

## ANALIZA DE IMPACT ÎN PROCESUL DE FUNDAMENTARE

### a proiectului de Lege privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcțiile de membri în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative

<b>Titlul analizei impactului</b> (poate conține titlul propunerii de act normativ):	Analiza de impact în procesul de fundamentare a proiectului de Lege privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcțiile de membri în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative
<b>Data:</b>	17 ianuarie 2022
<b>Autoritatea administrației publice (autor):</b>	Ministerul Justiției
<b>Subdiviziunea:</b>	Direcția elaborare acte normative
<b>Persoana responsabilă și datele de contact:</b>	Diana Melenciuc, Consultant principal, tel.: (022) 20-14-26 email: <a href="mailto:diana.melenciuc@justice.gov.md">diana.melenciuc@justice.gov.md</a>
<b>Compartimentele analizei impactului</b>	
<b>1. Definirea problemei</b>	
<b>a) Determinați clar și concis problema și/sau problemele care urmează să fie soluționate</b>	
Au fost evidențiate următoarele probleme: <ol style="list-style-type: none"><li>1. Numărul mare de funcții administrative vacante în cadrul Consiliul Superior al Magistraturii (în continuare – CSM), Consiliul Superior al Procurorilor (în continuare – CSP) și organele specializate ale acestora, fapt ce blochează activitatea acestor instituții.</li><li>2. Îndeplinirea necorespunzătoare a atribuțiilor pe parcursul ultimilor ani de către CSM, CSP și organele specializate ale acestora.</li><li>3. Imposibilitatea practică de a organiza și convoca Adunarea Generală a Judecătorilor (în continuare – AGJ) și Adunarea Generală a Procurorilor (în continuare – AGP) pentru alegerea membrilor noi în CSM, CSP și organele specializate ale acestora.</li><li>4. Lipsa cadrului normativ, precum și a unui mecanism de verificare a integrității candidaților la funcțiile administrative din CSM, CSP și organele specializate ale acestora.</li><li>5. Nivelul scăzut al încrederii societății în integritatea membrilor CSM, CSP și organelor specializate ale acestora, în corectitudinea hotărârilor luate de acestea, precum și în sistemul justiției în general.</li></ol>	
<b>b) Descrieți problema, persoanele/entitățile afectate și cele care contribuie la apariția problemei, cu justificarea necesității schimbării situației curente și viitoare, în baza dovezilor și datelor colectate și examinate</b>	
Referitor la problemele depistate, prezentăm următoarele date statistice. <ul style="list-style-type: none"><li>• Potrivit datelor Barometrului Opiniei Publice, ediția din luna iunie 2021, <u>doar 16% din cei chestionați au declarat că au încredere în justiție</u>. Menționăm că sondajul a fost efectuat în perioada 12-27 iunie 2021, pe un eșantion de 1161 de persoane din 96 de localități, reprezentativ pentru populația adultă a Republicii Moldova (cu excepția regiunii transnistrene)<sup>1</sup>.</li></ul>	

<sup>1</sup> Pag. 19 din prezentarea sondajului: <https://ipp.md/wp-content/uploads/2021/07/1-Prezentarea-rezultatelor-BOP-2021-iunie-1.pdf>

- Conform Indicelui de percepție a corupției la Transparency International din 2018, Moldova ocupă locul 117 cu 33 de puncte. Își împarte locul cu Pakistanul și Vietnamul. Moldova a marcat cu un punct mai bine decât Liberia, Mali, Malawi și Ucraina<sup>2</sup>.
- Conform indicelui Stat de Drept al Proiectului Justiției Mondiale, din 126 de țări, Moldova se află pe locul 109 în ceea ce privește absența corupției, pe locul 87 în ceea ce privește justiția civilă și pe locul 97 în ceea ce privește justiția penală.

În urma desfășurării în Republica Moldova în perioada 19 - 23 noiembrie 2018 a misiunii Comisiei Internaționale a Juriștilor (în continuare – ICJ), ultima a publicat raportul “Promisiunea nerealizată a unui sistem judiciar independent din Moldova – Raport al misiunii. 2019”. În cele ce urmează, prezentăm unele extrase relevante din raportul respectiv:

- **Activitatea Consiliului Superior al Magistraturii:** *„Misiunea ICJ a auzit în mod repetat, aproape uniform și de la o varietate de actori, că CSM, în loc să joace rolul său crucial de apărare a independenței sistemului judiciar și a judecătorilor individuali pe care îi conduce, a devenit un instrument de presiune asupra judecătorilor individuali și o amenințare la adresa independenței lor individuale. ICJ i s-a spus că la ultimele alegeri ale judecătorilor CSM candidații au fost prezentați într-o listă unică, iar judecătorii au fost „încurajați” să voteze pentru ei și să nu se opună împotriva lor la alegeri.”*<sup>3</sup>
- **Capabilitatea sistemului judiciar de a aborda judecătorii corupți:** *„Delegația ICJ a fost informată că CSM nu a luat măsuri adecvate pentru a se asigura că judecătorii împotriva cărora existau dovezi de corupție sau alte abuzuri nu sunt admiși în sistemul judiciar sau cel puțin promovați. Dimpotrivă, delegația a fost informată că, în perioada 2013-2016, s-au remarcat mai multe cazuri în care judecătorii cu probleme de integritate au fost numiți sau promovați de CSM, inclusiv după refuzul președintelui de a numi unii dintre aceștia, oferind niciun motiv care ar exclude îndoielile cu privire la integritatea candidaților.”*<sup>4</sup>

*„ICJ este îngrijorată de constatările că CSM, în loc să joace rolul său crucial de apărare a independenței sistemului judiciar, instituțional și în ceea ce privește judecătorii individuali, a devenit un instrument de presiune asupra judecătorilor individuali și o amenințare pentru independența lor.”*<sup>5</sup>

