



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-654 din 05.10.2021
La nr. 245 din 17.09.2021

*Pr. 245/2021
cy*

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură (art.10, 20, 21).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	<u>2169</u>	
"07"	<u>10</u>	<u>2021</u>
Ora	_____	

1. The first part of the document is a list of names and addresses. The names are listed in the first column, and the addresses are listed in the second column. The names are: John Doe, Jane Smith, and Bob Johnson. The addresses are: 123 Main St, 456 Elm St, and 789 Oak St.



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7454 din 04.10.2021

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură (art.10, 20, 21)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele 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 supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată evitarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „[...] scopul modificărilor propuse a fi operate de fapt urmărește consolidarea instituției avocaturii întru crearea unui sistem echitabil de administrare a justiției, care să garanteze independența și calitatea profesională înaltă a avocaților în exercitarea profesiei fără restricții nejustificate și fără a face obiectul unor influențe, sugestii, presiuni, amenințări sau imixțiuni. La fel, modificările propuse vor avea drept rezultat ca justițiabilul să beneficieze de servicii de asistență juridică calificată de către subiecți evaluați corect după principii de meritocrație, competență profesională și intergritate.”

Autorul a mai precizat că, „Mai menționăm că normele legale propuse a fi introduse nu constituie o ingerință în exercitarea dreptului la muncă. Or, Statul este în drept să stabilească criterii clare de calificare pentru persoanele ce prestează anumite servicii sau activități, a se vedea Hotărârea Curții Constituționale nr.3/2011.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune amendarea Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură, astfel încât persoanele care au cel puțin 10 vechime în funcția de judecător sau procuror, să fie scutite doar de la efectuarea stagiului, însă nu și de examenul pentru admitere în profesie (de calificare). Până la susținerea examenului de calificare, categoriile de persoane menționate supra vor fi obligate să urmeze cursuri, în volum de cel puțin 20 ore, în materia deontologiei profesionale a avocaților și de administrare a formelor de exercitare a avocaturii, conform planului aprobat de Consiliul Uniunii Avocaților.

În acest sens, autorul a remarcat că, „Această novație va asigura ca judecătorii și procurorii cu experiență să se familiarizează cu specificul activității de avocat. De asemenea, susținerea examenului de calificare va preveni admiterea în profesie a persoanelor nepregătite pentru a fi avocat. De asemenea, aceasta va determina judecătorii și procurorii buni să nu plece cu ușurință din procuratură sau instanțele judecătorești, sporind astfel eficiența ultimelor instituții.”

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesul persoanelor care doresc să exercite profesia de avocat, precum și interesele statului privind crearea unui sistem echitabil de administrare a justiției, ceea ce este conform interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte

normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică parțial necesitatea elaborării proiectului, nefiind în totalitate întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

În acest sens, nota informativă nu este suficient de justificată, deoarece nu relevă condițiile ce au impus excluderea din textul legii, urmare a modificărilor propuse, a persoanelor care dețin titlul de doctor în drept, precum și a persoanelor care, după demisia din funcția de judecător sau procuror, au continuat să activeze în domeniul dreptului, de la dreptul de a beneficia de scutirea efectuării stagiului profesional.

Subsecvent, conform art.27 alin.(1) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative: „La elaborarea unui proiect de act normativ, autorul proiectului sau autoritatea responsabilă de elaborarea proiectului poate să formeze un grup de lucru, alcătuit din specialiști în domeniu, precum și din reprezentanți ai societății civile.”

Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului este necesară consultarea Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat - un organ colegial cu statut de persoană juridică de drept public, instituit pentru administrarea procesului de acordare a asistenței juridice garantate de stat, precum și a Uniunii Avocaților - o instituție de drept independentă a societății civile, menită să asigure, pe baza profesională, acordarea de asistentă juridică calificată persoanelor fizice și juridice, în scopul apărării drepturilor, libertăților și intereselor lor legitime, precum și al asigurării accesului la înfăptuirea justiției.

Respectiv, pentru ca proiectul să nu aibă un caracter decarativ, iar scopul propus să fie atins, urmează a fi examinat sub toate aspectele, iar nota informativă necesită a fi completă cu argumente justificative privind excluderea categoriilor de subiecți enunțați supra.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Potrivit notei informative: „Implementarea prevederilor proiectului dat nu necesită cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat.”

