

# METODOLOGIE DE EVALUARE A POLITICILOR/INSTRUMENTELOR ANTICORUPȚIE ÎN SISTEMUL JUDECĂTORESC

*Acest document a fost elaborat de către CAPC în cadrul Proiectului „Evaluarea instituirii și aplicării instrumentelor anticorupție în sistemul judecătoresc”, implementat cu suportul Programului “Buna guvernare” a Fundației Soros-Moldova.*

*Opiniile exprimate reflectă poziția autorilor și nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al finanțatorului*

Chișinău, 2016

## CUPRINS

1. SCOPUL EVALUĂRII .....	3
2. PRINCIPIILE EVALUĂRII.....	3
3. OBIECTUL EVALUĂRII.....	4
4. SUBIECȚII EVALUĂRII .....	4
5. PERIOADA ȘI FRECVENȚA ACTIVITĂȚILOR.....	5
6. SISTEMUL DE INDICATORI .....	5
7. GRILA DE EVALUARE .....	9
8. METODELE ȘI INSTRUMENTELE UTILIZATE .....	10
9. SURSELE DE OBȚINERE/VERIFICARE A INDICATORILOR.....	10
10. MODELUL RAPORTULUI DE MONITORIZARE .....	11
11. MODELUL RAPORTULUI DE EVALUARE FINAL.....	11

## 1. SCOPUL EVALUĂRII

Scopul evaluării constă în eficientizarea politicilor/instrumentelor anticorupție în sistemul judecătoresc prin evaluarea nivelului de instituționalizare/aplicare a acestora, precum și prin elaborarea recomandărilor în vederea îmbunătățirii cadrului normativ.

## 2. PRINCIPIILE EVALUĂRII

Procesul de evaluare va fi guvernat de următoarele principii:

- independența – evaluarea va fi efectuată independent, fără influențe, îndrumări sau control din partea subiecților supuși evaluării. Evaluarea va fi efectuată pornind de la prevederile actelor normative relevante politicilor/instrumentelor anticorupție, în baza informațiilor disponibile, inclusiv celor furnizate de autorități, prin confruntarea acestora. Prezenta metodologie oferă repere-cheie, care pot fi dezvoltate de experții-monitori după o consultare a opiniei coordonatorului proiectului, fără a aduce atingere scopului și spiritului (principiilor) evaluării. În acest sens, va fi încurajată orice deschidere a experților-monitori ce țin, în mod special, de sistemul de indicatori;
- imparțialitatea – evaluarea va fi efectuată nepărtinitor și fără prejudecăți. Subiecții supuși evaluării vor fi tratați în mod egal, evitându-se orice manifestări care ar putea fi interpretate ca atitudini preconcepute și părtinitoare;
- integritatea – informațiile privind starea de fapt vor fi analizate cu maximă exactitate și corectitudine, urmînd a fi reținute, în exclusivitate, constatările care se bazează pe material factologic suficient;
- caracterul preponderent calitativ al evaluării – evaluarea va fi mai degrabă calitativă decît cantitativă, oferind o imagine de ansamblu a modului în care politicile/instrumentele anticorupție servesc drept repere în guvernarea sistemului judecătoresc;
- caracterul multidimensional și cuprinzător – evaluarea va fi orientată asupra două dimensiuni de bază: cadrul normativ relevant și nivelul de aplicare a politicilor/instrumentelor anticorupție (la nivel instituțional și la nivel individual);
- caracterul corelat – în procesul de evaluare se va veghea asupra unei analize a modului în care eforturile anticorupție sunt corelate cu: standardele internaționale în domeniu (în mod special – Convenția ONU privind corupția); instrumentele internaționale de evaluare (în mod special – instrumentele Grupului de State contra Corupției (GRECO) în runda a patra de evaluare (Prevenirea corupției în cazul membrilor Parlamentului, judecători și procurori)); principiile și normele internaționale și naționale de conduită pentru judecători (la nivel național, în mod special - Codul de etică și de conduită profesională al judecătorului, aprobat prin Hotărîrea Adunării

Generale a Judecătorilor nr. 8 din 11.09.2015); legea-cadru (Legea nr. 90 din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției); documentele de politici relevante (în mod special – Strategia de reformare a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobată prin Legea nr. 231 din 25.11.2011);

- caracterul comparat – evaluarea va oferi o analiză comparată a obiectului evaluării (care politici/instrumente par a fi implementate mai eficient și care politici/instrumente rămân deficitare) și, în măsura aplicabilității, a subiecților supuși evaluării (care din subiecți au reușit în procesul implementării politicii/instrumentului și care din subiecți au eșuat);

- utilitatea – constatările privind deficiențele și eșecurile în procesul de aplicare a politicilor/instrumentelor anticorupție vor fi reținute doar în măsura în care sunt urmate de recomandări SMART.