După cum a fost menționat supra, numirile și promovările selective în cadrul sistemului judiciar și procuratură sunt o problemă evidențiată în mai multe rapoarte ale ONG-urilor internaționale și locale, problemă care s-a agravat în special în ultimii ani. În 2012-2016, au fost adoptate mai multe modificări legislative pentru a asigura numirile și promovarea bazate pe merite. Cu regret, practica care a urmat de atunci a arătat că problemele variază de la criteriile de evaluare necorespunzătoare, la concursuri organizate cu un singur candidat și până la ignoranța spiritului legii în evaluarea integrității. Astfel, se pot evidenția următoarele probleme:

- **Ignorarea rezultatelor concursului:** potrivit legii, judecătorii sunt evaluați de către Colegiul de selecție și carieră a judecătorilor, care oferă fiecărui judecător un anumit număr de puncte pe baza criteriilor și indicatorilor aprobate de Consiliul Superior al Magistraturii. Acesta din urmă ar trebui să facă o propunere președintelui (judecătorii de primă instanță și la curțile de apel) sau Parlamentului (judecătorii Curții Supreme de Justiție) pentru numire, pe baza meritelor judecătorilor. Potrivit Centrului de Resurse Juridice care a monitorizat sistemul<sup>6</sup>, între ianuarie 2013 și mai 2017, din 150 de judecători propuși de CSM pentru

<sup>2</sup> A se vedea: <https://www.transparency.org/cpi2018>.

<sup>3</sup> Raport ICJ, pag. 13, disponibil pe: [https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/03/2019-ICJ-Rep-Moldova-Judiciary\\_ENG.pdf](https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/03/2019-ICJ-Rep-Moldova-Judiciary_ENG.pdf)

<sup>4</sup> Raport ICJ, pag. 35-36.

<sup>5</sup> Raport ICJ, pag. 44-45.

<sup>6</sup> Pentru detalii: Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Selectarea și promovarea judecătorilor din Republica Moldova - provocări și necesități, 2017, disponibil la <https://crjm.org/wp-content/uploads/2017/12/CRJM-Selectia-si-cariera-jud-2017-ENG.pdf>.

numire, doar 115 au fost selectați pe baza concursurilor cu mai mult de doi participanți. Din cei 115 propuși la concursuri, 83 de candidați (72%) au fost candidați care au obținut un scor mai mic decât alții. În aceeași perioadă, din 12 judecători promovați la Curtea Supremă de Justiție pe baza concursurilor, 5 (42%) au avut scoruri mai mici decât ceilalți candidați. CSM nu a furnizat niciun motiv pentru ignorarea scorurilor.

- **Lipsa concurenței în sistem, care indică fie frica, fie un control ierarhic puternic, sau ambele:** în 2013-2017, au avut loc cel puțin 14 concursuri pentru promovare în calitate de președinte sau vicepreședinți ai Curții Supreme de Justiție. În 5 concursuri, nici un candidat nu a depus candidatura, în 2 concursuri candidații nu au primit suficiente voturi din partea membrilor CSM pentru a fi propuși pentru numire. Cele 7 concursuri care s-au încheiat cu completarea posturilor vacante au fost toate concursuri cu un singur candidat. Cu alte cuvinte, toate posturile de conducere la Curtea Supremă de Justiție în perioada 2013-2017 au fost completate prin concursuri la care a participat un singur candidat, fără a avea vreo concurență.

O situație similară a fost atestată și în cadrul Procuraturii. Prezentăm un extras din Raportul ”Promovarea procurorilor de la lege la realitate”: ”În perioada ianuarie 2019 - mai 2021 noul sistem nu a încurajat pe deplin competiția între procurori. Din cele 26 de funcții de conducere scoase la concurs, la concursul pentru ocuparea a 22 funcții (85%) a participat în final un singur candidat. Aceste cifre confirmă că funcțiile de conducere în procuratură sunt de regulă ocupate în lipsa unui concurs veritabil.”<sup>7</sup>

- **Promovări discutabile ale judecătorilor și procurorilor:** La începutul anului 2016, un judecător a fost promovat la Curtea Supremă de Justiție, deși a declarat că a cumpărat un autoturism de lux, pentru doar 500 EUR (11.000 lei). CSM și Parlamentul nu au așteptat interpretarea Comisiei Naționale de Integritate privind legalitatea unei astfel de declarații de avere înainte de a promova persoana. La scurt timp după această promovare, Comisia Națională de Integritate a găsit declarația respectivă drept legală, argumentând că judecătorul a prezentat contractul și anume aceasta este suma plătită pentru automobil. Drept urmare a acestui precedent, au apărut mai multe cazuri între judecători și procurori care declară automobile la o valoare simbolică.

Cu referire la transferurile procurorilor, cercetările efectuate de Centrul de Resurse Juridice din Moldova<sup>8</sup> au scos în evidență faptul că transferurile sunt efectuate netransparent și în bază de discreție. După 24 iulie 2020 au fost efectuate 24 de transferuri la propunerea Procurorului General, ceea ce prezintă mai mult de 2/3 din funcțiile de procuror ocupate în ultimele 12 luni. Transferul procurorilor reprezintă o pârghie puternică pentru Procurorul General de a influența cariera procurorilor. Nu este clar cum Procurorul General identifică procurorii care urmează a fi transferați. De asemenea, legea nu prevedea motivele din care Procurorul General poate refuza solicitarea procurorului de transfer. Toate propunerile Procurorului General de transfer au fost acceptate de CSP fără obiecții. Majoritatea acestor transferuri (11) au fost efectuate din procuraturile teritoriale spre procuratura mun. Chișinău, ceea ce prezintă, de facto, o promovare.

- **Implicarea sistemului judiciar în scheme de spălare a banilor:** În septembrie 2016, un dosar penal a adus în atenția publicului presupusa implicare a unor judecători în activități de spălare a banilor de aproximativ 20 de miliarde dolari în așa-numitul ”laundromat rusesc”. Deși CSM a fost informat încă din 2012 despre implicarea a mai multor judecători în aceste cazuri<sup>9</sup>, nu s-au luat măsuri până în toamna anului 2016, când a apărut un scandal public. Între timp, mai mulți judecători implicați în aceste cazuri au fost fie evaluați cu note înalte, fie promovați în funcții

<sup>7</sup> Pentru detalii: Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Raportul ”Promovarea procurorilor de la lege la realitate” [https://crjm.org/wp-content/uploads/2021/09/Promovarea-procurorilor-2019-2021\\_web.pdf](https://crjm.org/wp-content/uploads/2021/09/Promovarea-procurorilor-2019-2021_web.pdf)

<sup>8</sup> Ibidem, p. 31.

<sup>9</sup> A se vedea detalii în Hotărârea CSM nr. 812/38 din 8 decembrie 2012: <https://csm.md/files/Hotaririle/2012/38/812-38.pdf> și hotărârea CSM nr. 470/16 din 27 mai 2014: <https://csm.md/files/Hotaririle/2014/16/470-16.pdf>.

administrative în instanțele de circumscripție sau în curțile de apel. Potrivit unei analize efectuate de Asociația Obștească "IDIS Viitorul", rolul instanțelor judecătorești în "laundromat rus" a fost semnificativ, având în vedere faptul că anume instanțele au emis ordinele de transfer de fonduri<sup>10</sup>.

• **Utilizarea excesivă ale interceptărilor telefonice și detenției provizorii:** Utilizarea excesivă ale interceptărilor telefonice și a arestării preventive ca mijloc de control al societății în general și arestări pentru presiuni asupra persoanelor inconveniente (ca procedură: la demersul procurorilor și după aprobarea de către judecători) - datele statistice arată peste 97% din demersurile privind interceptări telefonice și peste 85% de solicitări privind arestare preventivă sunt aprobate de judecători. Interceptarea telefonică a fost utilizată masiv, statistic considerabil mai mult decât în țările mai mari și cu amenințări teroriste. Conform statisticilor oficiale, prezentate de Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești<sup>11</sup>, în Moldova aproximativ 450 din 100.000 de locuitori sunt interceptați. Acest număr este de șase ori mai mare decât în Italia, în 2004, țara cu cea mai mare rată de interceptare din Uniunea Europeană. În SUA, un stat cu un risc crescut de terorism, în scopul urmăririi penale, doar 0,5 persoane la 100.000 de locuitori sunt supuși interceptărilor telefonice.

### ***c) Expuneți clar cauzele care au dus la apariția problemei***

Cauzele care au generat problemele enunțate țin de:

1. Expirarea în decursul unui an a unui număr mare de mandate a membrilor CSM, CSP și organelor specializate ale acestora.
2. Alegerea anterioară în cadrul CSM, CSP și organelor specializate ale acestora a unor persoane care nu erau integre, precum și care nu aveau o reputație ireproșabilă.
3. Implicarea unor candidați la funcțiile administrative și a unor foști membri ai CSM, CSP și ai organelor specializate ale acestora în scandaluri publice, ce au creat suspiciuni de corupție, imparțialitate, lipsă de integritate.
4. Insuficiența cadrului normativ actual care reglementează procedura de verificare a integrității candidaților pentru funcțiile de membru în CSM, CSP și în organele specializate ale acestora.
5. Lipsa soluției tehnice pentru organizarea în timpul pandemiei a procedurilor de votare în regim online în cadrul AGJ și AGP.

### ***d) Descrieți cum a evoluat problema și cum va evolua fără o intervenție***

Continuarea practicii de alegere în CSM, CSP și organele specializate ale acestora a unor candidați, integritatea cărora nu este verificată, va duce la diminuarea continuă a ratei de încredere a societății în justiție.

Dacă nu se va interveni pentru a modifica legislația și a schimba situația actuală, persoanele lipsite de integritate și cu reputație dubioasă vor predomina în organele de autoadministrare, iar numărul încălcărilor legislației, plîngerilor și scandalurilor publice va fi în continuă creștere. De asemenea, va crește și numărul petițiilor referitoare la încălcările comise de judecători și procurori, precum și numărul contestărilor la hotărârile organelor de autoadministrare.

### ***e) Descrieți cadrul juridic actual aplicabil raporturilor analizate și identificați carențele prevederilor normative în vigoare, identificați documentele de politici și reglementările existente care condiționează intervenția statului***

Cadrul juridic actual este constituit din următoarele acte normative:

<sup>10</sup> A se vedea detalii despre laundromatul rusesc și implicarea sistemului judiciar și a altor instituții de stat în raportul Capturarea statului: cauza Republicii Moldova, 2017, Transparency International-Moldova, ADEPT, LRCM și IDIS-Viitorul, disponibil la [http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/06/TI\\_Moldova\\_State\\_Capture.pdf](http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/06/TI_Moldova_State_Capture.pdf).

<sup>11</sup> A se vedea detalii despre date statistice ale AAIJ pentru 2018: [https://aaij.justice.md/files/document/attachments/300-306\(3\).pdf](https://aaij.justice.md/files/document/attachments/300-306(3).pdf).

5. Legea nr. 947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii;
6. Legea nr. 154/2012 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor;
7. Legea nr. 178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor;
8. Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură;
9. Legea integrității nr. 82/2017.

Subliniem faptul că actualmente legislația nu prevede în calitate de condiție obligatorie pentru persoanele care candidează pentru funcțiile CSM, CSP și în organele specializate ale acestora efectuarea verificării integrității, inclusiv al stilului și costurilor de viață.

