

Nr. 77/19 din 9 august 2019

- Subiect:** Opinie juridică asupra proiectului Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2019-2020
- Adresată:** Cancelaria de Stat, Direcția coordonare politici și priorități, Svetlana Țurcanu, șefă interimară, svetlana.turcanu@gov.md;
Ministerul Justiției, Vasile Vasiliev, șef cabinet, vasile.vasiliev@justice.gov.md;
Ministerul Finanțelor, Adrian Platon, consultant comunicare, adrian.platon@mf.gov.md
- Prezentată de:** Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM, www.crjm.org), persoane de contact: Sorina MACRINICI, directoare de program (sorina.macrinici@crjm.org);
Victoria VIRSCHI, consilieră juridică (victoria.virschi@crjm.org)

EXPEDIATĂ PRIN EMAIL

Comentarii generale:

Prezenta opinie este prezentată în contextul consultărilor publice a proiectului Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2019-2020 (în continuare Planul de Acțiuni).¹

Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) salută elaborarea proiectului Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2019-2020, care este foarte detaliat și comprehensiv și este un pas important pentru asigurarea transparenței decizionale. CRJM a analizat acțiunile din cadrul a trei domenii: Justiție, Combaterea corupției și Societatea civilă. Comentariile CRJM sunt indicate în tabelul de mai jos.

¹ Proiectul Planului de Acțiuni al Guvernului 2019-2020, <https://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=6516>.

Nr.	Textul propus de Guvern în proiectul Planului de acțiuni al Guvernului pentru 2019-2020	Modificări propuse de CRJM (formulările în legătură cu care se propune eliminarea au fost tăiate cu o linie, iar textul care se propune a fi adăugat este subliniat)	Comentarii
JUSTIȚIE			
1.	<p>Acțiunea nr. 3 Asigurarea transparenței și eficienței activității Consiliului Superior al Magistraturii și organelor sale, în special a Inspecției Judiciare, prin evaluarea deficiențelor și modificarea cadrului legislativ. <i>(Evaluarea activității Inspecției Judiciare și modificarea cadrului normativ, inclusiv în scopul implementării mecanismului de răspundere pentru faptele ilicite la orice etapă de examinare a cauzelor și indiferent de modul de soluționare a cauzei)</i></p>	<p>Propunem completarea acțiunii nr. 3 după cum urmează: Asigurarea <u>reprezentativității</u>, transparenței și eficienței activității Consiliului Superior al Magistraturii și organelor sale: <u>procedura de alegere a membrilor CSM, inclusiv de către judecători</u>, <u>transparența ședințelor CSM</u>, evaluarea deficiențelor privind activitatea Inspecției Judiciare, a <u>Colegiului Disciplinar</u> și modificarea cadrului legislativ prin. <i>(Evaluarea activității Inspecției Judiciare și a sistemului de răspundere disciplinară a judecătorilor și modificarea cadrului normativ, inclusiv în scopul implementării mecanismului de răspundere pentru faptele ilicite la orice etapă de examinare a cauzelor și indiferent de modul de soluționare a cauzei)</i> <u>Indicatori:</u> (1) Raport de evaluare întocmit; (2) Recomandări de modificare a cadrului legislativ formulate; (3) <u>Proiect de Lege de modificare a Legii CSM aprobat.</u> <u>Termen de realizare:</u> iunie 2020 <u>Instituții responsabile:</u> Ministerul Justiției <u>Documentul de referință:</u> pct. 1.5. din Programul de activitate al Guvernului</p>	<p>Considerăm necesară modificarea Legii cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) pentru a prevedea expres numărul de judecători aleși din partea fiecărui nivel de instanțe în componența CSM. Propunem ca din cei șase judecători, trei să fie aleși din judecătorii, doi – din curțile de apel și unul de la Curtea Supremă de Justiție. Legea ar trebui să prevadă și modul de alegere a membrilor supleanți. De asemenea, propunem introducerea în Legea cu privire la CSM, a procedurilor de delegare a membrilor CSM, inclusiv de către judecători.</p> <p>Pentru a asigura un sistem eficient de responsabilizare a judecătorilor, propunem evaluarea activității nu doar a Inspecției Judiciare, dar și a Colegiului Disciplinar prin solicitarea asistenței unei misiuni sau grup de experți (inclusiv judecători) străini care ar putea asista Inspecția Judiciară și Colegiul Disciplinar pentru o perioadă de cel puțin trei luni în vederea îmbunătățirii activității acestora.</p>

2.		<p>Propunem completarea Planului de Acțiuni cu acțiunea nr. 15 după cum urmează: <u>Asigurarea selecției, evaluării și promovării judecătorilor în bază de merit și în mod transparent prin solicitarea asistenței externe pentru a ajuta Consiliul Superior al Magistraturii și colegiile acestuia să-și îmbunătățească criteriile și mecanismele actuale de selecție, promovare și evaluare a judecătorilor, precum și să implementeze noile reguli cu privire la organizarea și desfășurarea concursurilor periodice pentru selecția și promovarea judecătorilor în bază de merit și în mod transparent.</u></p> <p><u>Indicatori:</u> (1) Cererea de asistență externă elaborată, transmisă și expediată partenerilor de dezvoltare; (2) Raportul de evaluare externă <u>Termen de realizare:</u> iunie 2020 <u>Instituții responsabile:</u> Ministerul Justiției <u>Documentul de referință:</u> pct. 1.5. din Programul de activitate al Guvernului</p>	<p>Recomandăm solicitarea asistenței externe pentru a ajuta Consiliul Superior al Magistraturii și colegiile acestuia să-și îmbunătățească criteriile și mecanismele actuale de selecție, promovare și evaluare a judecătorilor, precum și să implementeze noile reguli cu privire la organizarea concursurilor periodice pentru selecția și promovarea judecătorilor în bază de merit și transparent.</p>
3.	<p>Acțiunea nr. 4 Asigurarea independenței și eficienței activității procurorilor prin:</p> <ul style="list-style-type: none"> analiza rolului și locului Inspecției Procurorilor și modificarea cadrului 	<p>Propunem completarea acțiunii nr. 14 după cum urmează: Asigurarea independenței și eficienței activității procurorilor prin:</p> <ul style="list-style-type: none"> analiza rolului și locului Inspecției Procurorilor și Consiliului Superior al Procurorilor și modificarea cadrului normativ 	<p>Propunem solicitarea asistenței externe pentru a ajuta Consiliul Superior al Procurorilor și colegiile acestuia să-și îmbunătățească mecanismele actuale de selecție, promovare și evaluare a procurorilor, în vederea asigurării reale a selecției, promovării și evaluării procurorilor în bază de merit și transparent.</p>

	normativ pentru asigurarea activității independente și eficiente a acesteia	<p>pentru asigurarea activității independente și eficiente a acesteia</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>revizuirea rolului Procuraturii Generale și reducerea numărului procurorilor care activează în aceasta</u> 	<p>Pentru a spori independența procurorilor ierarhic inferiori, propunem regândirea rolului și a structurii Procuraturii Generale, pentru a o transforma într-o subdiviziune care asigură buna funcționare a procuraturii.</p>
4.		<p>Propunem completarea Planului de Acțiuni cu acțiunea nr. 16 după cum urmează: <u>Adoptarea unei noi strategii pentru reformarea sau dezvoltarea sectorului de justiție.</u></p> <p><u>Indicatori:</u> Strategia de dezvoltare a sectorului justiției pentru anii 2020 – 2023 adoptată <u>Termen de realizare:</u> octombrie 2020 <u>Instituții responsabile:</u> Ministerul Justiției <u>Documentul de referință:</u> pct. 1.5. din Programul de activitate al Guvernului</p>	<p>La începutul anului 2018, autoritățile publice și-au asumat efectuarea unei reforme rapide - "mica reformă a justiției" care ar impulsiona schimbări vizibile în întregul sistem judecătoresc, dar care nu a fost adoptată și agreată cu toți actorii, inclusiv din justiție. În prezent, Ministerul Justiției a elaborat și supus consultărilor publice proiectul Strategiei de dezvoltare a sectorului justiției pentru anii 2019-2022.</p> <p>Propunem elaborarea proiectului Strategiei, consultarea publică și adoptarea unei noi strategii de reformare sau dezvoltare a sectorului justiției pentru 2020 – 2023. Strategia ar trebui să se concentreze pe cele mai importante priorități, să răspundă nevoilor curente reale, cu stabilirea unor obiective clare și indicatori măsurabili.</p>
5.		<p>Propunem completarea Planului de Acțiuni cu acțiunea nr. 17 după cum urmează: <u>Asigurarea independenței judecătorilor prin abrogarea art. 307 din Codul Penal</u> <u>Indicatori:</u> Proiect de lege aprobat de Guvern <u>Termen de realizare:</u> decembrie 2019 <u>Instituții responsabile:</u> Ministerul Justiției</p>	<p>Abrogarea acestui articol este necesar în vederea excluderii influenței necorespunzătoare din partea Procuraturii asupra judecătorilor și asigurarea independenței judecătorilor. La fel, una dintre recomandările Raportului Comisiei Internaționale a Juriștilor (International Commission of Jurists – ICJ) pentru autoritățile naționale ține de necesitatea excluderii componenței de infracțiune prevăzută în art. 307 al Codului Penal, fiindcă aceasta constituie un instrument periculos de presiune asupra judecătorilor în mâinile organelor procuraturii.</p> <p>Abrogarea art. 307 Cod penal nu poate însemna că abuzurile comise cu intenție de către judecători nu mai pot fi incriminate. Este de greu de imaginat că un judecător ar putea încălca cu bună știință o prevedere clară a legii, fără un motiv. În asemenea</p>

			<p>circumstanțe, abuzurile comise de judecător ar putea fi incriminate conform art. 324 (corupere pasivă), art. 328 (excesul de putere), 327 (abuzul de putere), sau chiar art. 326 (trafic de influență) etc. Mai mult, în baza acestor norme, va fi incriminată nu doar etapa adoptării hotărârii, ci și alte încălcări ale legii comise de judecător la alte etape ale procedurii judiciare.</p>
6.		<p>Propunem completarea Planului de Acțiuni cu acțiunea nr. 18 după cum urmează: <u>Asigurarea implementării reorganizării instanțelor judecătorești prin modificarea jurisdicției teritoriale a curților de apel</u></p> <p><u>Indicatori:</u> Proiect de lege aprobat de Guvern <u>Termen de realizare:</u> decembrie 2019 <u>Instituții responsabile:</u> Ministerul Justiției</p>	<p>Propunem modificarea jurisdicției teritoriale a curților de apel pentru a asigura o repartizare mai uniformă a volumului de lucru între curțile de apel și reducerea volumului de muncă a judecătorilor Curții de Apel Chișinău.</p>
7.		<p>Propunem completarea Planului de Acțiuni cu acțiunea nr. 19 după cum urmează: <u>Asigurarea unui proces calitativ de instruire inițială și continuă a judecătorilor și procurorilor în cadrul Institutului Național al Justiției prin solicitarea evaluării externe a procesului de instruire și a curriculumului în cadrul Institutului Național al Justiției, pentru a stabili dacă acesta corespunde nevoilor curente și reale de formare profesională a judecătorilor și procurorilor și formularea propunerilor de îmbunătățire a activității acestuia</u></p>	<p>Propunem solicitarea evaluării externe a procesului de instruire și a curriculumului în cadrul Institutului Național al Justiției, pentru a stabili dacă acesta corespunde nevoilor curente și reale de formare profesională a judecătorilor și procurorilor și formularea propunerilor de îmbunătățire a activității acestuia.</p>

		<p><u>Indicatori:</u> (1) Cererea de asistență externă elaborată, transmisă și expediată partenerilor de dezvoltare; (2) Raportul de evaluare externă</p> <p><u>Termen de realizare:</u> iunie 2020</p> <p><u>Instituții responsabile:</u> Ministerul Justiției</p> <p><u>Documentul de referință:</u> pct. 1.5. din Programul de activitate al Guvernului</p>	
COMBATERICA CORUPȚIEI			
8.	<p>Acțiunea nr. 1</p> <p>Perfecționarea mecanismului de control al averilor și intereselor, astfel încât să:</p> <ul style="list-style-type: none"> • excludă practicile de dobândire a bunurilor la prețuri derizorii sau de la persoane care nu pot justifica proveniența; • asigure verificarea prioritară a declarațiilor cu risc sporit, prin introducerea unui registru automatizat de identificare a riscurilor; • elimine obligativitatea emiterii certificatelor de integritate pentru candidații electorali 	<p>Propunem excluderea sintagmei “pentru candidații electorali” din textul acțiunii nr. 1 după cum urmează:</p> <p>Perfecționarea mecanismului de control al averilor și intereselor, astfel încât să:</p> <ul style="list-style-type: none"> • excludă practicile de dobândire a bunurilor la prețuri derizorii sau de la persoane care nu pot justifica proveniența; • asigure verificarea prioritară a declarațiilor cu risc sporit, prin introducerea unui registru automatizat de identificare a riscurilor • elimine obligativitatea emiterii certificatelor de integritate pentru candidații electorali 	
9.		<p>Propunem completarea Planului de Acțiuni cu acțiunea nr. 5 după cum urmează:</p> <p><u>Îmbunătățirea metodelor de lucru ale inspectorilor de integritate prin solicitarea</u></p>	<p>Propunem solicitarea unei misiuni de experți străini pentru a activa pe o perioadă de cel puțin șase luni în cadrul Autorității Naționale de Integritate în vederea asistenței inspectorilor de integritate</p>

		<p><u>unei misiuni de experți străini pentru a activa pe o perioadă de cel puțin șase luni în cadrul Autorității Naționale de Integritate în vederea asistenței inspectorilor de integritate</u></p> <p><u>Indicatori:</u> (1) Cererea de asistență externă elaborată, transmisă și expediată partenerilor de dezvoltare; (2) Misiunea de experți străini activează în cadrul ANI și consultă inspectorii de integritate timp de 6 luni</p> <p><u>Termen de realizare:</u> iunie 2020</p> <p><u>Instituții responsabile:</u> Autoritatea Națională de Integritate, Ministerul Justiției</p> <p><u>Documentul de referință:</u> pct. 1.5. din Programul de activitate al Guvernului</p>	
10.		<p>Propunem completarea Planului de Acțiuni cu acțiunea nr. 6 după cum urmează:</p> <p><u>Evaluarea oportunității eficienței și legalității mecanismului de testare a integrității în sectorul public</u></p> <p><u>Indicatori:</u> Studiu realizat</p> <p><u>Termen de realizare:</u> iunie 2020</p> <p><u>Instituții responsabile:</u> Ministerul Justiției</p>	Propunem evaluarea mecanismului și a rezultatelor testării integrității în sectorul public efectuat de Centrul Național Anticorupție în 2016 – 2018 în vederea stabilirii oportunității menținerii acestui mecanism.
SOCIETATEA CIVILĂ ȘI TRANSPARENȚA ÎN PROCESUL DECIZIONAL			
11.	Acțiunea nr. 8, capitolul „Combaterea corupției” (pag. 6 din Planul de Acțiuni)	Propunem modificarea termenului de realizare a acțiunii de modificare a HG nr. 1026/2010 privind organizarea Inspecției	Acțiunile indicate la diferite capitole (Combaterea corupției și Societatea civilă) sunt identice, dar termenul de realizare este indicat diferit. Potrivit p. 30-39 din HG nr. 1286/2016 pentru

