

Notă informativă
la proiectul Strategiei pentru asigurarea independenței și integrității sectorului justiției
pentru anii 2021-2024
și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia

1. Denumirea autorului
Proiectul Strategiei pentru asigurarea independenței și integrității în sectorul justiției pentru anii 2021-2024 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia a fost elaborat de către Ministerul Justiției cu suportul tuturor actorilor din sectorul justiției.
2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite
Condițiile care au impus elaborarea unui nou document de politici în domeniul justiției au fost determinate de necesitatea asigurării unei continuități în consolidarea sectorului prin stabilirea unor obiective care urmează a fi realizate pe parcursul următorilor patru ani de zile. Un exercițiu similar a demarat și în anul 2011 când prin Legea nr. 231 din 25.11.2011 a fost aprobată Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016 (SRSJ), iar prin Hotărârea Parlamentului nr. 6 din 16.02.2012 a fost aprobat Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei. Ulterior, prin Hotărârea Parlamentului nr.259 din 08.12.2016 a fost prelungit, până la 31.12.2017, termenul de realizare a mai multor acțiuni din SRSJ, care figurau a fi nerealizate. Implementarea SRSJ a contribuit la crearea unei baze normative noi pentru majoritatea instituțiilor și profesiilor din sectorul justiției. În același timp, în pofida eforturilor depuse pînă în prezent, starea lucrurilor în justiție nu a ajuns să îndeplinească standardele de înaltă calitate stabilite pentru aceasta. Prin urmare, conjugarea eforturilor de consolidare a sectorului justiției prin asumarea responsabilităților de către toți actorii din cadrul sistemului judecătoresc necesită trasarea în continuare a unor obiective care să permită crearea unui sistem eficient, transparent, modern adaptat cerințelor societății și care să răspundă provocărilor viitorului. În același timp, procesul de planificare strategică trebuie să fie un proces permanent, continuu și coerent, fapt care poate fi asigurat printr-un document de politici sectorial. Noul document de politici va oferi o viziune clară în privința proceselor în sectorul justiției care urmează a fi demarate în următoarea perioadă de 4 ani (2021-2024). În același timp, avînd în vedere reformele realizate pînă în prezent, noua strategie va constitui o continuare firească a activităților demarate, motiv pentru care se intenționează distanțarea de la conceptul de reformare și concentrarea pe aspectele de dezvoltare, după caz de consolidare sau valorificare a potențialului sectorului justiției.
3. Descrierea gradului de compatibilitate pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene
Acest proiect nu implică analiza gradului de compatibilitate.
4. Principalele prevederi ale proiectului
<i>Cu referire la proiectul Strategiei</i> Proiectul Strategiei cuprinde <i>nouă capitole</i>, după cum urmează: I. Introducere – tezele înserate la acest compartiment vizează aspectele generale privind importanța asigurării într-un stat de drept a unei justiții independente și imparțiale, a cărei sarcini este într-un

final edictarea unui act judecătoresc de calitate.

II. Descrierea situației

Respectivul compartiment din proiect cuprinde o analiză a: (1) principalelor reforme legislative și instituționale realizate sub umbrela strategiei anterioare, care a fost implementată pe parcursul a 6 ani de zile, (2) rezultatele obținute, (3) impactul schimbărilor asupra întregului sector, (4) date privind gradul de încredere a societății în actul de justiție, precum și (5) problemele, dar și provocările identificate.

III. Obiectivele, direcțiile strategice, domeniile de intervenție și rezultatele scontate

Obiectivul general al strategiei este: „*Sectorul justiției accesibil, transparent, eficient și responsabil*”.

Totodată, se propune ca noul document strategic să fie orientat pe 3 *direcții strategice*, iar pentru fiecare direcție strategică au fost identificate *obiective generale* (în total 11), după cum urmează:

➤ **Direcția strategică I** – „*Independența, responsabilitatea și integritatea actorilor din sectorul justiției*”, cu următoarele obiective generale:

- 1) Consolidarea independenței sistemului judecătoresc și Procuraturii;
- 2) Consolidarea integrității și responsabilității în sectorul justiției;
- 3) Sporirea gradului transparenței și încredere în justiție;
- 4) Consolidarea capacităților profesiilor conexe justiției.

➤ **Direcția strategică II** - „*Accesul la justiție și calitatea actului de justiție*”, cu următoarele obiective generale:

- 1) Îmbunătățirea accesului la justiție și a sistemului de protecție a drepturilor omului în sectorul justiției;
- 2) Îmbunătățirea calității actelor judecătorești și uniformizarea practicii judiciare;
- 3) Consolidarea instruirii și formării juridice;
- 4) Fortificarea căilor alternative de soluționare a litigiilor.

➤ **Direcția strategică III** – „*Administrarea eficientă și modernă a sectorului justiției*”, cu următoarele obiective specifice:

- 1) Continuarea procesului de optimizare a sistemului judecătoresc și Procuraturii;
- 2) Consolidarea capacităților administrative și manageriale în sectorul justiției;
- 3) Dezvoltarea și implementarea sistemelor informaționale judiciare.

Obiectivul general, direcțiile strategice și obiectivele specifice ale noului document ținesc problemele critice și vulnerabilitățile sectorului justiției atestate în rapoartele de evaluare și în discuțiile avute cu actorii din sector și se concentrează pe asigurarea coerenței și continuității reformelor precedente, pe modernizarea în continuare a sectorului, creșterea eficienței, calității și accesului la sistemul judiciar, precum și se orientează spre noile tendințe moderne abordate în domeniul justiției de mai multe structuri europene.

IV. Estimarea progresului, impactului și costurilor implementării

În vederea măsurării eficienței implementării măsurilor stabilite, în calitate de indicatorii de progres vor servi: sondajele privind gradul de satisfacție a justițiabililor; rapoartele de monitorizare a proceselor judiciare; rapoartele mecanismelor internaționale; numărul condamnărilor la Curtea

Europeană a Drepturilor Omului etc.

V. Premisele unei implementări eficiente și riscurile implementării

Pentru a asigura o implementare eficientă a acestui document de politici, cu obținerea rezultatului scontat și excluderea tuturor riscurilor, este necesar a fi menținute următoarele premise: (1) voință politică; (2) asigurare financiară; (3) asumarea responsabilității din partea instituțiilor implementatoare; (4) control public, monitorizare independentă și imparțială.

Potențialele riscuri majore, unele dintre ele fiind identificate și în Strategia anterioară, se rezumă la: *1) Instabilitatea politică; 2) Rezistența la reformă a actorilor din sectorul justiției; 3) Capacitatea limitată de prognozare și alocare a resurselor (financiare, materiale, umane) necesare implementării Strategiei; 4) Impactul pandemiei COVID-19.*

VI. Procesul de elaborare

Procesul de elaborare a noii strategii a demarat în anul 2017, prin Ordinul ministrului justiției nr. 383 din 12 mai 2017 fiind constituit un grup de lucru în acest sens. La data de 29 mai 2017, a avut loc lansarea procesului de elaborare a unui nou document de politici în cadrul căreia au fost prezentate criteriile de elaborare a noului document. O altă ședință a avut loc în data de 17 noiembrie 2017. În cadrul ședinței au fost prezentate principalele direcții strategice.

În același timp, avînd în vedere că anul 2018 a fost ultimul an de mandat al legislativului, urmare a consultării cu partenerii de dezvoltare s-a convenit asupra faptului ca noul document de politici urmează a fi promovat de către noul executiv și urmează să constituie angajamentul acestuia din urmă. Din acest considerent, în anul 2018 Ministerul Justiției și-a concentrat activitatea pe elaborarea și promovarea proiectelor în sectorul justiției care au fost stabilite ca priorități în „Mica reformă a justiției”, asumată de către cabinetul de miniștri.

În același timp, procesul de elaborare a proiectului noului document de politici nu a fost sistat. În acest sens, prin scrisoarea din 05.09.2018 cu nr. 03/10173 Ministerul Justiției a solicitat tuturor actorilor din sector prezentarea opiniei privind problemele din sectorul justiției și acțiunile care urmează a fi întreprinse pentru soluționarea acestora.

Procesul de elaborare s-a intensificat începînd cu 2019 cînd ministerul a interacționat cu toți actorii sectorului. În acest sens, pe parcursul lunilor februarie-martie 2019 au avut loc întâlniri (inclusiv în teritoriu) cu reprezentanți ai sistemului judecătoresc, Procuraturii, profesiilor conexe justiției, mediul academic, mediul de afaceri în vederea identificării necesităților de reformă și a soluțiilor pentru îmbunătățirea sectorului justiției.

