



OPINIE ADIȚIONALĂ

cu privire la proiectul de lege privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcțiile administrative din organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative (pre-vetting)

EXPEDIATĂ PRIN E-MAIL ȘI PLASATĂ PE SITE-UL WWW.IPRE.MD

Data: 20 ianuarie 2022

Adresată: Doamnei Olesea Stamate, Președinta Comisiei Juridice pentru numiri și imunități, Parlamentul Republicii Moldova. Email: olesea.stamate@parlament.md
Parlamentului Republicii Moldova, Email: info@parlament.md
Guvernului Republicii Moldova, Email: cancelaria@gov.md
Ministerului Justiției, Email: secretariat@justice.gov.md

Prezentată de: Iulian Groza, Director Executiv, IPRE. Email: iulian.groza@ipre.md

Elaborată de: Adrian Ermurachi, Lider de echipă, Programul bună guvernare și stat de drept, IPRE. Email: adrian.ermurachi@ipre.md

Prezenta opinie analizează și propune unele recomandări adiționale cu privire la proiectul de lege privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcțiile administrative din organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative, [aprobat de Guvern la 19 ianuarie 2022](#) și propus Parlamentului spre examinare și adoptare.

Reținem că proiectul de lege aprobat de Guvern, reflectă majoritatea recomandărilor propuse în [Opinia membrilor Grupului de experți în domeniul justiției \(GEJ\) din cadrul IPRE la 17 decembrie 2021](#), precum și în cadrul consultărilor publice organizate de Ministerul Justiției. În context, susținem prezenta inițiativă legislativă a Guvernului și totodată prezentăm un set de recomandări adiționale pentru a fi examinate în cadrul procedurii legislative din Parlamentul Republicii Moldova. Principalele recomandări vizează:

- *Prevederea elementelor esențiale care vizează modul de organizare și funcționare al Secretariatului Comisiei de evaluare;*
- *Descrierea în proiectul legii mecanismului de delegare din partea partenerilor de dezvoltare a celor trei membri internaționali în cadrul Comisiei de evaluare, inclusiv aprobarea listei acestora de către Guvern;*
- *Introducerea obligației pentru membrii Comisiei de evaluare de a depune declarația de avere și interese;*
- *Prevederea unui mecanism clar cu privire la stabilirea și soluționarea conflictelor de interese pentru membrii Comisiei de evaluare în raport cu candidații evaluați;*
- *Introducerea unei obligații pentru candidați de a prezenta datele cu privire la călătoriile efectuate în ultimii 5 ani și detaliile aferente acestor călătorii;*
- *Alte aspecte tehnice ce vor oferi o claritate și predictibilitate mai mare legii.*

CONTEXT

La 15 noiembrie 2021, Ministerul Justiției a publicat un [proiect de concept](#) privind evaluarea extraordinară a judecătorilor și procurorilor, care își propune crearea unui mecanism ad-hoc ce ar evalua judecătorii și procurorii și eliminarea din sistem sau neadmiterea în sistem a celor care nu întrunesc criteriile de integritate și profesionale pentru funcția pe care o ocupă.

Totodată, potrivit Constituției Republicii Moldova, deciziile privind cariera judecătorilor și procurorilor sunt luate de Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) și Consiliul Superior al Procurorilor (CSP). Reieșind din conceptul Ministerului Justiției, evaluarea extraordinară a judecătorilor și procurorilor urmează să se desfășoare fără modificări sau completări constituționale. Reieșind din aceasta, decizia finală în urma evaluării extraordinare urmează să fie luată de CSM în cazul judecătorilor și de CSP în cazul procurorilor.

Prin urmare, succesul evaluării extraordinare a judecătorilor și procurorilor depinde în mare parte de CSM și CSP. Astfel, este crucial ca în aceste organe să acceadă și să activeze persoane integre și profesioniste. Pentru realizarea acestei prime etape, la 1 decembrie 2021, Ministerul Justiției a publicat un [proiect de lege](#) care stabilește măsurile aferente selectării candidaților la funcțiile administrative din organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor.

În perioada decembrie 2021- ianuarie 2022 proiectul de lege a fost supus dezbaterilor și consultării publice. În acest sens, membrii Grupului de Experți în domeniul Justiției al Institutului pentru Politici și Reforme Europene (IPRE) la 17 decembrie 2021 a prezentat un [șir de recomandări](#) pentru îmbunătățirea proiectului de lege. La data de 17 ianuarie 2022, Guvernul a publicat [versiunea definitivată a proiectului](#), aceasta fiind aprobată în cadrul ședinței de Guvern din 19 ianuarie 2022 și prezentată Parlamentului.