### 3. OBIECTUL EVALUĂRII

Obiect al evaluării constituie următoarele politici/instrumente anticorupție aplicabile judecătorilor:

- verificarea titularilor și a candidaților la funcții;
- testarea la poligraf a candidaților la funcții;
- declararea și controlul averii și intereselor personale;
- testarea integrității profesionale, inclusiv declararea influențelor nepotrivite;
- declararea comunicării interzise;
- declararea cadourilor;
- avertizarea de integritate;
- liniile telefonice anticorupție;
- distribuirea aleatorie a dosarelor în instanțele judecătorești.

### 4. SUBIECȚII EVALUĂRII

În procesul de evaluare se vor analiza eforturile autorităților responsabile de punerea în aplicare a politicilor/instrumentelor anticorupție care constituie obiect al evaluării, și anume:

- Autoritatea Națională de Integritate;
- Centrul Național Anticorupție;
- Consiliul Superior al Magistraturii;
- Serviciul de Informații și Securitate.

În dependență de esența/specificul politicii/instrumentului, se va analiza modul în care acestea sunt implementate de fiecare din instanțele judecătorești.

## 5. PERIOADA ȘI FRECVENȚA ACTIVITĂȚILOR

Perioada supusă evaluării acoperă anii 2012-2016 (perioada de acțiune a Strategiei de reformă a sectorului justiției).

Monitorizarea nivelului de aplicare a politicilor/instrumentelor anticorupție se va desfășura în perioada septembrie 2016 – ianuarie 2017.

## 6. SISTEMUL DE INDICATORI

Evaluarea va fi efectuată pe două dimensiuni:

- 1) cadrul normativ;
- 2) nivelul de aplicare a politicilor/instrumentelor anticorupție (la nivel instituțional și la nivel individual).

1) Analiza și evaluarea cadrului normativ

În procesul de analiză și evaluare a cadrului normativ se va porni de la analiza prevederilor legilor speciale relevante politicilor/instrumentelor, și anume:

Verificarea titularilor și a candidaților la funcții	Legea nr. 271 din 18.12.2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice
Testarea la poligraf a candidaților la funcții	Legea nr. 269 din 12.12.2008 privind aplicarea testării la detectorul comportamentului simulat (poligraf) Legea nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului (art.6)
Declararea și controlul averii și intereselor personale	Legea nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale Legea nr. 132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate Legea nr. 180 din 19.12.2011 cu privire la Comisia Națională de Integritate Legea nr. 16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese Legea nr. 1264 din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere
Testarea integrității profesionale, inclusiv declararea influențelor nepotrivite	Legea nr. 325 din 23.12.2013 privind testarea integrității profesionale Hotărârea CSM nr.964/31 din 02.12.2014 cu privire la evidența cazurilor de influență necorespunzătoare în

	Consiliul Superior al Magistraturii și instanțele judecătorești
Declararea comunicării interzise	Legea nr. 947 din 19.07.1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii (art. 22 <sup>1</sup> ) Legea nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului (articolele 8 și 15)
Declararea cadourilor	Legea nr. 90 din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției (art. 6/1) Hotărârea Guvernului nr. 134 din 22.02.2013 privind stabilirea valorii admise a cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și aprobarea Regulamentului cu privire la evidența, evaluarea, păstrarea, utilizarea și răscumpărarea cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol
Avertizarea de integritate	Hotărârea Guvernului nr. 707 din 09.09.2013 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind avertizorii de integritate Hotărârea CSM nr.663/21 din 05.08.2014 privind avertizorii de integritate în cadrul Consiliului Superior al Magistraturii și instanțelor judecătorești
Liniile telefonice anticorupție	Legea nr. 252 din 25.10.2013 pentru aprobarea Regulamentului de funcționare a sistemului liniilor telefonice anticorupție
Distribuirea aleatorie a dosarelor în instanțele judecătorești	Legea nr. 514 din 06.07.1995 privind organizarea judecătorească (art. 6 <sup>1</sup> )