Cu referire la documentele de politici relevante, menționăm obiectivul 3.3 Crearea unui mecanism eficient de evaluare externă a judecătorilor și procurorilor din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 235/2021. Reieșind din faptul că anume de CSM, CSP și de organele specializate ale acestora depinde independența și cariera judecătorilor și procurorilor, considerăm că evaluarea integrității candidaților la funcțiile din organele de autoadministrare respectivă este o condiție de bază pentru asigurarea autonomiei și independenței autorității judecătorești. Astfel, evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor va avea eficiență doar dacă în procesul respectiv va fi implicat CSM și CSP, având membri integri.

## **2. Stabilirea obiectivelor**

***a) Expuneți obiectivele (care trebuie să fie legate direct de problemă și cauzele acesteia, formulate cuantificat, măsurabil, fixat în timp și realist)***

Drept obiective se propun următoarele:

1. Organizarea convocării de către CSM și CSP în termen de 3 luni de la intrarea în vigoare a proiectului de lege a Adunării Generale a Judecătorilor și Adunării Generale a Procurorilor.
2. Deblocarea pînă în luna aprilie 2022 a activității CSM, CSP și organelor specializate ale acestora.
3. Crearea mecanismului pentru efectuarea verificării integrității candidaților la funcțiile administrative din CSM, CSP și organele specializate ale acestora;
4. Efectuarea pînă la finele anului 2022 a verificării integrității candidaților la funcțiile administrative din CSM, CSP și organele specializate ale acestora.
5. Crearea pre-condițiilor necesare pentru promovarea ulterioară a reformelor referitoare la evaluarea externă extraordinară a judecătorilor și procurorilor.
6. Sporirea, pînă la finele anului 2022, a încrederii în sistemul judecătoresc și procuratură a cel puțin 30% din cetățeni.

## **3. Identificarea opțiunilor**

***a) Expuneți succint opțiunea „a nu face nimic”, care presupune lipsa de intervenție***

După cum s-a menționat supra, în cazul lipsei de intervenție în problematica analizată, situația precară din sistemul judecătoresc și din procuratură, precum și din organele de autoadministrare a acestor profesii juridice se va agrava continuu, cu riscul ca acestea să fie dominate de persoane lipsite de integritate, cu reputație dubioasă și coruptibile. În context, se va continua practica adunărilor generale ineficiente, amânate de nenumărate ori, practica selectării și promovării judecătorilor și procurorilor, ignorînd prevederile actelor normative. Menționăm că există riscul ca organele de autoadministrare să se transforme în pîrghii de promovare a intereselor ilegale a unor persoane lipsite de integritate.

În asemenea circumstanțe, promovarea principiilor statului de drept, precum și a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului vor rămîne la nivelul unor declarații scrise, dar nerealizate în practică.

***b) Expuneți principalele prevederi ale proiectului, cu impact, explicând cum acestea țintesc cauzele problemei, cu indicarea noutăților și întregului spectru de soluții/drepturi/obligații ce se doresc să fie aprobate***

Proiectul prevede următoarele schimbări majore:

- crearea unei structuri noi, care va evalua integritatea candidaților la funcțiile administrative din cadrul CSM, CSP și organelor specializate ale acestora;
- stabilirea unei condiții noi, obligatorii pentru candidații la funcțiile menționate și, anume, de a fi evaluați pozitiv de către Comisia de evaluare;
- obligativitatea de a include decizia Comisiei de evaluare în dosarul de concurs al candidaților;
- stabilirea unei proceduri simplificate (cu o cale de atac) și rapide (cu termene prescurtate pentru atac și judecare) de contestare a deciziilor Comisiei de evaluare.
- stabilirea unor termeni restrânși pentru acțiunile ce urmează a fi întreprinse de către Parlament, Guvern și organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor în vederea asigurării bunei implementări a proiectului de lege.

***c) Expuneți opțiunile alternative analizate sau explicați motivul de ce acestea nu au fost luate în considerare***

Pe marginea problemelor care au stat la baza elaborării proiectului actului normativ, alegerea de bază a fost realizată între soluția de a crea o Comisie de evaluare independentă (și, bineînțeles, de a modifica cadrul normativ existent) și soluția de a nu se interveni.

În cadrul opțiunii de a interveni, au fost examinate câteva sub-opțiuni referitoare la statutul Comisiei de evaluare:

- a) crearea acesteia cu statut total independent, fără a fi dependentă decizional de o autoritate publică sau de un organ de autoadministrare;
- b) crearea acesteia în subordinea Ministerului Justiției - s-a renunțat la opțiunea dată, deoarece există riscul creării unei impresii greșite de influențare a activității Comisiei de evaluare de către puterea executivă.
- c) crearea acesteia pe lângă Autoritatea Națională de Integritate - s-a renunțat la opțiunea dată, deoarece Comisia de evaluare va examina nu doar informația obținută de la ANI, ci și de la Serviciul de Informație și Securitate, Serviciul Fiscal de Stat și alte autorități publice. În aceste circumstanțe, este incorect de a crea comisia în cadrul ANI-ului. De asemenea, există riscul creării unei impresii greșite de influențare a activității comisiei de către conducerea ANI.
- d) crearea acesteia pe lângă CSM sau CSP – la această opțiune s-a renunțat din motive similare opțiunilor expuse supra.

Urmare a analizei sub-opțiunilor, s-a optat pentru o versiune mixtă: Comisia de evaluare (inclusiv secretariatul acesteia) va avea independență decizională și funcțională, fără a avea statut de persoană juridică, iar mijloacele financiare necesare remunerării membrilor naționali vor fi gestionate de către Ministerul Justiției. În acest sens, menționăm că un model similar de gestionare a resurselor financiare este reglementat pentru colegiul disciplinar al notarilor.<sup>12</sup>

**4. Analiza impacturilor opțiunilor**

<sup>12</sup> A se vedea art. 67 alin. (8) din Legea nr. 69/2016 cu privire la organizarea activității notarilor: ”(8) Președintele, membrii sau, după caz, membrii supleanți ai Colegiului disciplinar beneficiază, pentru fiecare ședință la care participă, de o indemnizație echivalentă cu a treia parte (1/3) din salariul mediu pe economie, dar nu mai mult decât pentru 3 ședințe pe lună, achitate din contul mijloacelor financiare alocate Ministerului Justiției de la bugetul de stat.”