În luna august 2019, Ministerul Justiției a solicitat asistența Consiliului Europei pentru efectuarea unei expertize la proiectul inițial al Strategiei prin raportare atât la constatările făcute de către experții CoE în evaluarea strategiei anterioare, cât și ținînd cont de noile priorități. Opinia experților a fost recepționată în luna septembrie 2019.

Pe parcursul lunii decembrie 2019, proiectul Strategiei a fost ajustat la recomandările CoE, precum și la opiniile recepționate de la unele entități. Totodată, a fost demarat și procesul de elaborare a proiectului Planului de acțiuni care reflectă domeniile de intervenție strategică identificate în proiectul Strategiei. În luna aprilie 2020, a fost recepționată o nouă expertiză asupra proiectului Strategiei și Planului de acțiuni.

Pe parcursul lunilor februarie-iulie 2020, au avut loc mai multe ședințe de lucru cu toți actorii interesați, autoritățile publice, reprezentanții societății civile și partenerii de dezvoltare.

VII. Procedurile de raportare și monitorizare

Potrivit proiectului, responsabilitatea pentru raportarea și monitorizarea Strategiei și Planului de acțiuni revine:

- 1) *instituțiilor implementatoare;*
- 2) *persoanelor responsabile din cadrul instituțiilor implementatoare - „focal point”;*
- 3) *grupului de monitorizare* - constituit prin ordinul ministrului justiției din reprezentanții instituțiilor implementatoare, dar și reprezentanții societății civile;
- 4) *secretariatului grupului de monitorizare* - va fi asigurat de subdiviziunea din cadrul Ministerului Justiției cu suportul unor consultanți tehnici contractați în acest sens;
- 5) *forului decidenților din sectorul justiției* - va fi constituit în componența: ministrului justiției, Președintelui Consiliului Superior al Magistraturii, Președintelui Consiliului Superior al Procurorilor, Președintelui Curții Supreme de Justiție, Procurorului General, Directorul Institutului Național al Justiției, Președintelui Uniunii Avocaților din Republica Moldova, Președintelui Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești, Președintelui Consiliului de Mediere. În cazul în care problemele abordate în cadrul forului implică cheltuieli bugetare, la discuții se invită ministrul finanțelor;
- 6) *comisiei parlamentare de profil.*

De asemenea, s-a stabilit și procedura de monitorizare a implementării, precum și perioadele de raportare.

Cu referire la proiectul Planului de acțiuni

Proiectul Strategie este însoțit și de un Plan de acțiuni care constituie instrumentul de punere în aplicare a obiectivelor propuse prin documentul strategic. Planul de acțiuni urmează structura Strategie, astfel cuprinzând cele 3 direcții strategice. Fiecare direcție strategică cuprinde: *obiective generale, obiective specifice și acțiunile nemijlocite.*

La fel, în Planul de acțiuni este indicată perioada de timp în cadrul căreia va fi programată desfășurarea fiecărei activități și autoritățile competente, precum și indicatorii de rezultat.

5. Fundamentarea economico-financiară

Sursele financiare necesare pentru implementarea strategiei vor fi acoperite din:

- a) bugetul de stat;
- b) mijloacele financiare ale organizațiilor internaționale;
- c) suportul oferit de partenerii de dezvoltare.

Implementarea practică a Strategiei presupune și o majorare a bugetului sectorial. Având în vedere complexitatea acestui exercițiu, precum și necesitatea de a antrena specialiști în domeniu, cu suportul Consiliului Europei au fost contractați doi experți (unul național și altul internațional) care au estimat costurile necesare pentru realizarea unor acțiuni planificate. În cadrul exercițiului de evaluare a costurilor au fost antrenați și reprezentanții autorităților implementatoare. Metodologia utilizată de către experți în baza căreia au fost estimate costurile se anexează.

În cea mai mare parte acțiunile vor fi realizate în limita mijloacelor financiare alocate anual, costuri suplimentare fiind stabilite pentru 49 de acțiuni (29,5%) din numărul total de 166 de acțiuni planificate în Plan. Calculele estimative arată că suma totală necesară pentru aceste acțiuni este de 515 378,6 mii lei. Din această sumă aproximativ 65% o constituie suma necesară pentru construcția noilor instanțe judecătorești care deja a fost planificată anterior.

Totodată, la această etapă pentru unele acțiuni nu a fost posibilă efectuarea unei estimări, exercițiu

care va fi realizat ulterior în procesul de elaborare a CBTM.

