



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

### asupra nivelului coruptibilității proiectului

### hotărîrii de Guvern cu privire la organizarea și funcționarea Agenției de administrare a instanțelor judecătorești

#### I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

##### 1. Evaluarea fundamentării proiectului

###### *1.1 Fundamentarea generală a proiectului*

**a. Autor al proiectului de act normativ** este Ministerul Justiției.

**b. Categoria actului normativ** propus este hotărîre a Guvernului, ceea ce corespunde art. 102 din Constituție, art. 10 din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.2003.

**c. Scopul promovării proiectului.** Proiectul a fost elaborat în vederea eficientizării activității Departamentului de administrare judecătorească, precum și pentru a îmbunătăți procesul de planificare și utilizare a resurselor financiare ale sistemului judecătoresc în domeniul achizițiilor centralizate și investițiilor capitale. Astfel, Departamentul de administrare judecătorească este reorganizat în Agenția de administrare a instanțelor judecătorești, cu o majorare semnificativă a statelor de personal (de la 11 la 31 angajați) și ale cărei atribuții sunt sistematizate pe următoarele domenii: asigurarea activității organizatorice a instanțelor judecătorești; statistica judiciară; sistemul informațional judiciar; achizițiile centralizate (publice) ce țin de investițiile capitale; serviciile și echipamentul IT; instruirea personalului secretariatului instanțelor judecătorești; managementul financiar, control și audit intern.

**d. Suficiența argumentării.** Deși autorul a prezentat în nota informativă argumentele în favoarea necesității promovării proiectului, principalele prevederi, elementele de noutate și finalitățile urmărite de proiect - toate conform art.37 din Legea nr.317/2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale - autorul trece sub tăcere problema subordonării Agenției față de Ministerul Justiției, în contextul acceptului anterior privind subordonarea Agenției față de Consiliul Superior al Magistraturii.

Argumente în susținerea subordonării Agenției față de Consiliul Superior al Magistraturii găsim în dublările de competențe ale Agenției nou create cu cele ale structurilor CSM (Direcția administrare judecătorească, Serviciul analiză a statisticii judiciare) și din necesitatea excluderii oricărei imixțiuni a puterii executive în puterea judecătorească.

Nota informativă conține și o estimare a costurilor și cheltuielilor generate de adoptarea proiectului și majorarea statelor de personal de la 11 la 31 persoane.

Autorul detaliază în cadrul pct.IV „Consolidarea structurii interne” a notei informative

repartizarea statelor de personal pentru fiecare dintre subdiviziuni: Conducerea (2 unități de personal), Direcția economie și finanțe (3+3+2), Serviciu investiții capitale (3), Serviciul tehnologii informaționale (3), Serviciul audit intern (2), Secția generalizare și analiza statisticii judiciare (4), Serviciul resurse umane (2), Secția juridică (4), Personal tehnic (1). Calculăm:  $2+3+3+2+3+3+2+4+2+4+1=29$  (persoane). Constatăm deci o discrepanță între statele mărite de personal (31 persoane) solicitate prin proiectul hotărârii Guvernului și statele efective necesare (29 persoane). În acest context, solicităm revizuirea statelor de personal ale Agenției, în direcția diminuării numărului de funcții și economisirii banului public.

## **1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului**

Implementarea proiectului generează cheltuieli financiare suplimentare de la bugetul de stat. Mărirea statelor de personal de la 11 la 31 de unități va genera cheltuieli suplimentare pentru salarizarea acestora, asigurarea cu spațiul de muncă, tehnica necesară și birotica aferentă. Autorul prezintă un calcul general al acestora în nota informativă și un calcul detaliat în descifrare.