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

- a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

- c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]
- e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]
- f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;
- g) se evită tautologiile juridice;
- h) se utilizează, pe cît este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.&n

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul nu reglementează activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -
<p>Art.I pct.3 potrivit proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură</p> <p>Art. I – Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură [...], se modifică după cum urmează:</p> <p>1. Articolul 10 va avea următorul cuprins:</p> <p>„Articolul 10. Cerințe pentru exercitarea profesiei de avocat [...]</p> <p>(3) Persoanele scutite de efectuarea stagiului profesional, până la participarea la examenul de calificare, sunt obligate să urmeze cursuri, în volum de cel puțin 20 ore, în cadrul Centrului de Instruire a Avocaților, privind deontologia profesională a avocaților, administrarea profesiei și alte domenii stabilite în Statutul profesiei de avocat.</p>
<p>Obiecții:</p> <p>Norma precitată stabilește obligația pentru persoanele scutite de efectuarea stagiului profesional, pînă la participarea la examenul de calificare, de a urma cursuri în cadrul Centrului de Instruire a Avocaților, în volum de cel puțin 20 ore.</p> <p>Astfel, analizând normele precitate, acestea conțin prevederi ce vor admite interpretări abuzive la aplicare referitor la volumul necesar de ore a cursurilor, entitatea competentă de a stabili aceste ore, domeniile ce urmează a fi incluse în tematica cursurilor desfășurate și entitatea competentă de luare a deciziei privind includerea acestora pentru studiere. Un alt aspect, în proiect nu este specificat dacă cursurile pe care</p>

subiecții vizați în proiect sunt obligați să le urmeze în cadrul Centrului de Instruire al Avocaților sunt gratuite sau contra cost.

Interpretările multiple posibile ale acestei norme, vor cauza adoptarea de comportamente diferite din partea responsabililor de implementare, eventual neconforme cu intențiile urmărite prin statuarea acestei responsabilități.

Caracterul lacunar al proiectului va face imposibilă tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci astfel, va perpetua săvârșirea abuzurilor de serviciu.

Recomandări:

Completarea proiectului cu prevederi clare privind volumul necesar de ore a cursurilor, entitatea competentă de a stabili aceste ore, domeniile ce urmează a fi incluse în tematica cursurilor desfășurate și entitatea competentă de luare a deciziei privind includerea acestora pentru studiere.

Completarea proiectului cu norme care stabilesc clar și fără echivoc dacă cursurile sunt gratuite sau contra cost și cine stabilește taxele de instruire.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova și are drept scop consolidarea instituției avocaturii întru crearea unui sistem echitabil de administrare a justiției, care să garanteze independența și calitatea profesională înaltă a avocaților în exercitarea profesiei fără restricții nejustificate și fără a face obiectul unor influențe, sugestii, presiuni, amenințări sau imixțiuni. Modificările propuse vor avea drept rezultat ca justițiabilul să beneficieze de servicii de asistență juridică calificată de către subiecți evaluați corect după principii de meritocrație, competență profesională și intergritate.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Nota informativă nu este suficient de justificată, deoarece nu relevă condițiile ce au impus excluderea din textul legii, urmare a modificărilor propuse, a persoanelor care dețin titlul de doctor în drept, precum și a persoanelor care, după demisia din funcția de judecător sau procuror, au continuat să activeze în domeniul dreptului, de la dreptul de a beneficia de scutirea efectuării stagiului profesional.

De asemenea, în normele formulate prin proiectul supus expertizei anticorupție au fost identificați factori și riscuri de corupție, generați de caracterul lacunar al prevederilor privind organizarea și desfășurarea cursurilor în cadrul Centrului de Instruire a Avocaților.

Prin urmare, pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

Subsecvent, în procesul de promovare a proiectului este necesară consultarea Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat - un organ colegial cu statut de persoană juridică de drept public, instituit pentru administrarea procesului de acordare a asistenței juridice garantate de stat, precum și a Uniunii Avocaților - o instituție de drept independentă a societății civile, menită să asigure, pe baza profesională, acordarea de asistență juridică calificată persoanelor fizice și juridice, în scopul apărării drepturilor, libertăților și intereselor lor legitime, precum și al asigurării accesului la înfăptuirea justiției.

04.10.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal