

**NOTA INFORMATIVĂ**  
**la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative**

**Condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite**

Proiectul legii a fost elaborat de către Ministerul Justiției în vederea executării Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016 (în continuare - SRSJ), aprobată prin Legea nr. 231 din 25 noiembrie 2011 și conține reglementări orientate spre implementarea acțiunii *1.1.4.(2) Elaborarea proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.514-XIII din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească și a altor proiecte de acte normative relevante, pentru crearea unui mecanism adecvat, consecvent și durabil de finanțare a sistemului judecătoresc prin majorarea finanțării acestui sistem și unificarea procesului de bugetare al sistemului judecătoresc*, prevăzută în Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 6 din 16 februarie 2012.

Promovarea prezentului proiect de lege are drept scop **asigurarea independenței sistemului judecătoresc.**

Luând în considerație recomandările naționale și internaționale, precum și practica altor state ce se referă atât la finanțarea sistemului judecătoresc, prin intermediul prezentului proiect se **propune atingerea următoarelor obiective:**

- consolidarea independenței sistemului judecătoresc;
- asigurarea utilizării cât mai eficiente a resurselor disponibile ale instanțelor judecătorești;
- crearea unui mecanism adecvat, consecvent și durabil de finanțare a sistemului judecătoresc;
- unificarea procesului de bugetare al sistemului judecătoresc.

**La elaborarea proiectului au fost luate în considerare:**

- Principiile de bază asupra independenței judiciare, adoptate la cel de-al 7-lea Congres al ONU de la Milano (1985);
- Studiul Finanțarea justiției în Republica Moldova, efectuat în 2005 de Centrul de Studii și Politici Juridice;
- Raportul Comisiei pentru respectarea obligațiilor și angajamentelor statelor membre ale Consiliului Europei privind respectarea acestor obligații și angajamente de către Republica Moldova din 14 septembrie 2007;
- Concepția privind finanțarea sistemului judecătoresc, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 39 din 18 martie 2010;
- Raportul de evaluare privind procedurile existente pentru bugetul instanțelor judecătorești în Republica Moldova cu propuneri de îmbunătățire, 2010;
- Raportul de evaluare a instanțelor judecătorești din Republica Moldova, efectuat în 2012 cu suportul USAID;
- Raportul privind Sistemele judiciare europene – *Ediția 2014: eficiența și calitatea justiției*, efectuat de CEPEJ.

**Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi**

**I. Quantumul finanțării sistemului judecătoresc**

Independența instanțelor de judecată reprezintă esența fundamentală a sistemului judecătoresc într-un stat de drept, întrucât doar în aceste condiții putem asigura echilibrul puterilor în stat. Aspectul organizatoric al independenței este, din acest motiv, articulat prin autonomia și procedurile care separă justiția de celelalte puteri în stat: legislativă și executivă. Unul dintre factorii determinanți în asigurarea eficienței și independenței justiției este constituit din asigurarea financiară a activității acesteia.

Bugetul instanțelor judecătorești este parte integrantă a Bugetului de stat și depinde de

situația economică din țară, precum și de PIB și alți parametri economici care influențează politicile fiscale și monetare ale statului. Dar în același timp, trebuie găsit echilibrul dintre necesitățile reale pentru funcționarea instanțelor judecătorești și posibilitățile economice ale statului.

În acest sens, p.7 al Principiilor de bază asupra independenței judiciarului, adoptate la cel de-al 7-lea Congres al ONU de la Milano (1985), stipulează că este de datoria fiecărui stat-membru să asigure resursele adecvate, care să permită judiciarului să-și îndeplinească în mod corespunzător funcțiile.

Efectuând o analiză a bugetelor de stat, aprobate pentru anii 2004 – 2015, s-a constatat o instabilitate a alocațiilor financiare destinate sistemului judecătoresc, după cum urmează:

- anul 2004 - 4.349,4 mii lei, ceea ce constituie 0,73 % din cheltuielile bugetare;
- anul 2005 - 63.386,1 mii lei, ceea ce constituie 0,75 % din cheltuielile bugetare;
- anul 2006 - 82.762,1 mii lei, ceea ce constituie 0,78% din cheltuielile bugetare;
- anul 2007 - 91.604,2 mii lei, ceea ce constituie 0,77% din cheltuielile bugetare;
- anul 2008 - 109.436,3 mii lei, ceea ce constituie 0,74% din cheltuielile bugetare;
- anul 2009 - 126.250,1 mii lei, ceea ce constituie 0,71% din cheltuielile bugetare;
- anul 2010 - 136.008,5 mii lei, ceea ce constituie 0,68% din cheltuielile bugetare;
- anul 2011 - 151.095,6 mii lei, ceea ce constituie 0,74% din cheltuielile bugetare;
- anul 2012 - 151.383,3 mii lei, ceea ce constituie 0,70% din cheltuielile bugetare;
- anul 2013 - 458.077,9 mii lei, ceea ce constituie 1,87% din cheltuielile bugetare;
- anul 2014 - 346.327,8 mii lei, ceea ce constituie 1,15% din cheltuielile bugetare;
- anul 2015 - 412.213,9 mii lei, ceea ce constituie 1,20% din cheltuielile bugetare.

Conform datelor reflectate în Raportul de evaluare a instanțelor judecătorești din Republica Moldova, efectuat în 2012 cu suportul USAID, pe parcursul anilor 2009-2012, finanțarea din bugetul de stat a sistemului judecătoresc în valori nominale a fost în continuă creștere. Astfel, dacă în anul 2009 sistemul a fost finanțat în volum de circa 100 mln. lei, atunci pentru anul 2012 pentru sistemul justiției au fost planificate mijloace financiare în sumă de circa 146,5 mln. lei.

Suplimentar, menționăm că cota maximă a finanțării sistemului judecătoresc a fost atinsă în 2013, când a constituit 1,87%. Ulterior aceasta a scăzut pînă la 1,20% în 2015.

Realizarea studiului comparativ a sistemelor de finanțare a justiției a demonstrat că, costurile legate de menținerea, întreținerea și funcționarea doar a instanțelor de drept comun (cu excepția instanțelor de apel și de recurs), în Europa variază de la **0,1%** la circa **2%** din totalul bugetelor pe ansamblu pe țară.

Anterior, în studiul Finanțarea justiției în Republica Moldova, efectuat în 2005, Centrul de Studii și Politici Juridice a menționat că cheltuielile pentru instanțele de judecată trebuie să constituie **1,5 - 2%** din bugetul de stat.

Subiectul finanțării justiției a fost abordată în Raportul Comisiei pentru respectarea obligațiilor și angajamentelor statelor membre ale Consiliului Europei privind respectarea acestor obligații și angajamente de către Republica Moldova din 14 septembrie 2007, aprobat de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei. Raportul în cauză reflectă o analiză a sistemului de drept din Republica Moldova, conținând și anumite recomandări asupra problemelor tratate. Astfel, în pct. 105 se atenționează despre insuficiența resurselor financiare destinate sistemului judecătoresc și se prescrie stabilirea unei cote procentuale în mărime de **1,5% - 2%** pentru buna funcționare a acestuia. Concomitent, în raport, Comisia își exprimă convingerea că Guvernul Republicii Moldova va susține obiectivul de asigurare a instanțelor judecătorești cu un minim necesar de **cel puțin 1%** din cheltuielile bugetului de stat anual.

Referitor la finanțarea sistemului judecătoresc remarcăm că costurile legate de menținerea, întreținerea și funcționarea instanțelor de drept comun în Europa variază de la 0.1% la circa 2% din totalul bugetelor pe ansamblu pe țară. Numeroase țări alocă circa 0.1% din bugetele lor anuale (Marea Britanie, Danemarca, Macedonia și Irlanda), în timp ce alte țări confirmă costuri

mai mari de la caz la caz (Georgia alocă apr. 0.3%, Turcia, Suedia și Olanda - 0.5%, Moldova, Franța și Italia - 0.6%, Estonia, Letonia și Armenia - 0.7%, Bulgaria, Cehia, Ungaria, Germania și Federația Rusă - 0.8%, Austria și Elveția - 0.9%, Portugalia, Slovacia și Lituania - 1%). Cele mai mari costuri bugetare pentru Justiție sunt alocate în România, Slovenia, Polonia și Norvegia – aproximativ 1.5% din bugetele anuale ale acestor state.<sup>1</sup>

Menționăm că necesitatea majorării finanțării sistemului judecătoresc a constituit una din prioritățile trasate de Concepția privind finanțarea sistemului judecătoresc, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 39 din 18 martie 2010.