**a) Expuneți efectele negative și pozitive ale stării actuale și evoluția acestora în viitor, care vor sta la baza calculării impacturilor opțiunii recomandate**

Situația actuală nu produce nici un efect pozitiv. În context pot fi evidențiate doar efectele negative ale acesteia:

- funcționarea defectuoasă a CSM, CSP și organelor specializate ale acestora;
- numărul în creștere a plîngerilor privind încălcările comise de judecători și procurori;
- numărul în creștere a contestărilor hotărîrilor CSM și CSP;
- continuarea practicii incorecte de ignorare a procedurilor de promovare, transfer, numire a judecătorilor și procurorilor;
- imposibilitatea promovării reformei de evaluare externă extraordinară a judecătorilor și procurorilor;
- discreditarea imaginii sistemului judecătoresc și a procuraturii.

**b<sup>1</sup>) Pentru opțiunea recomandată, identificați impacturile completînd tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea**

Opțiunea recomandată are un impact sub formă de costuri determinate de:

- Identificarea sediului

Se propune ca sediul necesar pentru desfășurarea activității Comisiei de evaluare să fie identificat de către Guvernul Republicii Moldova.

- Întreținerea sediului (ex: servicii comunale, pază, ș.a.) și dotarea acestuia cu mobilier, tehnică de calcul, birotică ș. a.;

Menționăm că cheltuielile respective nu vor fi suportate din contul bugetului de stat. Or, proiectul prevede posibilitatea de finanțare a activității Comisiei de evaluare și din alte surse neinterzise de lege. Astfel, cheltuielile date vor fi asumate direct de către partenerii de dezvoltare.

- Remunerarea angajaților din secretariat

Secretariatul va fi constituit din 15 persoane. Menționăm că persoanele care vor fi angajate în secretariat nu vor avea statut de funcționari publici. Ca și în cazul de mai sus, cheltuielile ce țin de angajarea și remunerarea acestora vor fi asumate de către partenerii de dezvoltare.

- Remunerarea membrilor naționali și a supleanților;

Proiectul prevede achitarea pentru fiecare membru, desemnat de actorii interni, din contul bugetului de stat, a indemnizații lunare echivalente cu dublul salariului de funcție al Judecătorului Curții Supreme de Justiție cu vechimea în muncă de peste 16 ani.

Potrivit Tabelului nr. 1 din Anexa nr. 4 la Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, pentru judecătorii Curții Supreme de Justiție cu vechimea în muncă în funcția de judecător de pînă la 16 ani este stabilită clasa de salarizare 119 și coeficientul de salarizare 12,29.

De asemenea, precizăm că pentru anul 2022, pentru judecătorii Curții Supreme de Justiție a fost stabilită valoarea de referință în mărime de 2600 lei. Drept urmare, indemnizația lunară al unui membru național va constitui:

$$12,29 * 2\ 600\ lei * 2 = 63\ 920\ lei.$$

Pentru un an indemnizația care urmează a fi plătită celor 3 membri de bază va constitui aproximativ:

$$(63\ 920\ lei * 12\ luni) * 3\ persoane = 2\ 301\ 120\ lei$$

Menționăm că la indemnizația menționată se va calcula contribuția de asigurare socială obligatorie în proporție de 29 %, ce va constitui 667 325 lei anual. Astfel, suma totală necesară necesară va constitui 2 968 445 lei anual.

Menționăm că proiectul prevede faptul că atât membrii naționali de bază, cât și supleanții acestora vor fi remunerați proporțional timpului efectiv lucrat.

În context, trebuie să subliniem faptul că în cadrul bugetului de stat pentru anul 2022, Ministerului Justiției i-au fost alocate resurse financiare în sumă de 14 778,5 mii lei pentru implementarea reformelor ce țin de evaluarea externă extraordinară a judecătorilor și procurorilor. Având în vedere faptul că evaluarea integrității candidaților la funcțiile administrative din CSM, CSP și organele specializate ale acestora constituie o parte integrantă și, totodată o pre-condiție de bază pentru evaluarea externă, sumele necesare pentru remunerarea membrilor naționali ai Comisiei de evaluare vor fi acoperite din resursele financiare destinate evaluării extraordinare a judecătorilor și procurorilor.

Beneficiile care vor decurge din opțiunea adoptată constau în următoarele:

- selectarea unor candidați integri în cadrul CSM, CSP și organelor specializate ale acestora;
- completarea funcțiilor vacante din CSM, CSP și organelor specializate ale acestora;
- deblocarea și asigurarea funcționalității CSM, CSP și organelor specializate ale acestora;
- asigurarea corectitudinii deciziilor luate în cadrul CSM, CSP și organelor specializate ale acestora;
- crearea premiselor pentru promovarea și implementarea reformelor ce țin de evaluarea externă extraordinară a judecătorilor și procurorilor;
- reducerea numărului de încălcări și, respectiv, a numărului de plângeri contra judecătorilor și procurorilor;
- ridicarea nivelului încrederii societății în justiție;
- îmbunătățirea imaginii Republicii Moldova pe plan internațional.

Părțile interesate, care vor fi afectate pozitiv sunt:

- societatea/cetățenii, în general;
- judecătorii și procurorii, în special.

Părțile interesate, care vor fi afectate negativ sunt candidații la funcțiile administrative din CSM, CSP și organele specializate ale acestora, care vor fi evaluați negativ de către Comisia de evaluare.