<p>Modificarea HG nr. 1026/2010 privind organizarea Inspecției Financiare (extinderea atribuțiilor de control asupra utilizării alocării a 2% din impozitul persoanelor fizice pentru ONG-uri). <u>Termen de realizare – martie 2020.</u></p> <p>Acțiunea nr. 3, capitolul „Societatea civilă” (pag. 142 din Planul de Acțiuni) Îmbunătățirea sustenabilității financiare a organizațiilor societății civile prin îmbunătățirea mecanismului de implementare a Legii 2% (asigurarea practică pentru desemnările procentuale de profesiile liberale și atribuirea funcției de control al utilizării sumelor 2% Inspecției Financiare). <u>Termen de realizare – septembrie 2019.</u></p>	<p>Financiare prin atribuirea funcției de control al utilizării sumelor 2% Inspecției Financiare la ambele acțiuni din martie 2020 și septembrie 2019 în <u>decembrie 2019</u>. De asemenea, propunem excluderea acțiunii nr. 8 de la capitolul „Combaterea corupției” și menținerea acesteia doar în capitolul „Societatea civilă”.</p>	<p>aprobarea Regulamentului cu privire la mecanismul desemnării procentuale, organizațiile vor depune pentru prima dată rapoarte privind utilizarea sumelor 2% primite în 2017, între 1 ianuarie-25 martie 2020, iar începând cu 26 martie 2020, Inspecția Financiară va purcede la controlul utilizării sumelor. Prin urmare, modificarea HG nr. 1026/2010 ar trebui să survină înainte de martie 2020 pentru a asigura implementarea adecvată a acesteia. În același timp, termenul de septembrie 2019 de la acțiunea nr. 3, capitolul „Societatea civilă” pare a fi imposibil de realizat. Propunem modificarea termenului de realizare în decembrie 2019.</p> <p>De asemenea, excluderea acțiunii nr. 8 de la capitolul „Combaterea corupției” și menținerea acesteia doar în capitolul „Societatea civilă” ar evita repetarea acesteia, având în vedere că ține mai degrabă de reglementarea mecanismului 2% care se referă la societatea civilă.</p>
<p>12. Acțiunea nr. 17 capitolul „Administrare fiscală” (pag. 29 din Planul de Acțiuni)</p> <p>Proiectul de lege privind modificarea cadrului legislative (<i>în scopul optimizării administrării fiscale</i>) privind: (liniuța 2) -automatizarea procesului de diseminare a 2% din impozitul pe venit (optimizarea procesului de administrare fiscală, astfel încât persoanele care doresc să disemineze 2% din impozitul pe venit să fie obligate să prezinte darea de seamă în format electronic, luând în considerație faptul că majoritatea</p>	<p>Propunem excluderea acestei acțiuni</p>	<p>Numărul persoanelor care au desemnat procentual în total este destul de mic în comparație cu numărul de persoane care au dreptul să desemneze – în 2017 - 21,204 de persoane din totalul de 1,219,500 (1.7%), iar în 2018 – 28,388 de persoane din totalul de 1,207,500 (2.3%). Dintre persoanele care au desemnat procentual, numărul celor care au depus declarațiile pe venit electronice este și mai mic de mic – 1,043 în 2017 (5%) și în 5,949 în 2018 (21%).</p> <p>Mecanismul de desemnare procentuală se aplică de abia de 3 ani în Republica Moldova și persoanele au nevoie de un timp mai îndelungat pentru a folosi mecanisme noi. Dacă vor fi impuse astfel de măsuri drastice de desemnare doar prin declarație electronică, aceasta va pune în pericol aplicarea mecanismului</p>