De asemenea, remarcăm că și CEPEJ, în Raportul privind Sistemele judiciare europene – Ediția 2014: eficiența și calitatea justiției a recomandat o proporție de **2,2%** din bugetul de stat pentru cheltuielile ce țin de sistemul justiției în ansamblu.

În contextul tuturor recomandărilor menționate supra, precum și a obiectivelor trasate de Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, considerăm că stabilirea unui quantum procentual minim garantat pentru finanțarea sistemului judecătoresc va servi drept garanție sistemului judecătoresc la îndeplinirea funcțiilor acestuia.

**Întru realizarea acestui scop, se propune în alin. (1) din art. 22 din Legea nr. 514-XIII din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească să fie stabilit un quantum procentual minim, garantat pentru mijloacele financiare destinate instanțelor judecătorești în raport cu cheltuielile bugetului de stat anual aprobat de Parlament, în mărime de cel puțin 1% din cheltuielile la bugetul de stat anual.**

Conceptul de finanțare a justiției, propus de către Ministerul Justiției, care constă în stabilirea unui quantum procentual fix al mijloacelor financiare destinate instanțelor judecătorești în raport cu cheltuielile bugetului de stat anual, nu reprezintă o novație legislativă. În calitate de precedent, referitor la reglementarea unui asemenea mecanism de finanțare, prezentăm următoarele exemple:

- Un alt exemplu se regăsește în art. 125, alin. (4) din Codul cu privire la știință și inovare nr. 259 din 15 iulie 2004: *”Statul asigură finanțarea sferei științei și inovării în quantum de **până la 1 la sută** din produsul intern brut, cu specificarea anuală a acestuia în Acordul de parteneriat dintre Guvern și Academia de Științe a Moldovei.”*

- De asemenea în art. 6 alin. (2) din Legea nr. 438-XVI din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova este stabilit că *”Locațiile anuale din bugetul de stat la Fond **reprezintă 1%** din veniturile aprobate ale bugetului de stat pe anul respectiv, cu excepția veniturilor cu destinație specială prevăzute de legislație. Fondul se află în gestiunea autorității de implementare a politicii de dezvoltare regională, care efectuează alocarea mijloacelor lui, cu aprobarea prealabilă a Consiliului Național.”*

Reieșind din cele expuse, considerăm că aprobarea proiectului menționat va crea condiții favorabile pentru realizarea competențelor instanțelor judecătorești și va spori eficiența justiției în Republica Moldova.

Proiectul nu se referă la o sumă anumită ce urmează a fi alocată anual instanțelor judecătorești. Prin intermediul prezentului proiect se propune instituirea unui minim procentual fix, minim care va fi garantat prin lege pentru finanțarea instanțelor de judecată, care poate varia în dependență de venitul și cheltuielile de la bugetul de stat pentru anul respectiv.

## **II. Unificarea procesului de bugetare al sistemului judecătoresc**

Remarcăm că pentru crearea unui sistem de finanțare consecvent și durabil este necesar, în primul rând, de a uniformiza procedurile de planificare a bugetelor pentru instanțele judecătorești. Bineînțeles că Ministerul Finanțelor, în baza art. 20, alin. (1), lit. 1) din **Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014, elaborează și**

<sup>1</sup> Studiul Centrului de Studii Politice și Juridice ”Finanțarea justiției în RM”, 2005, p. 4.

*aprobă cadrul metodologic necesar pentru implementarea acestei legi și a altor acte normative în domeniul finanțelor publice, precum și acordă asistență metodologică autorităților publice centrale și locale în procesul bugetar, însă trebuie să remarcăm faptul că cadrul metodologic respectiv este destinat autorităților publice și nu instanțelor judecătorești. Or, planificarea și executarea bugetului pentru instanțele judecătorești își are specificul său, comparativ cu cel al autorităților publice.*

Conform Raportului de evaluare a Instanțelor judecătorești din Republica Moldova, efectuat în 2012 cu suportul USAID, a fost recomandată *analizarea posibilității modificării procedurii de planificare a bugetului instanței, în special, de a identifica indicatorii de performanță care ar sta la baza planificării bugetului, astfel ca să se asigure o echitate între bugetul pus la dispoziția instanței și efortul depus de aceasta.*

Conform recomandărilor Studiului privind practica finanțării sistemului judecătoresc din ultimii ani, luând în considerare practicile internaționale în domeniul finanțării sistemului judecătoresc, efectuat de ROLISP în 2013, în cadrul instanțelor din Republica Moldova este necesară implementarea unui model de bugetare bazat pe performanță, care să fie în cele din urmă centrat pe sarcina instanțelor și costul ponderat al unui dosar la nivel național.