În analiza și evaluarea cadrului normativ pot fi utilizați următorii indicatori:

Calitatea cadrului normativ superior	Caracterul concis și cuprinzător al normelor de drept Claritatea și previzibilitatea normelor de drept Oportunitatea și aplicabilitatea normelor de drept
Nivelul de dezvoltare a cadrului normativ prin acte normative subordonate, inclusiv departamentale	Actele normative subordonate cadrului normativ superior care urmau a fi elaborate/adoptate și care au fost elaborate/adoptate
Calitatea cadrului normativ subordonat	Măsura în care au fost respectate exigențele impuse legislației subordonate, în mod special – exigențele impuse limitelor de reglementare; Măsura în care au fost respectate termenele impuse de actele normative superioare pentru elaborarea/adoptarea cadrului normativ subordonat Caracterul concis și cuprinzător al normelor de drept Claritatea și previzibilitatea normelor de drept Oportunitatea și aplicabilitatea normelor de drept

<p>Nivelul de conformitate a cadrului normativ</p>	<p>Nivelul de conformitate a cadrului normativ standardelor internaționale în domeniu (în mod special – Convenția ONU privind corupția)</p> <p>Nivelul de conformitate a cadrului normativ instrumentelor internaționale de evaluare (în mod special – instrumentele Grupului de State contra Corupției (GRECO) în runda a patra de evaluare (Prevenirea corupției în cazul membrilor Parlamentului, judecători și procurori)</p> <p>Nivelul de conformitate a cadrului normativ principiilor și normelor internaționale și naționale de conduită pentru judecători (la nivel național, în mod special – Codului de etică și de conduită profesională al judecătorului, aprobat prin Hotărârea Adunării Generale a Judecătorilor nr. 8 din 11.09.2015)</p> <p>Nivelul de conformitate a cadrului normativ legii-cadru – Legea nr. 90 din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției</p> <p>Nivelul de conformitate a cadrului normativ documentelor de politici relevante (în mod special – Strategia de reformare a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobată prin Legea nr. 231 din 25.11.2011)</p>
<p>Factorii de vulnerabilitate a normelor de drept</p>	<p>Formulări lingvistice ambigui</p> <p>Conflicte ale normelor de drept</p> <p>Norme de trimitere și de blanchetă, norme în alb</p> <p>Discreții excesive în aplicare</p> <p>Accesul limitat la informații și lipsa transparenței</p> <p>Lipsa/insuficiența mecanismelor de control</p> <p>Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare</p>

2) Analiza și evaluarea nivelului de aplicare a politicilor/instrumentelor anticorupție (la nivel instituțional și la nivel individual)

În procesul de analiză și evaluare a nivelului de aplicare a politicilor/instrumentelor anticorupție (la nivel instituțional și la nivel individual) pot fi monitorizați următorii indicatori:

<p>Verificarea titularilor și a candidaților la funcții</p>	<p>Numărul de verificări inițiate</p> <p>Numărul de persoane care au refuzat verificarea</p> <p>Numărul de avize consultative</p> <p>Numărul de titulari/candidați audiați</p> <p>Numărul de decizii privind compatibilitatea/incompatibilitatea cu interesele funcției</p> <p>Numărul de persoane eliberate din funcție în temeiul deciziilor privind incompatibilitatea cu interesele funcției</p>
---	--