	contribuabililor care au diseminat impozit pe venit sunt funcționari publici și dețin semnătură electronică)		2% în general. Considerăm că aceasta ar fi adecvat în condițiile în care toți contribuabilii ar fi obligați să depună declarația pe venit în format electronic. Insistăm ca această prevedere să fie exclusă. Dimpotrivă, considerăm că ar fi cazul ca autoritățile să creeze condiții favorabile pentru aplicarea acestui mecanism nou, cum ar fi campaniile de promovare, în loc să-i pună restricții.
13.		<p>Propunem adăugarea unei noi acțiuni nr. 10 la capitolul „Societatea civilă”:</p> <p><u>Acțiune:</u> Asigurarea transparenței procesului legislativ prin funcționarea sistemului informațional E-legislație, care să fie accesibil publicului</p> <p><u>Indicatori:</u> (1) Etapele de conectare a autorităților publice la Sistemul informațional E-legislație sunt elaborate; (2) Sistemul informațional E-legislație este folosit de autoritățile publice; (3) Sistemul informațional E-legislație este disponibil publicului</p> <p><u>Termen de realizare:</u> februarie 2020</p> <p><u>Instituții responsabile:</u> Agenția Resurse Informaționale Juridice, Ministerul Justiției</p> <p><u>Documentul de referință:</u> pct. 1.3 din Programul de activitate al Guvernului</p>	<p>Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative reglementează la art. 22 sistemului informațional E-legislație. Sistemul informațional trebuie să asigure transparența procesului de elaborare a legislației și să includă toate versiunile proiectelor actelor normative și materialele suplimentare la toate etapele de elaborare. Conform art. 79 (1) din Legea nr. 100/2017, sistemul informațional ar fi trebuit să fie aplicat începând cu ianuarie 2019. Potrivit art. 79 (2) din Legea nr. 100/2017, până la mijlocul anului 2018, Guvernul ar fi trebuit să elaboreze etapele de conectare a autorităților publice la sistemul informațional. La acest sistem se lucrează din 2013 și se estimează că Guvernul a cheltuit aproximativ 250,000 EUR pentru acesta în perioada 2013-2016. Sistemul nu a fost disponibil pentru public până la sfârșitul lunii august 2019 și nu este clar dacă este folosit de autorități. Considerăm că este necesar să fie luate măsuri pentru respectarea termenilor prevăzuți de legislație pentru funcționarea acestui sistem informațional.</p>
14.		<p>Propunem adăugarea unei noi acțiuni nr. 11 la capitolul „Societatea civilă”:</p> <p>Asigurarea accesului la serviciile de stat de către organizațiile necomerciale prin reglementarea cuantumului taxelor de stat percepute pentru înregistrare/modificarea actelor constitutive și altor serviciilor prestate</p>	<p>În prezent, organizațiile necomerciale achită pentru prestarea serviciilor de înregistrare/modificarea actelor constitutive și altor serviciilor prestate organizațiilor necomerciale oferite de ASP sume egale cu companiile comerciale. Soluționarea întrebărilor ce țin de tarife la servicii poate fi efectuată doar la nivel de Guvern. Potrivit art. 4 (11) din Legea nr. 220/2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor</p>

		<p>organizațiilor necomerciale în vederea ajustării acestora la un nivel rezonabil, distinct de regimul aplicat organizațiilor comerciale.</p> <p><u>Indicatori:</u> Hotărârea de Guvern adoptată de Guvern</p> <p><u>Termen de realizare:</u> februarie 2020</p> <p><u>Instituții responsabile:</u> Agenția Servicii Publice, Cancelaria de Stat</p> <p><u>Documentul de referință:</u> art. 4 (11) din Legea nr. 220/2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali</p>	<p>individuali, modificat în noiembrie 2018, „Pentru înregistrarea organizației necomerciale, a modificărilor în statutul acesteia și în Registrul de stat se percepe o taxă în mărimea și modul prevăzute de Guvern”. Astfel, urmează a fi perfectată o HG prin care vor fi stabilite taxele pentru organizațiile necomerciale care să fie accesibile și să nu fie identice cu cele percepute de la organizațiile comerciale.</p>
--	--	--	--