Nu poate fi vorba de o exactitate absolută a costurilor în cadrul unui astfel de exercițiu și a unor acțiuni preconizate pe o perioadă temporală de 4 ani. Totuși, indiferent de riscurile pe care le generează caracterul relativ al acestor costuri, care sunt pasibile modificărilor dirijate de schimbările economice ce se vor produce atât în Moldova, cât și pe plan mondial, ele pot servi o bază suficientă și solidă pentru o planificare judicioasă și realistă a resurselor pentru a realiza reformele necesare.

În plus aceste costuri reprezintă o platformă deja creată pentru a atrage donatori interesați și care au posibilitate să ajute Moldova la reformarea sectorului justiției în întregime sau în anumite domenii/aspecte specifice.

Acțiunile pentru care s-au identificat costurile estimative pot fi grupate în următoarele blocuri:

1) efectuarea unor studii / cercetări / sondaje/ elaborarea unor proiecte ample de acte normative – de regulă realizarea acestor acțiuni va fi bazată pe experiența consultanților independenți (nu funcționari publici) iar la calculul cheltuielilor de consultanță s-au luat în considerație prețurile medii achitate de donatorii activi în Republica Moldova pentru remunerarea muncii.

2) alocarea de unități de personal precum și majorarea salariului unor categorii de funcționari din cadrul instanțelor de judecată

În scopul fortificării capacităților unor instituții, avînd în vedere numărul actual de personal dar și complexitatea și diversitatea sarcinilor atribuite, s-a propus alocarea suplimentară a unor unități de personal.

Totodată, constituie un imperativ necesitatea înlăturării discrepantei dintre nivelul de salarizare a colaboratorilor instanțelor de judecată care contribuie la exercitarea puterii judecătorești în raport cu colaboratorii care contribuie la exercitarea puterii legislative și celei executive. În Hotărîrile Curții Constituționale nr.24 din 10 septembrie 2013 și nr. 25 din 6 noiembrie 2014 instanța de contencios constituțional a reținut că această discrepanță constituie un factor discriminatoriu și, în final, un factor dezechilibrant între puterile statului or, asigurarea unui echilibru între puterile statului se reflectă și în gradul de proporționalitate al asigurării materiale a personalului administrativ, care în final contribuie la realizarea sarcinilor de către reprezentanții acestor trei puteri. În vederea executării acestor hotărîri au fost efectuate modificările/ ajustările de rigoare în Legea nr. 48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici. Prin adoptarea noii Legii nr.270/2018 privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar și abrogarea Legii nr. 48/2012 din nou a fost admis un nivel inferior de salarizare a funcționarilor din sistemul judecătorec în raport cu salarizarea unor funcții identice din cadrul autorităților legislative și executive.

3) dezvoltare de infrastructură – cu referire la acest aspect cu preponderență cea mai mare sumă urmează a fi alocată pentru construcția noilor sedii ale judecătoriilor.

4) dezvoltarea sistemelor informaționale judiciare.

Prin raportare la categoriile de acțiuni grupate în blocurile indicate mai sus, sumele pot fi distribuite după cum urmează: 1) 9048,3 lei; 2) 74736,6 lei; 3) 834863,7 lei; 4) 91182,0 lei.

6. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare

Avînd în vedere că acest proiect este un document de politici și nu un act cu caracter normativ, nu este necesar operarea modificărilor în alte acte normative.

7. Avizarea și consultarea publică a proiectului

Întregul proces de elaborare a proiectului a fost descris mai sus (a se vedea la pct.4).

Acest proces a combinat cele două modalități de consultare a opiniilor celor interesați: 1) *solicitarea propunerilor în formă scrisă*; 2) *organizarea ședințelor de lucru*.

Astfel, pe parcursul lunilor februarie-martie 2019, în scopul identificării necesităților de reformă și a soluțiilor pentru îmbunătățirea sectorului justiției direct de la cei cărora le sunt adresate, Ministerul Justiției a avut ședințe cu diverși actori ai sectorului justiției, după cum urmează:

- **1 februarie (Curtea de apel Comrat)** - au fost prezenți atât judecătorii instanței de apel Comrat și Cahul, cât și judecătorii care activează în judecătoriile din circumscripția acestor Curți de apel. La fel, la ședință au fost prezenți: reprezentanții secretariatelor instanțelor judecătorești, Direcției de justiție a Găgăuziei, Adunării Populare a Găgăuziei, Camerei teritoriale a executorilor judecătorești Sud, a reprezentanței Oficiului Avocatului Poporului din Comrat, Biroului de probațiune Comrat, avocați, coordonatorul Oficiului Teritorial Comrat al CNAJGS.
- **8 februarie (Curtea de apel Bălți)** – au fost prezenți reprezentanții corpului judecătoresc din instanța de apel, precum și din instanțele din circumscripția acesteia, personalul instanțelor (șefi de secretariate, asistenți judiciari, grefieri), reprezentanții Camerei teritoriale a executorilor judecătorești Nord și a Baroului de avocați Bălți.
- **13 februarie** întâlnirea a avut loc cu reprezentanții **Procuraturii Generale**.
- **14 februarie (Curtea de apel Chișinău)** - întâlnirea a avut loc cu judecătorii Curții de apel Chișinău și judecătorii care activează în judecătoriile din circumscripția respectivei curți de apel.
- **19 februarie** discuții au fost purtate cu **liberii profesioniști** (avocați, notari, executori judecătorești, experți judiciari, mediatori, administratori autorizați, interpreți/traducători).
- **21 februarie** - discuții au fost purtate cu **mediul de afaceri**.
- **22 februarie** – discuții au fost purtate cu **mediul academic**.
- **28 februarie** – reprezentanții Ministerului Justiției au purtat o discuție cu **Plenul Curții Supreme de Justiție**.
- **5 martie** - a avut loc ședința comună a reprezentanților **Consiliului Superior al Magistraturii și Consiliului Superior al Procurorilor**.

Proiectul Strategiei elaborat ca urmare a sintetizării tuturor propunerilor identificate în cadrul acestor discuții a fost lansat pentru primele consultări publice în data de **13 aprilie 2019**.

În **luna august 2019**, Ministerul Justiției a solicitat asistența Consiliului Europei pentru efectuarea unei expertize la proiectul inițial al Strategiei prin raportare atât la constatările făcute de către experții CoE în evaluarea strategiei anterioare, cât și ținând cont de noile priorități. Opinia experților a fost recepționată în **luna septembrie 2019**.

La **3 ianuarie 2020**, proiectul Strategiei și a Planului de acțiuni au fost transmise membrilor Grupului ad-hoc de experți ai Consiliului Europei. Expertizele CoE au fost remise în adresa Ministerului Justiției în luna **aprilie 2020**.

La **13 ianuarie 2020**, Ministerul Justiției a solicitat tuturor autorităților responsabile formularea propunerilor/comentariilor asupra propunerilor stabilite în proiectul Planul de acțiuni, precum și prezentarea de noi propuneri care urmează a fi incluse.

Ședințele de lucru organizate în 2020:

- **5 martie 2020** – ședința de lucru cu reprezentanții Consiliului Superior al Magistraturii, judecători din cadrul mai multor instanțe de judecată (CSJ, curți de apel, judecătorii), precum și reprezentanți ai societății civile și partenerilor de dezvoltare;
- **10 martie 2020** - ședință cu reprezentanții sistemului Procuraturii și Consiliului Superior al Procurorilor;
- **5 mai 2020** – videoconferință cu experții CoE în cadrul căreia au fost prezentate principalele recomandări formulate în documentele de expertiză;
- **9 iunie 2020** – videoconferință cu experții CoE în partea ce ține de procesul de evaluare a costurilor;
- **11 iunie 2020** – videoconferință cu CoE și reprezentanții CSM, CSP, PG, INJ și ai societății civile;
- **7 iulie 2020** – Dialogului online de politici: „Strategia pentru asigurarea independenței și integrității sectorului justiției”. În cadrul evenimentului au participat Ambasadorul Uniunii Europene în Republica Moldova, Ambasadorul SUA în Republica Moldova, șeful Oficiului Consiliului Europei la Chișinău, reprezentanții instituțiilor de stat cu competențe în sector dar și reprezentanții societății civile.
- **21, 29-30 iulie 2020** – atelier de lucru cu reprezentanții societății civile.

Adițional consultărilor proiectului de pe platforma Ministerului Justiției, în conformitate cu prevederile Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, prin scrisoarea Cancelariei de Stat nr. nr.18-23-7125 din 06.08.2020 proiectul a fost expedit pentru avizare.

În scopul asigurării transparenței în procesul decizional, pe pagina oficială web a Ministerului Justiției www.justice.gov.md a fost creat un directoriu „Noua Strategie în sectorul justiției” unde pot fi consultate versiunile acestui proiect la diferite etape, opiniile recepționate și evenimentele desfășurate.

Ministru

Fadei NAGACEVCHI