***b<sup>2</sup>) Pentru opțiunile alternative analizate, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea***

Nu au fost analizate opțiuni alternative.

***c) Pentru opțiunile analizate, expuneți cele mai relevante/iminente riscuri care pot duce la eșecul intervenției și/sau schimba substanțial valoarea beneficiilor și costurilor estimate și prezentați presupuneri privind gradul de conformare cu prevederile proiectului a celor vizați în acesta***

1. Există riscul ca în cadrul adunărilor generale să nu fie întrunit cvorumul necesar pentru a asigura caracterul deliberativ al acestora. În acest caz, va fi necesară convocarea repetată a adunărilor generale.

2. Există riscul agravării situației pandemice în țară, ceea ce va face imposibilă organizarea adunărilor generale cu prezența fizică a membrilor. În acest caz, va fi examinată posibilitatea dezvoltării soluției tehnice pentru organizarea ședințelor adunărilor generale în regim on-line.

3. Este posibil ca nici unul din candidații la funcțiile administrative din CSM, CSP și organele administrative să nu treacă evaluarea integrității. În acest caz, va fi necesară repetarea concursurilor.

4. Este riscul ca nici unul din candidații care au trecut evaluarea să nu fie votați de membrii adunărilor generale. În acest caz, va fi necesară repetarea concursurilor.

***d) Dacă este cazul, pentru opțiunea recomandată expuneți costurile de conformare pentru întreprinderi, dacă există impact disproporționat care poate distorsiona concurența și ce impact are opțiunea asupra întreprinderilor mici și mijlocii. Se explică dacă sînt propuse măsuri de diminuare a acestor impacturi***

Nu este cazul.

### **Concluzie**

***e) Argumentați selectarea unei opțiuni, în baza atingerii obiectivelor, beneficiilor și costurilor, precum și a asigurării celui mai mic impact negativ asupra celor afectați***

Avînd în vedere argumentele expuse *supra*, inclusiv beneficiile care vor fi obținute, considerăm că opțiunea propusă este unica fezabilă și proiectul urmează a fi susținut și adoptat.

## **5. Implementarea și monitorizarea**

***a) Descrieți cum va fi organizată implementarea opțiunii recomandate, ce cadru juridic necesită a fi modificat și/sau elaborat și aprobat, ce schimbări instituționale sînt necesare***

Pentru buna implementare a opțiunii recomandate nu este necesară modificarea legislației ce constituie cadrul normativ conex. Or, în Capitolul III al proiectului de lege au fost incluse modificările corespunzătoare ce vor fi efectuate în unele acte legislative. Opțiunea recomandată implică doar aprobarea de către Comisia de evaluare a propriului regulament de organizare și funcționare și aprobarea de către Parlament a componenței nominale a Comisiei de evaluare.

Pentru buna implementare a proiectului, Guvernul și Parlamentul vor fi întreprinse următoarele activități imediate:

1. Guvernul (prin intermediul Ministerului Justiției) va contacta în decursul a 5 zile lucrătoare partenerii de dezvoltare și Parlamentul în vederea desemnării de către aceștia a membrilor Comisiei de evaluare. Ulterior Parlamentul va decide cu votul a 3/5 din deputați privind aprobarea membrilor propuși. Concomitent, li se va solicita partenerilor de dezvoltare identificarea și angajarea persoanelor care vor activa în cadrul secretariatului Comisiei de evaluare.

2. Guvernul (prin intermediul Ministerului Justiției) va solicita fracțiunilor parlamentare desemnarea a 3 membri naționali și 3 supleanți.

3. Guvernul (prin intermediul Ministerului Finanțelor și Ministerului Justiției) va asigura remunerarea membrilor naționali și supleanților acestora din Comisia de evaluare din contul mijloacelor financiare alocate de la bugetul de stat pentru evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor.

4. Guvernul (prin intermediul Instituției publice Direcția generală pentru administrarea clădirilor Guvernului Republicii Moldova) va identifica sediul pentru desfășurarea activității Comisiei de evaluare și Secretariatului acesteia.

În termen de 30 zile de la constituire, Comisia independentă de evaluare va elabora și va aproba în cadrul ședinței, Regulamentul său de organizare și funcționare.

Organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor vor anunța demararea concursurilor pentru ocuparea funcțiilor administrative vacante din cadrul acestora și din cadrul organelor din subordine. După încheierea termenului-limită pentru depunerea dosarelor de participare la concursurile respective, CSM și CSP vor solicita Comisiei de evaluare efectuarea evaluării candidaților respectivi.

În scopul efectuării evaluării candidaților, Comisia de evaluare va solicita de la Autoritatea Națională de Integritate, Serviciul de Informație și Securitate, Serviciul Fiscal de Stat și alte autorități publice prezentarea informației deținute de acestea referitor la candidați.

Candidații care vor avea o evaluare pozitivă, vor fi propuși pentru votare în cadrul adunărilor generale ale judecătorilor și procurorilor. În acest scop, organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor, în termen 7 zile de la emiterea de către Comisia de evaluare a deciziei de evaluare a ultimului candidat, vor întreprinde următoarele activități:

a) Consiliul Superior al Magistraturii va convoca Adunarea Generală a Judecătorilor pentru selectarea membrilor consiliului respectiv și ai organelor specializare ale acestuia în vederea suplinii funcțiilor vacante;

b) Consiliul Superior al Procurorilor va convoca Adunarea Generală a Procurorilor pentru selectarea membrilor consiliului respectiv și ai organelor specializare ale acestuia, în vederea suplinii funcțiilor vacante.

În cazul în care nu vor fi completate toate funcțiile administrative vacante, se vor organiza concursuri repetate și se va solicita repetat evaluarea candidaților de către Comisia de evaluare.

