

NOTĂ INFOMATIVĂ
la proiectul Hotărîrii Parlamentului pentru modificarea și completarea
Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției
pentru anii 2011–2016

1. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite

În ultimii ani, autoritățile Republicii Moldova au făcut pași importanți în direcția reformării sistemului justiției. În prezent, Guvernul Republicii Moldova implementează Strategia de Reformă a Sectorului Justiției (SRSJ) pentru anii 2011-2016 și Planul de acțiuni aferent acesteia. Acestea integrează toate inițiativele relevante, într-un cadru unitar și vizează dezvoltarea durabilă a sectorului prin acțiuni concrete și fezabile. Este important de subliniat ca atât Strategia, cât și Planul de acțiuni, au fost susținute de Parlament în semn de consens general la cel mai înalt nivel.

În general, se poate afirma că SRSJ poate fi considerată corespunzătoare atât în ceea ce privește formatul, cât și cu referire la formularea substanțială a politicilor. Este un ghid coerent și suficient de eficace pentru reformă și acțiuni. Planul de acțiuni dezvoltă Strategia, indicând activitățile care trebuie întreprinse cu privire la domeniile specifice de intervenție și în cadrul fiecăreia dintre direcțiile strategice, și cei șapte piloni definiți de aceasta. Planul este un document amplu, reprezentând o foaie de parcurs sectorială cuprinzătoare pentru aspirațiile europene ale țării, în mod special vizând consolidarea democrației, respectarea drepturilor omului, lupta împotriva corupției, modernizarea și eficientizarea sistemului judiciar și a lanțului instituțional al sistemului justiției, în general.

Așa cum se cunoaște, planurile strategice trebuie văzute ca documente „vii”, mai ales atunci când implementarea lor este prevăzută pentru perioade lungi de timp. De aceea, pentru a-și atinge adevăratele scopuri, revizuirea lor periodică și actualizarea lor sistematică este o necesitate. Pentru a fi făcute temeinic, reformele au nevoie de timp, eforturi și angajament puternic.

Prezentul proiect constituie o urmare firească a unei activități de revizuire detaliată a celor două documente strategice menționate *supra*, văzută ca o acțiune amplă și necesară de trecere în revistă a stadiului actual al implementării reformei, prin prisma noilor realități și experiențe după doi ani și jumătate de la adoptarea SRSJ.

Experiențele înregistrate de instituții în implementarea Planului de acțiuni al SRSJ sunt diverse, obstacolele și provocările destul de numeroase, dar și bunele intenții și dorința de progres pe măsură.

Propunerile curente de modificare și completare a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei intervin cu scopul ajustării acestora necesităților actuale, pentru a se ține seama de schimbările apărute și de experiențele înregistrate în implementare, precum și întru corijarea unor deficiențe constatate cu ocazia evaluării inițiale a stării de fapt și mersului implementării Strategiei.

Unele modificări propuse sunt de substanță, vizând necesitatea asigurării implementării reale a unor măsuri de reformă.

Adoptarea rapidă a modificărilor prezentate, marea lor majoritate fiind propuse de instituțiile care nemijlocit execută acțiunile strategice, ar fi un pas important în direcția unei participări mai active la avansarea reformei în justiție.

Este de menționat că ***amendamentele propuse urmează să fie operate concomitent*** în cele două documente strategice - Strategia de Reformă a Sectorului Justiției (SRSJ) pentru anii 2011-2016 și Planul de Acțiuni aferent acesteia. Raționamentul dat se bazează, pe de o parte pe faptul că Planul de acțiuni vine ca o prelungire și detaliere a Strategiei, astfel încât aceasta

a primit mai multă „substanță”, iar pe de altă parte, pe faptul că orice modificare la nivelul domeniilor de intervenție din Planul de Acțiuni se impune a fi reflectată și în Strategie, ca act juridic cu forță superioară (Strategia a fost aprobată prin Lege, iar Planul - prin Hotărâre de Parlament).

2. Principalele prevederi ale proiectului

Esența modificărilor propuse este de diferită natură. Acestea pot fi grupate generic în următoarele categorii de amendamente :