	<p>Numărul de persoane numite în funcție sau promovate în funcție contrar avizelor consultative</p> <p>Numărul refuzurilor Președintelui țării de numire în funcții de judecător sau funcții administrative în sistemul judecătoresc</p>
Testarea la poligraf a candidaților la funcții	<p>Numărul de candidați supuși testului la poligraf</p> <p>Numărul de candidați care au refuzat testarea</p> <p>Numărul de teste amânate (motivele amânării)</p> <p>Numărul de rapoarte de cercetare a comportamentului simulat</p> <p>Rezultatele testării</p>
Declararea și controlul averii și intereselor personale	<p>Ținerea evidenței declarațiilor de avere și interese personale</p> <p>Desemnarea persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor</p> <p>Nivelul de transparență a declarațiilor privind averea și interesele personale</p> <p>Numărul de cazuri de încălcare a regimului de declarare a averii, intereselor personale și conflictelor de interese</p> <p>Numărul de sesizări depuse în cazurile de încălcare a regimului de declarare a averii, intereselor personale și conflictelor de interese</p> <p>Numărul de controale inițiate în privința judecătorilor și constatările de încălcare a regimului de declarare a averii, intereselor personale și conflictelor de interese</p> <p>Numărul de judecători sancționați pentru încălcarea regimului de declarare a averii, intereselor personale și conflictelor de interese</p>
Testarea integrității profesionale, inclusiv declararea influențelor nepotrivite	<p>Numărul de testări inițiate</p> <p>Numărul de testări realizate</p> <p>Rezultatele aplicării testelor de integritate profesională și consecințele rezultatului negativ al testului de integritate</p> <p>Numărul de cazuri de comunicare a influențelor necorespunzătoare</p> <p>Ținerea Registrului de evidență a cazurilor de influență necorespunzătoare</p> <p>Controlul parlamentar asupra activității de testare a integrității profesionale</p>
Declararea comunicării interzise	<p>Numărul de cazuri de comunicare interzisă asupra cărora a fost informat Consiliul Superior al Magistraturii</p> <p>Numărul de cazuri de comunicare interzisă comunicate de membrii Consiliului Superior al Magistraturii</p> <p>Numărul de cazuri de comunicare interzisă examinate de Consiliul Superior Magistraturii și deciziile luate în acest sens</p>
Declararea cadourilor	<p>Înființarea comisiilor de evidență și evaluare a cadourilor</p> <p>Ținerea Registrului de evidență a cadourilor</p> <p>Cadouri declarate</p> <p>Cadouri evaluate</p> <p>Cadouri păstrate</p> <p>Cadouri utilizate</p>



	Cadouri răscumpărate Publicarea anual pe pagina web a listei cadourilor și beneficiarilor acestora
Avertizarea de integritate	Numărul de avertizări de integritate depuse Numărul de avertizări de integritate examinate Ținerea Registrului de evidență a avertizărilor despre posibilele ilegalități comise în cadrul autorităților publice Numărul de cereri ale avertizorilor de integritate privind acordarea măsurilor de protecție și deciziile luate în acest sens Numărul de persoane sancționate pentru neasigurarea măsurilor de protecție
Liniile telefonice anticorupție	Numărul de apeluri parvenite privind judecătorii Numărul de apeluri examinate privind judecătorii și acțiunile întreprinse urmare a examinării apelurilor
Distribuirea aleatorie a dosarelor în instanțele judecătorești	Nivelul de aplicare a programului electronic de gestionare a dosarelor în instanțele judecătorești Cazurile de neaplicare a programului electronic de gestionare a dosarelor în instanțele judecătorești, inclusiv cele examinate de autoritățile competente Numărul de persoane sancționate pentru neaplicarea programului electroni de gestionare a dosarelor în instanțele judecătorești

## 7. GRILA DE EVALUARE

În funcție de constatările reținute pentru fiecare din politici/instrumente, fiecărei dimensiuni se va atribui scoruri (la o scară de la 0 la 2).

Scorul general per politică se va calcula prin însumarea scorurilor atribuite fiecărei dimensiuni.

În atribuirea scorurilor experții-monitori vor utiliza următoarea grilă de evaluare:

Analiza și evaluarea cadrului normativ	<b>0</b>	Nu există cadru normativ care ar reglementa modul de aplicare a politicii/instrumentului
	<b>1</b>	Deși există cadru normativ superior, acesta nu este dezvoltat prin acte normative subordonate Deși există cadru normativ, acesta nu este de o calitate potrivită, fiind identificați multipli factori de vulnerabilitate
	<b>2</b>	Există cadru normativ care reglementează modul de aplicare a politicii/instrumentului, acesta fiind de o calitate potrivită
Analiza și evaluarea	<b>0</b>	Politica/instrumentul nu este instituționalizată și/sau nu

nivelului de aplicare a politicilor/instrumentelor anticorupție (la nivel instituțional și la nivel individual)		este aplicată
	1	Politica/instrumentul este aplicată parțial, fiind identificate cazuri de eșec
	2	Politica/instrumentul este aplicată potrivit

## 8. METODELE ȘI INSTRUMENTELE UTILIZATE

În procesul de analiză și evaluare se vor utiliza următoarele metode:

- expertiza anticorupție a cadrului normativ, instrumentul de bază constituind Ghidul teoretico-practic pentru efectuarea expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și alte acte normative, elaborat de Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției;
- expertiza vulnerabilității cadrului legal prin prisma drepturilor omului și egalității gender, instrumentul de bază constituind Ghidul pentru efectuarea expertizei vulnerabilității proiectelor de acte normative prin prisma drepturilor omului și egalității gender, elaborat de Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției;
- solicitarea informațiilor relevante scopului evaluării de la autoritățile responsabile de punerea în aplicare a politicilor/instrumentelor anticorupție;
- colectarea informațiilor relevante scopului evaluării din diferite surse disponibile publicului;
- confruntarea informațiilor obținute din diferite surse;
- studiu de caz;
- utilizarea, după caz, a tehnicii petiționarului misterios.

## 9. SURSELE DE OBȚINERE/VERIFICARE A INDICATORILOR

În procesul de evaluare vor fi utilizate următoarele surse:

- sursele oficiale naționale: informațiile oficiale furnizate de subiecții supuși evaluării; rapoartele (notele analitice) privind punerea în aplicare a politicilor/instrumentelor anticorupție; comunicatele de presă; rapoartele privind implementarea documentelor relevante de politici; orice alte informații relevante scopului evaluării furnizate de către autorități prin paginile web oficiale;
- mass-media națională: portaluri web relevante ([www.magistrat.md](http://www.magistrat.md); [www.averye.md](http://www.averye.md)); articole de investigații jurnalistice ([www.moldovacurata.md](http://www.moldovacurata.md); [www.anticoruptie.md](http://www.anticoruptie.md));
- societatea civilă națională: cercetările relevante scopului evaluării realizate de alte organizații non-guvernamentale naționale.

## 10. MODELUL RAPORTULUI DE MONITORIZARE

Urmare a analizei nivelului de aplicare a politicilor/instrumentelor anticorupție, se va întocmi un raport de monitorizare.

Raportul de monitorizare va urmări următorul model:

- A. Sumar executiv și repere metodologice
- B. Constatări privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții
- C. Constatări privind testarea la poligraf a candidaților la funcții
- D. Constatări privind declararea și controlul averii și intereselor personale
- E. Constatări privind testarea integrității profesionale, inclusiv declararea influențelor nepotrivite
- F. Constatări privind declararea comunicării interzise
- G. Constatări privind declararea cadourilor
- H. Constatări privind avertizarea de integritate
- I. Constatări privind liniile telefonice anticorupție
- J. Constatări privind distribuirea aleatorie a dosarelor în instanțele judecătorești
- K. Concluzii: constatări generalizate privind aplicarea politicilor/instrumentelor anticorupție
- L. Anexe

## 11. MODELUL RAPORTULUI DE EVALUARE FINAL

Urmare a dezbaterilor organizate pe marginea raportului de monitorizare, dar și a analizei și evaluării cadrului normativ relevant politicilor/instrumentelor anticorupție, se va întocmi un raport de evaluare final.

Raportul de evaluare final va urmări următorul model:

- A. Sumar executiv și repere metodologice
- B. Verificarea titularilor și a candidaților la funcții: evaluarea cadrului normativ și a nivelului de aplicare
- C. Testarea la poligraf a candidaților la funcții: evaluarea cadrului normativ și a nivelului de aplicare
- D. Declararea și controlul averii și intereselor personale: evaluarea cadrului normativ și a nivelului de aplicare
- E. Testarea integrității profesionale, inclusiv declararea influențelor nepotrivite: evaluarea cadrului normativ și a nivelului de aplicare
- F. Declararea comunicării interzise: evaluarea cadrului normativ și a nivelului de aplicare
- G. Declararea cadourilor: evaluarea cadrului normativ și a nivelului de aplicare
- H. Avertizarea de integritate: evaluarea cadrului normativ și a nivelului de aplicare

**I.** Liniile telefonice anticorupție: evaluarea cadrului normativ și a nivelului de aplicare

**J.** Distribuirea aleatorie a dosarelor în instanțele judecătorești: evaluarea cadrului normativ și a nivelului de aplicare

**K.** Clasamentul politicilor/instrumentelor anticorupție în funcție nivelul/calitatea aplicării

**L.** Concluzii și recomandări

**M.** Anexe