În acest context, menționăm faptul că Consiliul Superior al Magistraturii a depus un efort considerabil pentru asigurarea calității planificării bugetare în instanțele judecătorești și formarea bugetului bazat pe criterii obiective și transparente. **Astfel, prin Hotărârea CSM nr. 109/3 din 28 ianuarie 2014 a fost aprobată Metodologia planificării bugetului instanțelor judecătorești.** Dat fiind impactul acestui document pentru unificarea procesului de planificare, executare și raportare bugetară, considerăm necesar de a prevedea în mod expres în cadrul art. 4, alin. (4) din Legea nr. 947-XIII din 19 iulie 1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii a competenței CSM de a aproba Metodologia planificării bugetului instanțelor judecătorești. De asemenea, se propune reglementarea expresă a destinației sumelor prevăzute în bugetele instanțelor judecătorești.

Drept urmare, se va contribui la consolidarea capacității CSM de a unifica procesul de formare a bugetelor instanțelor judecătorești.

### **III. Conlucrarea CSM cu alte autorități în procesul elaborării proiectului Legii bugetului de stat**

Un aspect important, remarcat în 2010 de către autorii Raportului de evaluare privind procedurile existente pentru bugetul instanțelor judecătorești în Republica Moldova cu propuneri de îmbunătățire, se referă la faptul că *procesul de calculare a bugetului trebuie să se bazeze pe un dialog deschis între CSM, Ministerul Finanțelor și Comisia Parlamentară și reducerea finală pe parcursul procesului de aprobare a bugetului trebuie să fie convenită cu CSM.* Autorii acestui studiu au mai remarcat că procesul de distribuire a fondurilor, în general, este reglementat bine în legislație, dar este îngreunat de procedurile practice ineficiente.

Drept urmare, pentru a eficientiza dialogul între autorități în procesul de elaborare, aprobare și modificare a bugetului pentru instanțele judecătorești, prin intermediul prezentului proiect se propune reglementarea expresă a **obligativității consultării opiniei CSM** în procesul examinării, aprobării, modificării Legii bugetului de stat în partea ce ține de alocarea mijloacelor financiare instanțelor judecătorești.

Astfel, includerea în art. 22 din Legea nr. 514-XIII din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească a unui nou alin. (3) va constitui o garanție pentru independența sistemului judecătoresc, precum și pentru evitarea posibilelor imixtiunii ale factorilor administrativi în procesul de finanțare a justiției. Drept urmare, instituțiile implicate în procesul elaborării bugetului, inclusiv și Comisiile Parlamentare, în momentul în care urmează a fi analizate mijloacele financiare destinate instanțelor judecătorești, urmează să solicite opinia CSM referitoare la eventualele modificări care ar putea fi operate în bugetul instanțelor judecătorești.

## **Fundamentarea economico-financiară**

1. Conform Anexei nr. 2 la Legea bugetului de stat pe anul 2013 nr. 249 din 02 noiembrie 2012, limitele de cheltuieli pentru finanțarea sistemului judecătoresc au constituit **1,87%**. Această cifră rezultă din următoarele calcule.

Conform rubricii 107 *Consiliul Superior al Magistraturii*, limita totală de cheltuieli a constituit 33.555,9 mii lei.

Conform rubricii 108 *Curtea Supremă de Justiție*, limita totală de cheltuieli a constituit 34.129,8 mii lei.

Conform rubricii 131 *Ministerul Justiției (în partea ce se referă la judecătorii și curți de apel)* limita totală de cheltuieli constituie 390.392,2 mii lei.

Astfel, limita totală de cheltuieli pentru sistemul judecătoresc a constituit **458.077,9 mii lei**. Drept urmare, în raport cu suma limitei totale de cheltuieli aprobată pentru anul 2013, care a fost de 24.394.796,6 mii lei, suma destinată finanțării sistemului judecătoresc a constituit **1,87%**.

2. Conform Anexei nr. 2 la Legea bugetului de stat pe anul 2014 nr. 339 din 23 decembrie 2013, limitele de cheltuieli pentru finanțarea sistemului judecătoresc au constituit **1,15%**. Această cifră rezultă din următoarele calcule.