Îndeplinind cerința de fundamentare financiară a cheltuielilor de înființare a Agenției, autorul prezintă un calcul estimativ în cadrul notei informative. Semnalăm asupra insuficienței și incorectitudinii notei prezentate, ale cărei probleme de elaborare pot fi grupate în următoarele categorii:

1) Greșeli ortografice precum „dulam” în loc de „dulap”, „printer” în loc de „imprimantă”, „calculatare” în loc de „calculatoare”, „uz gospoda” în loc de „uz gospodăresc”;

2) Lipsa anumitor poziții; autorul a prezentat un tabel incomplet, deși pentru aceste „locuri albe” în tabel sunt preconizate mijloace financiare – față de care nici nu putem intui intenția avută de autor;

3) La aspectul sumei necesare, tabelul nu vine cu indicarea unității de măsură (lei, mii lei);

4) Tabelul prezintă calcule eronate matematic. Tabelul conține 14 poziții cu materiale care trebuie procurate, dintre acestea 10 poziții (!) prezintă calcule matematice greșite, de exemplu:

- „Dulam perete” (text conform originalului) – 5 (buc.) x 5000 (prețul) = 50000 (presupunem, lei). Autorul intenționat sau nu, a trecut în tabel 50000 lei în loc de 25000 lei;

- Safeu – 5 (buc.) x 4000 = 40000 (lei) – Autorul a trecut în tabelul cheltuielilor 40000 lei în loc de 20000 lei; ș.a.m.d.

5) La întocmirea listei materialelor necesare a fi procurate, autorul nu a verificat necesitatea, oportunitatea procurării acestora, precum și prețul preconizat:

- la 20 funcții noi înființate se propune a fi procurate 16 imprimante noi a câte 2500 lei. În prezent majoritatea autorităților activează în cadrul unei rețele interne, doi și mai mulți angajați ocupă același birou, sunt instituite imprimante comune pentru secții, servicii, direcții etc. – toate acestea trebuie luate în calcul de către autorul proiectului;

- pentru 20 de noi angajați ai Agenției, sunt preconizate 17 fotolii; semnalăm asupra unui exces de cheltuieli în ceea ce privește procurarea acestora. Recomandăm revizuirea listei obiectelor solicitate, și păstrarea fotoliilor doar pentru director și directorul adjunct al Agenției.

## **1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public**

Prevederile proiectului promovează interesele Departamentului de administrare judecătorească din cadrul Ministerului Justiției, care va beneficia de o mărire a statelor de personal de la 11 la 31 unități.

## 2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

**Asigurarea transparenței în procesul decizional.** La momentul examinării, proiectul și nota informativă la acesta, era publicat pe site-ul Ministerului Justiției [www.justice.gov.md](http://www.justice.gov.md), ceea ce atestă faptul că proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile art. art. 8-12 ale Legii nr.239-XVI/2008 privind transparența în procesul decizional.

## II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

### 1. Formulări lingvistice ambigui

**Pct.7 Agenția are următoarele atribuții:**

**subpct.6) în domeniul managementului financiar în achiziții centralizate, control și audit intern:**

**lit.a) participarea la procesul de implementare a legislației și promovare a politicii de stat în domeniul finanțării instanțelor judecătorești;**

Semnalăm asupra unei formulări lingvistice defectuoase. Proiectul examinat face parte din categoria proiectelor hotărârilor de Guvern, care conform art.12 alin. (2) al Legii nr.317/2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, este elaborat pentru organizarea executării legilor. Conform art.46 al Legii nr.317/2003 „conținutul proiectului se expune în limbă simplă, clară și concisă, pentru a exclude orice echivoc”, stilul și limbajul reglementării analizate este mai degrabă caracteristic documentelor de politici și strategii. Autorul intenționat stabilește atribuțiile Agenției printr-o formulare ambiguă, pentru a evita incidența și suprapunerea cu alte reglementări legale ce stabilesc modul de organizare judecătorească în domeniul administrării mijloacelor financiare.

**Recomandarea: Recomandăm autorului să revadă și să reformuleze atribuțiile Agenției, în conformitate cu normele Legii nr.317/2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale.**

### 2. Conflicte ale normelor de drept

**Pct.6 În scopul realizării misiunii sale, Agenția exercită următoarele funcții de bază:**

**1) asigurarea activității organizatorice a instanțelor judecătorești;**

Semnalăm asupra unui conflict cu cadrul normativ existent. Conform art.45 alin.(2) al Legii nr.514/1995 privind organizarea judecătorească, activitatea organizatorică și cea administrativă a instanței judecătorești este asigurată de secretariatul instanței judecătorești, condus de un șef numit în funcție de președintele instanței judecătorești, în conformitate cu Legea nr.158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public.