***b) Indicați clar indicatorii de performanță în baza cărora se va efectua monitorizarea***

- Comisie de evaluare funcțională (în baza numărului ședințelor desfășurate/amânate);
- Numărul adunărilor generale ale judecătorilor și procurorilor convocate;
- Cvorum în cadrul CSM, CSP și în organele specializate asigurat;
- Numărul solicitărilor privind evaluarea candidaților depuse de CSM și CSP la Comisia de evaluare;
- Numărul candidaților evaluați de Comisia de evaluare;
- Numărul candidaților aleși de către adunările generale ale judecătorilor și procurorilor;
- Indicele de încredere a populației în justiție.

***c) Identificați peste cât timp vor fi resimțite impacturile estimate și este necesară evaluarea performanței actului normativ propus. Explicați cum va fi monitorizată și evaluată opțiunea***

Proiectul propune Comisia de evaluare să funcționeze pînă în momentul în care se va finaliza evaluarea tuturor candidaților la funcțiile administrative din cadrul CSM, CSP și organelor specializate ale acestora, care vor deveni vacante la data intrării în vigoare a proiectului de lege, precum și timp de 7 luni de la intrarea în vigoare a acesteia. Astfel, Comisia de evaluare urmează să funcționeze cel mult 1 an și își va încheia activitatea anterior demarării procedurii de evaluare externă a judecătorilor și procurorilor.

Impactul financiar al proiectului va fi resimțit odată cu demararea activității Comisiei de evaluare, or, va fi necesară achitarea salariilor pentru membrii acesteia.

Impactul pozitiv asupra sistemului judecătoresc și procuraturii va deveni vizibil odată cu deblocarea activității CSM, CSP și organelor specializate ale acestora.

Pentru monitorizarea impactului reglementării se vor analiza rapoartele de activitate ale CSM, CSP și organele acestora, se va evalua încrederea cetățenilor în justiție, se va evalua opinia judecătorilor și procurorilor despre activitatea CSM și CSP.

## 6. Consultarea

### a) Identificați principalele părți (grupuri) interesate în intervenția propusă

Consiliul Superior al Magistraturii;  
Curtea Supremă de Justiție;  
Curtea de Apel Chișinău;  
Curtea de Apel Bălți;  
Curtea de Apel Cahul;  
Curtea de Apel Comrat;  
Judecătoriile;  
Consiliul Superior al Procurorilor;  
Procuratura Generală;  
Procuratura Anticorupție;  
Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale;  
Autoritatea Națională de Integritate;  
Serviciul de Informații și Securitate;  
Centrul Național Anticorupție;  
Ministerul Finanțelor;  
Asociația Obștească „Centrul de analiză și prevenire a corupției”;  
Asociația Obștească „Centrul de Resurse Juridice din Moldova”;  
Asociația Obștească „Institutul pentru Politici și Reforme Europene”;  
Asociația Obștească „Vocea Justiției”;  
Asociația Obștească „Asociația Procurorilor pentru Ordine și Dreptate”;  
Asociația Obștească „Centrul de politici și reforme”.

### b) Explicați succint cum (prin ce metode) s-a asigurat consultarea adecvată a părților

În scopul respectării prevederilor *Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional*, *Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative și Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative*, aprobată prin *Hotărârea Guvernului nr. 23/201*, anunțul privind inițierea elaborării proiectului a fost plasat pe pagina web oficială a Ministerului Justiției [www.justice.gov.md](http://www.justice.gov.md), la directoriul *Transparența decizională*, secțiunea *Anunțuri privind inițierea elaborării actelor normative*. Anunțul poate fi vizualizat la linkul: <http://justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=184&id=5430>.

De asemenea, prin scrisoarea nr. 03/9871 din 7 decembrie 2021, Analiza impactului de fundamentare a proiectului a fost prezentată Ministerului Finanțelor spre consultare, fiind plasată pe pagina web a Ministerului Justiției la secțiunea *Proiecte de acte normative remise spre coordonare*, având nr. 626. Suplimentar, proiectul legii a fost prezentat și Comisiei de la Veneția pentru consultare.

În vederea respectării tuturor procedurilor de creație legislativă stabilite de *Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative*, proiectul a fost înregistrat la Cancelaria de Stat cu numărul unic 630/MJ/2021 și supus procedurii de avizare cu toate instituțiile interesate în domeniu. Proiectul a fost transmis pentru avizare și consultare publică tuturor părților interesate, fiind plasat și pe pagina web oficială a Ministerului Justiției, la rubrica *Transparența decizională*, secțiunea *Proiecte de acte normative remise spre coordonare*, proiectul cu nr. 630. De asemenea, la data de 24 decembrie 2021 a fost organizată o ședință de consultare publică a proiectului cu reprezentanții părților interesate.

În urma recepționării avizelor de la autoritățile participante la avizare, toate propunerile și obiecțiile au fost analizate în sinteza obiecțiilor și propunerilor, fiind însoțite de argumentarea autorului proiectului, în vederea acceptării sau neacceptării acestora.

Subliniem faptul că proiectul a fost consultat cu Comisia de la Veneția și Direcția Generală Drepturile Omului și Stat de Drept a Consiliului Europei care au prezentat Opinia comună nr. 1069/2021 din 13 decembrie 2021, precum și cu World Bank Group Moldova.

În procesul de avizare și consultare publică au fost recepționate propuneri de la: Ministerul Finanțelor, Autoritatea Națională de Integritate, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Supremă de Justiție, Curtea de Apel Chișinău, Curtea de Apel Bălți, Consiliul Superior al Procurorilor, Procuratura Generală, Serviciul Informații și Securitate, Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, Uniunea Avocaților din Republica Moldova, A.O. „Institutul pentru Politici și Reforme Europene”, A.O. „Centrul de Resurse Juridice din Moldova”, A.O. ”Vocea Justiției”.