- ✓ **indicatorii de rezultat** sau **indicatorii nivelului de implementare**, după caz. În general, este vorba de modificări care presupun „divizarea” („dezagregarea”) indicatorilor deja existenți. (de ex. actualul indicator „Proiect de lege elaborat și remis spre examinare Guvernului” de la mai multe acțiuni va deveni „1. Proiect de lege elaborat 2. Proiect de lege remis spre examinare Guvernului”). Raționamentul acestor modificări este de a avea cel puțin 2 indicatori de rezultat pentru fiecare acțiune, fapt ce ar permite o monitorizare mai adecvată și exactă a măsurilor de realizare a Planului de acțiuni, în special referitor la aplicarea calificativului de „parțial realizată” unei anumite acțiuni. O altă categorie de modificări care intervin la acest nivel este introducerea unor indicatori noi, care pot da valențe noi acțiunilor respective și asigură o executare mai adecvată a acestora. (de ex. la acțiunea 6.4.6.2 „Dezvoltarea serviciilor de reabilitare a victimelor torturii și altor rele tratamente” se instituie 2 indicatori noi unul dintre care este „Fond pentru reabilitarea victimelor creat și resursele necesare alocate victimelor”).
- ✓ **termenelor de realizare** a acțiunilor. În esență, se are în vedere prelungirea termenelor de implementare a acțiunilor în sensul redării unor noi valențe acestor acțiuni. De ex. un studiu nerealizat, care a fost conceput ca un studiu *ex-ante* vizavi de un domeniu pentru modificarea ulterioară a legislației, aparent nu mai este necesar odată ce legislația a suferit amendamentele respective, însă reieșind din noile realități, s-a considerat oportun de a fi „transformat” într-un studiu *ex-post* pentru a vedea efectele și impactul acestor modificări legislative. În multe cazuri, prelungirea termenelor de implementare a acțiunilor este argumentată de specificul acestora – activități de formare profesională (seminare, traininguri etc.) care trebuie să fie continuate. Este important a menționa că s-a convenit precum că neexecutarea în termen a unei acțiuni nu constituie *per se* o justificare pentru extinderea termenelor de implementare.
- ✓ rubricii ce ține de **instituțiile responsabile de implementare**. În unele cazuri, s-a constatat că Planul de acțiuni în mod nejustificat pune în sarcina unor instituții acțiuni care nu țin de competența lor, fapt ce influențează negativ progresul de implementare a reformei. Alături, ordinea enumerării instituțiilor responsabile de implementare este una care nu corespunde competențelor instituționale. Modificările propuse vin să corecteze aceste aspecte, dar unele țin și de necesitatea ajustării denumirii instituțiilor conform modificărilor legislative (în particular este vorba de Centrul Național Anticorupție și Oficiul Avocatului Poporului).
- ✓ în vederea excluderii acțiunilor calificate ca fiind desuete/irelevante - acțiuni care nu au fost realizate conform termenelor, obiectivelor și indicatorilor de rezultat prevăzute de Strategie și Planul de acțiuni, pentru că, în condițiile actuale, realizarea lor nu este necesară și ar fi formală, implicând cheltuieli nejustificate sau, în general, realizarea acțiunii este imposibilă în virtutea circumstanțelor obiective create. prin intermediul introducerii unor **acțiuni noi**, dar care se integrează armonios în construcția structurală a Planului de acțiuni și Strategiei (Domeniu specific de intervenție - Direcție strategică - Pilon), precum și vin să completeze acțiunile deja prescrise pentru a face mai eficientă și completă atingerea scopurilor propuse prin aceste documente strategice. În lista acțiunilor noi se înscriu:
 - 1.1.4.4 Automatizarea și unificarea evidenței și raportării contabile în sistemul

- judecătorească;
- 1.1.11.3¹ Evaluarea cadrului normativ cu privire la procedura de asigurare a securității participanților la proces;
 - 1.2.1.4 Elaborarea și implementarea unei strategii de comunicare a Consiliului Superior al Magistraturii cu publicul, mass-media și alți actori interesați;
 - 3.3.3.3 Instituirea și implementarea unui mecanism de acces la bazele de date pentru exercitarea efectivă și deplină a atribuțiilor executorilor judecătorești;
 - 5.1.2.4¹ Elaborarea planului de instruire în domeniul medierii și arbitrajului a judecătorilor, procurorilor, avocaților publici, notarilor, executorilor judecătorești, parajuriștilor, personalului oficiilor teritoriale centrale de asistență juridică garantată de stat;
 - 6.3.3.7 Amenajarea, în incinta birourilor de probațiune, a spațiilor destinate întrevederilor cu minorii subiecți ai probațiunii;
 - 6.4.5.5 Instruirea personalului medical din locurile de detenție cu privire la examinarea eficientă a cazurilor de tortură și rele tratamente;
 - 6.5.1.5 Elaborarea ghidului formatorului sistemului de probațiune;
 - 6.5.1.6 Crearea Centrelor de reabilitare și reintegrare socială a subiecților de probațiune.

În principiu, nu se intervine cu amendamente la acțiuni care deja au fost realizate.

Toate modificările și completările acțiune pe acțiune, argumentarea și justificarea lor, cu toate explicațiile de rigoare sînt expuse în anexe-tabele pentru fiecare pilon, elaborate în baza Raportului Tehnic al expertului Ioana Cornescu menționat *infra*, cu explicații și comentarii de rigoare în regim „track changes” (a se vedea Anexa II).

3. Fundamentarea economico-financiară

Modificările/completările propuse la Planul de acțiuni pentru implementarea SRSJ pentru anii 2011–2016 implică cheltuieli de circa **7,9 milioane de lei** pentru anii 2015-2016. În rezultatul modificărilor/completărilor propuse, aceste costuri reprezintă cheltuieli adiționale la cele planificate. În comentariile la acțiunile modificate (anexa III subanexa 1) sunt indicate sumele prevăzute în CBTM 15/17 înainte de aceste modificări.

Majoritatea costurilor au fost estimate în baza modelului de estimare a costurilor, detalii sunt prezentate în fișele de cost (anexa III subanexa 2), iar calculele propriu-zise în fișierul Excel (anexa III subanexa 3 - Costuri_modificare_SRSJ_20150316). În afară de aceste estimări, indicarea costurilor a implicat următoarele situații:

1. Modificările propuse fac precizări/detalieri la acțiunile existente, care nu implică costuri adiționale.
2. Modificările introduc necesitatea unor evaluări înainte de efectuarea unor cheltuieli semnificative (de ex. procurarea echipamentului), pentru care, de regulă, au fost prevăzute mijloace financiare în CBTM15/17. Ca regulă, efectuarea acestor evaluări urmează să fie efectuată în limita bugetului alocat. Totodată, aceste evaluări urmează să prezinte sume mai precise privind necesitățile care nu pot fi cunoscute înainte de evaluările propriu-zise.
3. Modificările transformă acțiunile finalizate în continui. În condițiile lipsei/necunoașterii altor factori semnificativi care ar putea modifica cheltuielile pentru finanțarea acțiunilor în anii următori, cheltuielile sunt considerate la nivelul celor executate în anul 2014.
4. Modificările rezolvă situații (de ex. acțiune finalizată, acțiunea nu se referă la ceea ce este solicitat) care au dus la refuzarea cererii de finanțare pe 2015-2016 de către Grupul de lucru CBTM. Sumele indicate drept costuri noi pentru anii 2015-2016 sunt

cele din cererea refuzată inițial de Grupul de lucru CBTM.

Detalii privind situațiile descrise mai sus, pe fiecare acțiune, precum și situațiile particulare (acțiunile 1.1.4.4 și 1.2.2.5) sunt prezentate în comentarii (anexa III subanexa 1).

Costurile sunt indicate separat pe anii 2015 și 2016, reieșind, în mare parte, din termenii limită și consecutivitatea acțiunilor. Trebuie de menționat că, având în vedere timpul necesar pentru aprobarea acestor modificări/completări, reiese că efectuarea cheltuielilor pentru anul 2015 va fi posibilă doar după aprobarea acestora și modificarea corespunzătoare la bugetul de stat pentru 2015. Totodată, o parte din cheltuieli urmează să fie finanțate cu suportul donatorilor, suportul deja preconizat este menționat în comentarii (anexa III subanexa 1).

Astfel, estimările arată că costul amendamentelor propuse ar fi de circa **10,9 milioane de lei**, ceea ce reprezintă mai puțin de 0,4% din totalul necesităților de finanțare a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei, conform estimărilor inițiale (1988911,9 mii lei).

Totodată, urmează a se menționa că, potrivit ultimelor evaluări realizate în contextul Raportului anual pentru 2014 privind gradul de implementare al Strategiei, cheltuielile pentru implementare sunt acoperite integral de Uniunea Europeană prin intermediul suportului bugetar direct în valoare de 60 milioane euro. Acest suport bugetar este oferit în temeiul Acordului de finanțare dintre Guvernul Republicii Moldova și Uniunea Europeană privind Programul de suport al reformei justiției, semnat la Bruxelles la 14 iunie 2013 și presupune 4 tranșe anuale (primele 3 a câte 15 milioane euro și ultima în valoare de 13,2 milioane euro).

Două tranșe în mărime de 15 milioane euro și respectiv 13,2 milioane euro au fost deja transferate Republicii Moldova. Tranșele se constituie din sume fixe și variabile care depind și de progresul implementării reformei sectorului justiției, fiind bazate pe evaluarea implementării obiectivelor prevăzute în Matricea de Politici, anexă la Acordul de finanțare.

4. Impactul proiectului

Aceste modificări și completări vor contribui la ajustarea Planului de acțiuni la schimbările apărute și de variatele experiențe înregistrate în implementare, precum și întru corijarea unor deficiențe constatate cu ocazia evaluării inițiale a stării de fapt și mersului implementării Strategiei. Autoritățile vor beneficia de aceste documente de politici actualizate „la zi”, ceea ce presupune o implementare mai eficientă a reformei în plenitudinea sa. Impactul modificărilor propuse totuși ar fi foarte greu de delimitat și, mai mult chiar, de evaluat la această etapă. Însăși evaluarea impactului Strategiei ar urma să aibă loc prin realizarea unor acțiuni deja prevăzute în ea. (unele acțiuni ce vizează schimbări structurale sînt urmate de alte acțiuni destinate monitorizării impactului primelor) La moment, se examinează oportunitatea unei eventuale evaluări de impact ce ține de realizarea reformei în justiție și posibilele metode/tehnici de realizare a unei astfel de evaluări.

5. Procedura de elaborare a proiectului

În perioada iunie-septembrie 2014, Proiectul Uniunii Europene Suport în coordonarea reformei în domeniul justiției în Republica Moldova a susținut Grupurile de lucru pentru coordonarea și monitorizarea SRSJ în procesul de elaborare a propunerilor de modificare și completare a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei în scopul ajustării acestuia necesităților actuale, pentru a se ține seama de schimbările apărute și de variatele experiențe înregistrate în implementare, precum și întru corijarea unor deficiențe constatate cu ocazia evaluării inițiale a stării de fapt și mersului implementării Strategiei.

Propunerile de modificare și completare a Planului de acțiuni sînt sistematizate și reflectate în Raportul tehnic „Asistență pentru Ministerul Justiției al Republicii Moldova în vederea susținerii și sporirii eficacității mecanismului de monitorizare și coordonare a implementării Strategiei de Reformă a Sectorului Justiției” (Anexa I), întocmit de Dna Ioana Cornescu, expert internațional, România.

Propunerile respective au constituit obiectul unor ample discuții în cadrul atelierelor de lucru/ședințelor grupurilor de lucru din iunie și septembrie 2014, precum și în timpul întâlnirilor bilaterale ale expertului cu instituțiile implementatoare.

Ulterior, avînd în vedere importanța și complexitatea acestor propuneri de modificare și completare a Planului de acțiuni, s-a considerat oportun ca acestea să fie supuse unor consultări suplimentare cu experții-autori ai Strategiei de Reformă a Sectorului Justiției și Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia. În acest sens, în noiembrie 2014, la fel cu concursul Proiectului Uniunii Europene Suport în coordonarea reformei în domeniul justiției în Republica Moldova (expertul local al Proiectului - Iurie Levinte) au fost organizate 3 ședințe cu experții-autori menționați *supra* pentru discutarea propunerilor nominalizate. Produsul acestor consultări suplimentare este reflectat în Anexe-tabele pentru fiecare pilon, elaborate în baza Raportului Tehnic al expertului Ioana Cornescu menționat *supra*, cu explicații și comentarii de rigoare în regim „track changes” (a se vedea Anexa II).

În baza produselor obținute, expertul local al Proiectului Uniunii Europene a elaborat proiectul modificărilor propriu-zise, al actelor prin care ele se vor aproba, precum și nota informativă la proiect. Conținutul modificărilor a fost revizuit și actualizat în conformitate cu Raportul Anual pentru 2014 privind gradul de implementare al Strategiei, cheltuielile pentru implementarea SRSJ, aprobat în ședințele grupurilor sectoriale și grupului de lucru pentru Pilonul VII, organizate în perioada februarie-martie 2015, pentru a exclude amendamente la acțiuni care deja au fost realizate (cu unele excepții).

Estimarea costurilor prezentelor amendamente a fost realizată la fel cu concursul Proiectului Uniunii Europene Suport în coordonarea reformei în domeniul justiției în Republica Moldova (expertul local al Proiectului – Oleg Grigoroii), în unele cazuri cu consultarea instituțiilor implementatoare.

În final, întregul pachet de documente necesar promovării proiectelor, a fost transmis Ministerului Justiției în calitate de beneficiar pentru întreprinderea acțiunilor și măsurilor ulterioare în acest sens (avizarea, expertizarea și prezentarea proiectului spre aprobare conform procedurilor prevăzute).

Respectiv, Ministerul Justiției prezintă proiectul spre avizare și coordonare.

Anexe:

I. Raport Tehnic. Asistență pentru Ministerul Justiției al Republicii Moldova în vederea susținerii și sporirii eficacității mecanismului de monitorizare și coordonare a implementării Strategiei de Reformă a Sectorului Justiției Republica Moldova, 15 – 23 septembrie 2014, Ioana CORNESCU, Avocat & mediator, Consultant în reforma justiției (inclusiv 7 anexe-tabele pentru fiecare Pilon);

II. Anexe-tabele pentru fiecare Pilon, cu reflectarea tuturor modificărilor propuse (elaborate în baza Raportului Tehnic menționat *supra*);

III. Estimarea costurilor (inclusiv 3 subanexe:

1. Expunere tabelară a modificărilor;
2. Fișe de cost al acțiunilor;
3. Fișier Excel (Costuri_modificare_SRSJ_20150316))

Viceministru

Nicolae EȘANU