Nu ne putem expune categoric asupra oportunității realizării acestei funcții, fie de șeful secretariatului, fie de Agenție, însă este necesar de menționat următoarele aspecte:

În primul rând, norma juridică care prevede asigurarea activității organizatorice și administrative a instanțelor judecătorești de către secretariat cu un șef în frunte, numit de către președintele instanței judecătorești, a fost instituită prin Legea nr.153 din 05.07.2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. În contextul dat, se impune respectarea principiului stabilității normelor juridice, așa cum prevede art.4 alin.(3) lit.b) din Legea nr.780/2001.

În altă ordine de idei, autorul trebuie să țină cont de ierarhia actelor normative, întrucât ele se structurează în funcție de categoria acestora și de autoritatea publică competentă de a le emite. Actele normative trebuie să corespundă întocmai prevederilor constituționale și legilor, ori o Hotărâre de Guvern se adoptă pentru organizarea executării legilor. În cazul nostru, normele propuse în prezentul proiect de hotărâre de Guvern nu corespund și vin în contradicție cu normele stabilite în Legea nr.514/1995.

Un ultim aspect ce nu poate fi neglijat este contradicția cu normele Legii nr.947 din 19.07.1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii. Analizând această funcție a Agenției, devine neclară funcția Inspecției judiciare (din cadrul Consiliului superior al Magistraturii), or, conform art.7/2 alin.(1) lit.c) din Legea nr.947 din 19.07.1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, Inspecția judiciară verifică activitatea organizatorică a instanțelor judecătorești la îndeplinirea justiției cu scopul de a asigura eficiența activității instanțelor judecătorești, a judecătorilor și a personalului instanțelor.

***Recomandarea: Recomandăm autorului să revadă și să reformuleze atribuțiile Agenției, în conformitate cu normele Legii nr.514/1995 privind organizarea judecătorească și Legii nr.947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii.***

**Pct.7. Agenția are următoarele atribuții:**

**Subpct. 5) în domeniul achizițiilor centralizate în partea ce ține de investițiile capitale, serviciile și echipamentul IT:**

**lit. a) organizarea și realizarea procesului de achiziții publice (pentru fonduri fixe, bunuri, lucrări și servicii);**

**lit. b) organizarea reconstrucției și reparației sediilor instanțelor judecătorești;**

**lit. c) acordarea consultațiilor necesare în planificarea achizițiilor pentru activitatea beneficiarilor;**

**lit. d) executarea și gestionarea contractelor de achiziții publice;**

**lit. e) păstrarea și ținerea evidenței dosarelor de achiziții publice.**

**Subpct. 6) în domeniul managementului financiar în achiziții centralizate, control și audit intern:**

**lit. a) participarea la procesul de implementare a legislației și promovare a politicii de stat în domeniul finanțării instanțelor judecătorești;**

**lit. b) elaborarea propunerilor pentru îmbunătățirea cadrului normativ ce ține de domeniile activității organizatorice, finanțării și administrării instanțelor judecătorești;**

**lit. c) supravegherea utilizării corecte, conform destinației, a mijloacelor financiare alocate instanțelor judecătorești;**

Conform acestor prevederi, se acordă Agenției competențe de a participa la procesul de elaborare și implementare a cadrului normativ ce ține de domeniul finanțării instanțelor judecătorești. Sub acest aspect, propunerile date urmează a fi corelate cu prevederile cuprinse în art.4 alin.(4) lit.c) din Legea nr.947/1996 în conformitate cu care Consiliul Superior al Magistraturii examinează, confirmă și propune, în modul stabilit de legislația în vigoare, proiectul bugetelor instanțelor judecătorești. Totodată, potrivit art.22 alin.(1) din Legea nr.514/1995, mijloacele financiare necesare bunei funcționări a instanțelor judecătorești sunt aprobate de Parlament, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, și sunt incluse la bugetul de stat. Aceste mijloace nu pot fi micșorate fără acordul Consiliului

Superior al Magistraturii și se alocă în mod regulat. La fel, trebuie de ținut cont și de normele statuate în art.45 alin.(3) lit.c) și d) din Legea nr.514/1995, în conformitate cu care Șeful secretariatului instanței judecătorești gestionează mijloacele financiare alocate instanței judecătorești și asigură administrarea și utilizarea optimă a resurselor financiare.