Urmare a analizei versiunii definitive a proiectului de lege și aprobate de Guvern, constatăm că în cadrul acestuia au fost reflectate cele mai multe recomandări prezentate de experți GEJ din cadrul IPRE. De asemenea, proiectul include un șir de îmbunătățiri față de versiunea inițială a proiectului, reflectând preponderent majoritatea [recomandărilor](#) Comisiei de la Veneția și Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Statului de Drept a Consiliului Europei.

MODIFICĂRI OPERATE ÎN VERSIUNEA DEFINITIVĂ A PROIECTULUI DE LEGE

În comparație cu versiunea inițială a proiectului de lege, versiunea aprobată în ședință de Guvern a suferit un șir de îmbunătățiri care oferă mai multă claritate și previzibilitate, mai jos fiind reflectate unele dintre cele mai relevante:

- a fost stabilită expres perioada de activitate a Comisiei de evaluare, fiind prevăzut că aceasta își încetează activitatea la finalizarea evaluării ultimului candidat;
- a fost revăzut nivelul de remunerare al membrilor Comisiei;
- a fost clarificată procedura cu privire la modul de demitere a membrilor Comisiei de evaluare;
- precizarea termenului de "reputație ireproșabilă" pentru membrii Comisiei, făcându-se trimitere la art. 16 alin (2) din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern;
- a fost lărgită categoria celor care pot fi membri ai Comisiei de evaluare, prin adăugarea de criterii noi de eligibilitate;
- clarificarea modului de luare a deciziilor în cazul parității de voturi în cadrul Comisiei;

- au fost revăzute prevederile privind audierea persoanelor apropiate, în vederea neafectării vieții private a acestora;
- au fost extinse drepturile și asigurate mai multe garanții procedurale candidaților și persoanelor apropiate, ceea ce trebuie să asigure un echilibru între viața privată și cea profesională;
- excluderea unor noțiuni care pot fi interpretate echivoc, precum ”stil de viață” și ”costuri de trai”;
- introducerea obligației pentru candidați de a depune o declarație de avere și interese personale cu datele actualizate pentru ultimii 5 ani, incluzând și cheltuielile din perioada respectivă. De asemenea, depunerea unei declarații cu lista persoanelor apropiate, în sensul Legii nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale;
- prevederea expresă că rezultatele evaluării candidaților că rezultatele evaluării integrității nu vor avea nici un efect asupra carierei candidatului ca judecător sau procuror și utilizarea rezultatelor exclusiv pentru acest concurs;
- revederea modului de contestare a deciziilor Comisiei de evaluare, prin limitarea doar la aspecte de ordin procedural și la o singură instanță – Curtea Supremă de Justiție;

RECOMANDĂRI PENTRU VERSIUNEA FINALĂ A PROIECTULUI

Deși proiectul de lege aprobat de Guvern a cunoscut un număr larg de îmbunătățiri, reflectând majoritatea recomandărilor prezentate, inclusiv recomandările Comisiei de la Veneția și Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Statului de Drept a Consiliului European, pentru un spor suplimentar de precizie și a evita interpretări eronate, venim cu următoarele recomandări pentru versiunea finală ce urmează a fi adoptată de Parlament.

a. Precizări suplimentare la nota informativă

Elaborarea unui mecanism ad-hoc de evaluare extraordinară a judecătorilor și procurorilor, așa cum se menționează și în opinia Comisiei de la Veneția, se bazează pe ipoteza că sistemul de justiție are deficiențe extrem de grave și că există îndoieli sistematice cu privire la integritatea procurorilor și judecătorilor. Această necesitate derivă din practicile corupte din cadrul acestor instituții, nivelul de încredere în acestea, dar și impactul pe care îl are asupra dezvoltării Republicii Moldova. Toate acestea au fost analizate și documentate în diferite rapoarte, studii și analize. Aceste aspecte au fost detaliat descrise în [opinia IPRE](#), fiind recomandată ajustarea notei informative la proiectul de lege și prezentarea mult mai detaliată a contextului, cauzele care au determinat necesitatea acestei legi, nivelul de ineficiență al CSM și CSP și a organelor din subordinea acestora etc. În versiunea notei informative la proiectul de lege aprobat de Guvern, lipsesc aceste aspecte detaliate.

Astfel, considerăm oportun de a veni cu precizări suplimentare la nota informativă, care ar detalia toate cele menționate supra, dar și ar argumenta necesitatea acestui mecanism ad-hoc.

b. Aspectele instituționale privind activitatea Comisiei de evaluare și secretariatului

Este de apreciat că proiectul prevede asigurarea unei independențe depline Comisiei de evaluare, urmând ca aceasta să-și aprobe propriul Regulament de organizare și funcționare, ținând cont de competențele, drepturile și obligațiile prevăzute în lege. În același timp, proiectul de lege prevede că în cadrul activității Comisiei aceasta va fi asistată de un secretariat, a cărui Regulament tot urmează a fi aprobat de Comisie.

Totodată, în proiectul de lege și nota informativă lipsesc detalii cu privire la forma de organizare juridică acestui secretariat, lăsând integral la latitudinea Comisiei de a decide asupra modulului de organizare și funcționare a acestuia.

Reieșind din natura proiectului de lege, funcțiile și atribuțiile pe care urmează să le realizeze acest secretariat, dar și ținând cont de prevederile Legii nr. 136/2017 cu privire la Guvern, Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate, și Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, este important de a oferi mai multă precizie la nivel de normă primară cu privire la modul de organizare și funcționare a unei entități (în aceste caz – secretariatul Comisiei de evaluare).

Adițional, este de remarcat prevederea din alin. (2) lit. c) al art. 20 din Dispozițiile finale și tranzitorii care prevede ca Guvernul va crea în termen de 10 zile de la data intrării în vigoare a legii o persoană juridică de drept public care va asigura punerea în aplicare a legii.

Astfel, considerăm relevant de a completa prevederile legii cu privire la modul de organizare și funcționare al Secretariatului, eventual cu privire la forma de organizare juridică a acestuia. Sau cel puțin de venit cu precizări la notă care ar detalia aceste aspecte, inclusiv rolul persoanei juridice de drept public prevăzută la alin. (2) lit. c) al art. 20.

c. Membrii Comisiei de evaluare propuși de partenerii de dezvoltare

În versiunea aprobată de Guvern s-a ținut cont de recomandările Comisiei de la Veneția cu privire la termenul de "parteneri de dezvoltare", stabilind că "prin parteneri de dezvoltare se înțeleg donatorii internaționali (organizațiile internaționale, misiunile diplomatice și reprezentanțele acestora din Republica Moldova) activi în domeniul reformei justiției și combaterii corupției în ultimii 2 ani".

De asemenea, în alin. (4) al art. 5 din Lege se menționează că "Lista acestora se aprobă prin hotărâre de Guvern și se publică pe pagina web oficială a Ministerului Justiției". Totodată, la Dispozițiile finale și tranzitorii este prevăzut un termen destul de restrâns (5 zile) în care Guvernul va contacta partenerii de dezvoltare în vederea desemnării membrilor în Comisia de evaluare.

Provocarea majoră și locul de interpretare pe care îl lasă descoperit în continuare norma este că partenerii de dezvoltare, inclusiv cei activi în domeniul reformei justiției și combaterii corupției nu au o platformă instituționalizată și un mecanism stabilit pentru identificarea și desemnarea reprezentanților săi. Pentru a realiza acest lucru, s-ar putea să fie necesar de mai mult timp, ceea ce ar putea afecta respectarea calendarului de activități pe care și-l stabilește legea în Dispozițiile finale și tranzitorii.

Un alt aspect care lasă loc de interpretare este formularea alin. (4) al art. 5 din Lege unde se menționează că "Lista acestora se aprobă prin hotărâre de Guvern și se publică pe pagina web oficială a Ministerului Justiției". Formularea actuală presupune că Guvernul va aproba o listă de parteneri de dezvoltare activi în domeniul reformei justiției și

combaterii corupției în ultimii 2 ani, fără a fi clar delimitat cum vor fi identificați cei 3 membri ai Comisiei de evaluare din partea partenerilor de dezvoltare.

Prin urmare, considerăm oportun de a revedea art. 5 al proiectului de lege și a veni cu precizări normative cu privire la mecanismul de selectare a reprezentanților partenerilor de dezvoltare în Comisie, dar și cum se aprobă lista acestora de către Guvern.

d. Încrederea în Comisia de evaluare

Potrivit [analizei](#) realizate de Grupul de Studii Juridice și Politice din Priștina cu privire la mecanismul de evaluare extraordinară a magistraților, pentru a realiza cu succes o astfel de reformă și a atinge rezultatele scontate este necesar de oferit încredere societății că ceea ce se face este corect, transparent, având la bază criterii clare și aplicate uniform. Pentru a crește încrederea candidaților, judecătorilor, procurorilor și nu în ultimul rând a societății în mecanismul aplicat și Comisia de evaluare, este necesar de întreprins toate măsurile pentru aceasta.

Prin urmare, una din recomandările membrilor GEJ din cadrul IPRE la proiectul de lege inițial a fost introducerea unei obligații pentru membrii Comisiei de evaluare de a depune declarația de avere și interese personale, similar cu membrii CSM, CSP și organele din subordinea lor. În versiunea aprobată de Guvern a proiectului, această prevedere nu se regăsește. Totuși considerăm oportun ca la definitivarea proiectului să se țină cont și această obligație să fie introdusă.

Adițional, recomandăm de reglementat mult mai strict situațiile când apare conflictul de interese pentru membrii Comisiei de evaluare. Versiunea actuală a proiectului de lege prevede obligativitatea pentru membrii Comisiei de a se abține de la orice activitate ce ar putea genera un conflict de interese sau de la orice acțiuni incompatibile cu calitatea de membru al Comisiei de evaluare, precum și să se abțină de la fapte ce ar putea discredita Comisia de evaluare sau ar putea provoca îndoieli privind obiectivitatea deciziilor acesteia.

Sunt binevenite prevederile privind abținerea membrilor Comisiei, însă considerăm oportun de a prevedea un mecanism mai clar cu privire la stabilirea conflictului de interese și măsurile care se întreprind în astfel de situații.

e. Alte prevederi pentru consolidarea proiectului de lege

Așa cum se menționează și în nota informativă, alegerea noilor membri în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor este o necesitate extrem de stringentă la moment, în mod special, ținând cont de termenii restrânși în care urmează a fi numiți noii membri în aceste organe. Din acest considerent, legea prevede termene foarte restrânse pentru crearea Comisiei, dar și evaluarea dosarelor candidaților.

Astfel, pentru realizarea unei evaluări calitative în acești termeni restrânși, pe lângă accesul la registre, declarația de avere și interese personale pentru ultimii 5 ani, lista persoanelor apropiate, considerăm oportun de a solicita informație suplimentară cu privire la călătoriile din ultimii 5 ani și detaliile aferente acestora, ceea ce ar permite o cercetare mai ușoară a dosarelor candidaților, inclusiv în afara hotarelor țării.

Adițional, una din incompatibilitățile pentru membrii Comisiei de evaluare prevăzute la alin. (5) al art. 5 din proiectul de lege este de a nu fi deținut funcția de deputat în Parlament, membru al cabinetului de miniștri, secretar general, secretar de stat, șef de cabinet, consilier, asistent sau secretar al demnitarului ori funcționar public în autoritățile administrației publice a Republicii Moldova în ultimii 3 ani. Deși această prevedere aparent este una exhaustivă care ar include cele mai relevante categorii de demnitari și

funcționari publici, în același timp unele categorii relevante se omit, cum ar fi conducătorii autorităților administrative centrale, conducătorii autorităților autonome, etc.

Prin urmare, recomandăm revederea acestei prevederi, fie prin extinderea listei pentru funcțiile care după natură sunt similare cu cele enumerate, fie limitarea la anumite categorii generice, cum ar funcții cu demnitate publică și funcționari publici de conducere de nivel superior.

De asemenea, deși versiunea aprobată de Guvern a proiectului oferă mai multă claritate și previzibilitate față de versiunea inițială, totuși acesta a păstrat un șir de sintagme care oferă o marjă largă de discreție și pot fi tratate eronat de membrii Comisiei, cum ar fi: "încălcare intenționată", "încălcat grav", "suspiciuni rezonabile", "îndoieli rezonabile", "dubii serioase", fără a oferi o definiție pentru acestea, dar și clarifica modul cum se apreciază acestea.

Astfel, recomandăm, în procesul de definitivare a proiectului de lege fie de evitat aceste termene, fie de ajustat și clarificat pentru a oferi mai multă claritate și previzibilitate membrilor Comisiei, dar și candidaților.

Cât privește expertiza anticorupție, este relevantă remarcă făcută de autor în proiectul notei informative cu privire la expertiza anticorupție la proiectul de lege, unde se menționează că Centrul Național Anticorupție are obligația de a prezenta expertiza anticorupție în termenul general prevăzută de Legea nr. 100/2017. Totodată, considerăm relevant ca Centrul Național Anticorupție să elaboreze expertiza anticorupție pentru versiunea actualizată a proiectului de lege și Parlamentul să o ia în considerație la elaborarea versiunii finale a proiectului de lege ce va fi supus spre adoptare.



Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE) a fost înființat în martie 2015 în calitate de centru de analiză și cercetare (eng.: think-tank) independent, non-profit și apolitic. Misiunea IPRE este de a accelera integrarea europeană a Republicii Moldova prin promovarea reformelor sistemice, sporirea democrației participative și consolidarea rolului cetățenilor în procesele decizionale la nivel național și local.

IPRE este membru al Platformei Naționale a Forumului Societății Civile a Parteneriatului Estic (www.eap-csf.eu) și membru al Rețelei Centrelor de Cercetare a Parteneriatului Estic.

Adresa: Str. București 90, of. 20
Chișinău, MD-2001, Republica Moldova
Tel.: + 373 22 788 989
E-mail: info@ipre.md
Web: www.ipre.md



Această opinie a fost elaborată în cadrul proiectului „Sporirea rezilienței față de cleptocrația sistemică din Republica Moldova”, implementat de IPRE și susținut financiar de Fundația Soros Moldova. Conținutul documentului reprezintă opinia experților IPRE responsabili de elaborarea acesteia și nu reflectă neapărat poziția Fundației Soros Moldova.