Conform rubricii 107 *Consiliul Superior al Magistraturii* (în care sînt incluse și cheltuielile pentru îndeplinirea justiției de către judecătorii și curți de apel), limita totală de cheltuieli a constituit 312.626,1 mii lei.

Conform rubricii 108 *Curtea Supremă de Justiție*, limita totală de cheltuieli a constituit 33.701,7 mii lei.

Astfel, limita totală de cheltuieli pentru sistemul judecătoresc a constituit **346.327,8 mii lei**. Drept urmare, în raport cu suma limitei totale de cheltuieli aprobată pentru anul 2014, care constituie 30.010.942,8 mii lei, suma destinată finanțării sistemului judecătoresc a constituit **1,15%**.

3. Conform Anexei nr. 2 la Legea bugetului de stat pe anul 2015 nr. 72 din 12 aprilie 2015, limitele de cheltuieli pentru finanțarea sistemului judecătoresc a constituit **1,20%**. Această cifră rezultă din următoarele calcule.

Conform rubricii 107 *Consiliul Superior al Magistraturii* (în care sînt incluse și cheltuielile pentru îndeplinirea justiției de către judecătorii, curți de apel și, din anul 2015 - *Curtea Supremă de Justiție*), limita totală de cheltuieli a constituit 412.213,9 mii lei.

Drept urmare, în raport cu suma limitei totale de cheltuieli aprobată pentru anul 2015, care a constituit 34.315.109,1 mii lei, suma destinată finanțării sistemului judecătoresc a constituit **1,20%**.

4. Conform Anexei nr. 3 la proiectul Legii bugetului de stat pe anul 2016, înregistrat în Parlament cu nr. 231 din 26 mai 2016, limitele de cheltuieli pentru finanțarea sistemului judecătoresc constituie **1,21%**. Această cifră rezultă din următoarele calcule.

Conform codului 0301 (rîndul 724), bugetul *Consiliului Superior al Magistraturii (inclusiv al instanțelor judecătorești)* constituie 432.398,0 mii lei. Totalul resurselor planificate pentru anul 2016 constituie 35.561.744,8 mii lei.

Drept urmare, în raport cu totalul resurselor planificate în proiect pentru anul 2016, suma destinată finanțării sistemului judecătoresc constituie **1,21%**.

În contextul celor expuse supra, **stabilirea prin lege a unui quantum minim de 1% din cheltuielile bugetului de stat anual pentru sistemul judecătoresc nu va necesita alocarea resurselor financiare suplimentare din bugetul de stat, deoarece acest minim se încadrează perfect în quantumurile procentuale acordate sistemului judecătoresc de la bugetul de stat pe parcursul ultimilor 4 ani.**

<p><b>Impactul proiectului</b></p> <p>Proiectul va avea un impact semnificativ pentru asigurarea stabilității finanțării sistemului judecătoresc.</p> <p>De asemenea, va fi îmbunătățit considerabil dialogul cu CSM în procesul de formare și modificare a bugetului sistemului judecătoresc, fapt care va contribui la consolidarea independenței acestuia.</p>
<p><b>Modul de incorporare a proiectului în sistemul actelor normative în vigoare</b></p> <p>Drept urmare a adoptării prezentului proiect de lege, cadrul normativ conex nu necesită a fi modificat.</p>
<p><b>Avizarea și consultarea publică a proiectului</b></p> <p>Prin scrisoarea nr. 03/11425 din 28 noiembrie 2014 proiectul Legii a fost remis spre avizare instituțiilor interesate, după cum urmează: Ministerul Finanțelor, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Supremă de Justiție, curțile de apel, toate instanțele judecătorești.</p> <p>În scopul respectării prevederilor Legii nr.239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul Legii a fost plasat pe pagina web oficială a Ministerului Justiției <a href="http://www.justice.gov.md">www.justice.gov.md</a>, la directoriul <i>Transparența decizională</i>, secțiunea <i>Proiecte de acte normative remise spre coordonare</i>.</p>
<p><b>Constatările expertizei anticorupție</b></p> <p>În rezultatul efectuării expertizei anticorupție, în proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele internaționale anticorupție, din textul proiectului nu rezultă promovarea unor interese/beneficii de grup sau individuale în detrimentul interesului public, nu au fost identificate cerințe excesive care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizati. De asemenea, nu au fost identificate norme de trimitere, blanchetă sau în alb, capabile să genereze coruptibilitate.</p>

**Viceministru**

**Nicolae EȘANU**