).

Structura Notei de fundamentare nu corespunde structurii stabilite de Anexa nr. 1 de la Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

Proiectul nu este argumentat suficient. Nota de fundamentare nu conține vreo justificare financiar-economică. La secțiunea „Analiza impactului de reglementare”, autorul insistă asupra faptului că implementarea prevederilor proiectului nu necesită cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat. De fapt,

proiectul va avea impact asupra bugetului.

Proiectul promovează interese/beneficii ale procurorilor fără vreo justificare legitimă. Astfel, proiectul este discriminatoriu în raport cu alți subiecți evaluați, atât în condițiile Legii nr. 252/2023, cât și în condițiile Legii nr. 26/2022 și ale Legii nr. 65/2023.

În final, nuanțăm coruptibilitatea/vulnerabilitatea proiectului, fiind reținute următoarele deficiențe: Norme de trimitere; Conflictul normelor de drept; Insuficiența argumentării din Nota de fundamentare; Lipsa argumentării economico-financiare; Lipsa analizei impactului de reglementare; Costuri exagerate în raport cu beneficiul public; Promovarea intereselor contrar interesului public; Prevederi discriminatorii.