Plus la aceasta, normele din proiect referitor la managementul financiar urmează a fi revizuite prin prisma noilor reglementări cuprinse în Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale (nr.181 din 25.07.2014), adoptată prin asumarea răspunderii Guvernului în Parlament. Reieșind din prevederile art.1 alin.(2) a legii menționate, actele legislative ce reglementează domenii specifice și/sau activitatea unor autorități/instituții bugetare, nu vor cuprinde prevederi ce țin de elaborarea, aprobarea și executarea bugetelor, precum și alte proceduri aferente procesului bugetar, acestea fiind obiectul exclusiv al prezentei legi. În consecință, noua lege, care urmează să substituie actuala Lege nr.847/1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, a schimbat întregul mecanism și procedura de elaborare și aprobare a bugetelor autorităților/instituțiilor bugetare. Autoritățile/instituțiile bugetare nu vor mai dispune de bugete autonome. Bugetul acestora va fi elaborat doar de către Guvern în baza propunerilor Ministerului Finanțelor, fără a lua în calcul propunerea autorităților/instituțiilor bugetare. Actualmente, actele ce reglementează activitatea autorităților/instituțiilor bugetare, printre care se enumeră și instanțele judecătorești, stabilesc norme privind modalitatea de elaborare, aprobare (organele competente), executare a bugetelor acestor autorități/instituții bugetare. Astfel, acestea dispun de buget propriu, care este parte integrantă a bugetului de stat.

Conform noii legi, actele ce reglementează activitatea autorităților/instituțiilor bugetare nu vor mai reglementa aspectele bugetare, concomitent urmând a fi ajustate legile și actele normative care reglementează domenii specifice și elemente separate ale sistemului bugetar. De notat, că Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale va fi implementată treptat, urmând ca de la 01.01.2015 aceasta să devină funcțională, precum și prezentul proiect de act normativ, care conform pct.7 va intra în vigoare la 1 ianuarie 2015.

***Recomandarea: Recomandăm autorului să revadă și să reformuleze atribuțiile Agenției, în conformitate cu normele Legii nr.514/1995 privind organizarea judecătorească și Legii nr.947/1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, astfel încât să se evite dublarea competențelor și atribuțiilor.***

### **3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb**

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

### **4. Discreții excesive ale autorităților publice**

Nu sînt identificate discreții excesive ale autorităților publice, capabile să genereze coruptibilitate.

### **5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor**

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

### **6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței**

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

### ***7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control***

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

### ***8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare***

**Pct.7 Agenția are următoarele atribuții:**

**subpct.4) în domeniul gestionării activității de instruire a personalului secretariatului instanțelor judecătorești:**

**lit.a) identificarea necesităților de instruire a personalului secretariatului instanțelor judecătorești;**

**lit.b) solicitarea de la instanțele judecătorești a informației privind delegarea personalului secretariatelor instanțelor judecătorești la cursuri de instruire;**

**lit.c) acumularea și generalizarea informației privind personalul secretariatelor instanțelor judecătorești desemnat și formarea grupurilor pentru participarea la cursurile de instruire;**

**lit.d) remiterea informației privind grupurile formate către organizatorii cursurilor de instruire și instanțele judecătorești.**

Semnalăm asupra unor reglementări defectuoase. Nu este nimic în neregulă cu formularea textuală a acestor atribuții, doar că analiza concretă a acestor atribuții, cu calcularea timpului efectiv de muncă, dar mai ales rezervarea pentru această direcție de activitate a două funcții – 1 șef de serviciu și 1 specialist principal – ni se prezintă ca reglementare excesivă și inoportună.

Recomandăm autorului simplificarea enumerărilor de la lit.a)-d) și elaborarea unei reglementări generale care să le cuprindă: „Identificarea necesităților de instruire, generalizarea informației privind personalul instruit și remiterea informației către secretariatul instanțelor judecătorești”.

***Recomandarea: Recomandăm autorului să reformuleze reglementările cu diminuarea statelor de personal preconizate pentru Agenție.***

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Starașciuc Roman  
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție  
10 Noiembrie 2014

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a  
Centrului Național Anticorupție - [www.cna.md](http://www.cna.md)*