Au prezentat lipsă de propuneri: Curtea de Apel Comrat, Judecătoria Comrat, Ministerul Muncii și Protecției Sociale. Nu au prezentat propuneri: A.O. „Centrul de politici și reforme”, A.O. „Centrul de analiză și prevenire a corupției”.

***c) Expuneți succint poziția fiecărei entități consultate față de documentul de analiză a impactului și/sau intervenția propusă (se expune poziția a cel puțin unui exponent din fiecare grup de interese identificat)***

Analiza de impact în procesul de fundamentare a proiectului de lege în discuție a fost avizată cu Ministerul Finanțelor pe marginea cheltuielilor bugetare necesare pentru buna funcționare a Comisiei de evaluare.

Ministerul Finanțelor a evidențiat necesitatea definitivării statutului Comisiei de evaluare și a rolului Ministerului Justiției în procesul de gestionare a resurselor financiare destinate Comisiei de evaluare.

De asemenea, s-a recomandat de a preciza în proiect care dintre membrii Comisiei de evaluare vor fi remunerați din bugetul de stat, precum și modalitatea de calculare a remunerației pentru membrii supleanți. În contextul utilizării noțiunii de ”salariu”, Ministerul finanțelor a recomandat fie completarea Legii nr. 270/2018 privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar, fie substituirea noțiunii de ”salariu” cu noțiunea de ”indemnizație”. Suplimentar, s-a sugerat completarea Capitolului IV cu o prevedere expresă, referitoare la dreptul de a folosi resursele financiare alocate deja de la bugetul de stat pentru evaluarea externă/extraordinară a judecătorilor și procurorilor, în scopul remunerației membrilor Comisiei de evaluare.

**Anexă**

**Tabel pentru identificarea impacturilor**

Categoriile de impact	Punctaj atribuit		
	Opțiunea propusă	Opțiunea alterativă 1	Opțiunea alterativă 2
<b>Economic</b>			
costurile desfășurării afacerilor	0	-	-
povara administrativă	-1	-	-
fluxurile comerciale și investiționale	0	-	-
competitivitatea afacerilor	0	-	-
activitatea diferitor categorii de întreprinderi mici și mijlocii	0	-	-
concurența pe piață	0	-	-
activitatea de inovare și cercetare	0	-	-
veniturile și cheltuielile publice	-1	-	-
cadrul instituțional al autorităților publice	0	-	-
alegerea, calitatea și prețurile pentru consumatori	0	-	-

bunăstarea gospodăriilor casnice și a cetățenilor	0	-	-
situația social-economică în anumite regiuni	0	-	-
situația macroeconomică	0	-	-
alte aspecte economice	0	-	-
<b>Social</b>			
gradul de ocupare a forței de muncă	+1	-	-
nivelul de salarizare	0	-	-
condițiile și organizarea muncii	0	-	-
sănătatea și securitatea muncii	0	-	-
formarea profesională	0	-	-
inegalitatea și distribuția veniturilor	0	-	-
nivelul veniturilor populației	0	-	-
nivelul sărăciei	0	-	-
accesul la bunuri și servicii de bază, în special pentru persoanele social-vulnerabile	0	-	-
diversitatea culturală și lingvistică	0	-	-
partidele politice și organizațiile civice	0	-	-
sănătatea publică, inclusiv mortalitatea și morbiditatea	0	-	-
modul sănătos de viață al populației	0	-	-
nivelul criminalității și securității publice	+2	-	-
accesul și calitatea serviciilor de protecție socială	0	-	-
accesul și calitatea serviciilor educaționale	0	-	-
accesul și calitatea serviciilor medicale	0	-	-
accesul și calitatea serviciilor publice administrative	+2	-	-
nivelul și calitatea educației populației	0	-	-
conservarea patrimoniului cultural	0	-	-
accesul populației la resurse culturale și participarea în manifestații culturale	0	-	-
accesul și participarea populației în activități sportive	0	-	-
discriminarea	0	-	-
alte aspecte sociale	0	-	-
<b>De mediu</b>			
clima, inclusiv emisiile gazelor cu efect de seră și celor care afectează stratul de ozon	0	-	-
calitatea aerului	0	-	-
calitatea și cantitatea apei și resurselor acvatice, inclusiv a apei potabile și de alt gen	0	-	-
biodiversitatea	0	-	-
flora	0	-	-
fauna	0	-	-
peisajele naturale	0	-	-
starea și resursele solului	0	-	-
producerea și reciclarea deșeurilor	0	-	-
utilizarea eficientă a resurselor regenerabile și neregenerabile	0	-	-

consumul și producția durabilă	0	-	-
intensitatea energetică	0	-	-
eficiența și performanța energetică	0	-	-
bunăstarea animalelor	0	-	-
riscuri majore pentru mediu (incendii, explozii, accidente etc.)	0	-	-
utilizarea terenurilor	0	-	-
alte aspecte de mediu	0	-	-

*Tabelul se completează cu note de la -3 la +3, în drept cu fiecare categorie de impact, pentru fiecare opțiune analizată, unde variația între -3 și -1 reprezintă impacturi negative (costuri), iar variația între 1 și 3 – impacturi pozitive (beneficii) pentru categoriile de impact analizate. Nota 0 reprezintă lipsa impacturilor. Valoarea acordată corespunde cu intensitatea impactului (1 – minor, 2 – mediu, 3 – major) față de situația din opțiunea „a nu face nimic”, în comparație cu situația din alte opțiuni și alte categorii de impact. Impacturile identificate prin acest tabel se descriu pe larg, cu argumentarea punctajului acordat, inclusiv prin date cuantificate, în compartimentul 4 din Formular, lit. b<sup>1</sup>) și, după caz, b<sup>2</sup>), privind analiza impacturilor opțiunilor.*

**Anexe**

Proiectul de lege  
Nota informativă la proiect  
Avizul Ministerului Finanțelor