

NOTA DE FUNDAMENTARE
la proiectul Hotărârii Guvernului privind aprobarea Foii de parcurs privind
„Statul de Drept” (criteriu de referință în procesul de aderare
a Republicii Moldova la Uniunea Europeană)

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ
Proiectul Hotărârii Guvernului privind aprobarea Foii de parcurs privind „Statul de Drept” (criteriu de referință în procesul de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană) a fost elaborat de Ministerul Afacerilor Interne în comun cu Ministerul Justiției și în coordonare cu Biroul pentru Integrare Europeană, Centrul de Armonizare a Legislației și celelalte autorități vizate în proiect.
2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ
La 25 iunie 2024, la Luxemburg, UE a organizat prima sa conferință interguvernamentală de aderare a Republicii Moldova, deschizând formal negocierile de aderare. Această reuniune a avut loc ca urmare a deciziei Consiliului European din 14 decembrie 2023 de a deschide negocierile de aderare cu Republica Moldova și a aprobării de către Consiliu, la 21 iunie 2024, a <i>Cadrului de negociere</i> pentru aderarea Republicii Moldova la UE. Tot la data de 25 iunie 2024, Guvernul Republicii Moldova acceptă Cadrul de negociere aprobat unanim de Consiliul Uniunii Europene. Potrivit pct. 38-39 din <i>Cadrul de negociere</i>, drept criteriu de referință al procesului de aderare a Republicii Moldova este stabilit că aceasta urmează să pregătească foaia de parcurs privind Statul de drept, care include „<i>Capitolul 23 - Sistem judiciar și drepturi fundamentale</i>” și „<i>Capitolul 24 – Justiție, libertate și securitate</i>”. Potrivit <i>Cadrului de negociere</i>, „<i>Foaia de parcurs ar trebui să conțină prioritățile cheie de reformă și va ghida negocierile de aderare pentru aceste capitole și pregătirile pentru îndeplinirea cerințelor de aderare. Implementarea acestei foi de parcurs vor fi monitorizată în mod constant și abordată în mod regulat la conferințele interguvernamentale pe tot parcursul procesului</i>”. Valorile fondatoare ale UE vizează cu prioritate statul de drept. Capitolul 23 și 24 sunt cele mai complexe capitole din cadrul de negociere și se află în centrul procesului de extindere al UE, încadrând cele mai importante eforturi de reformă ale țărilor candidate în domeniul <i>statului de drept</i>. Într-o democrație funcțională, un stat de drept robust este fundamentul care asigură respectarea legii, protecția drepturilor omului și responsabilitatea autorităților. Dinamica și durata procesului de negociere în acest domeniu afectează în mod direct progresul în alte aspecte ale negocierilor cu UE. Avansarea negocierilor va fi ghidată de progresul Republicii Moldova în pregătirea sa pentru aderare. Acest progres va fi măsurat în special în raport cu criteriile de la Copenhaga printre care se enumeră „<i>stabilitatea instituțiilor care garantează democrația, statul de drept, drepturile omului și respectul și protecția minorităților</i>”. Proiectul foii de parcurs stabilește prioritățile strategice și ordinea măsurilor de reformă necesare. Obiectivele și măsurile incluse în acest document derivă din angajamentul Republicii Moldova de aliniere a cadrului normativ la acquis-ul UE, precum și din necesitățile de fortificare a capacităților instituționale. În raport cu fiecare măsură este stabilit calendarul de implementare precum și autoritățile responsabile.

Acest document trebuie să orienteze eforturile continue și consecvente ale Republicii Moldova de reformă în domeniile statului de drept.

Potrivit pct. 39 din Cadrul de negociere, foaia de parcurs urmează a fi adoptată după un proces transparent de consultare cu toți actorii relevanți, inclusiv cu societatea civilă.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

Capitolul 23 „Sistem judiciar și drepturi fundamentale”

Capitolul 23 „Sistemul judiciar și drepturi fundamentale”, este orientat pe 3 mari dimensiuni:

- *Justiția;*
- *Combaterea corupției și,*
- *Drepturile fundamentale.*

Anume pe aceste 3 dimensiuni care sunt divizate în mai multe blocuri tematice este structurată și foaia de parcurs. Capitolul 23 este unul dintre capitolele cele mai importante și complexe, având un impact semnificativ asupra procesului de aderare al unui stat candidat la Uniunea Europeană.

Pe dimensiunea *justiție* sunt stabilite *14 rezultate strategice* ce includ *44 de acțiuni*, care în mare parte vizează: eficientizarea și consolidarea capacităților organelor de administrare ale sistemului judecătoresc și ale procuraturii; consolidarea cadrului normativ de activitate a Curții Constituționale; eficientizarea activității Curții Supreme de Justiție; evaluarea externă/extraordinară (vetting) a integrității actorilor din sistemul de justiție finalizată; îmbunătățirea calității actului de justiție și uniformizarea practicii judiciare; îmbunătățirea sistemului de formare juridică și prioritizarea studierii dreptului UE; simplificarea mecanismelor de executare; creșterea utilizării soluționării alternative a disputelor; infrastructura sistemelor informaționale din sectorul justiției îmbunătățită și comunicarea electronică asigurată.

În raport cu aceste rezultate Republica Moldova trebuie să demonstreze progres semnificativ în reforma sistemului judiciar. Aceste reforme sunt esențiale pentru a asigura eficiența, transparența, independența și responsabilitatea judecătorilor și procurorilor, dezvoltarea sistemelor informaționale judiciare, eficientizarea managementului, uniformizarea practicii judiciare, toate având impact final direct asupra calității actului de justiție.

Pe dimensiunea *combaterea corupției* sunt stabilite *5 rezultate strategice* și *26 de acțiuni* care vizează: cadrul juridic național privind investigarea și urmărirea penală a actelor de corupție aliniat la acquis-ul UE; consolidarea capacităților instituțiilor naționale pentru asigurarea standardelor de integritate și prevenire și combatere a corupției; îmbunătățirea eficienței prevenirii și combaterii cazurilor de corupție; consolidarea capacităților organelor de drept privind investigarea, urmărirea penală și sancționarea cazurilor de corupție.

Lupta împotriva corupției este un subiect major al acestui capitol. UE impune standarde ridicate în privința prevenirii și combaterii corupției, incluzând transparența în administrație și justiție, fortificarea capacităților instituțiilor cu competențe de prevenire și combatere a acestui fenomen și crearea unui mediu favorabil bunei guvernante.

Pe dimensiunea *drepturile fundamentale* sunt stabilite *14 rezultate strategice* ce includ *82 de acțiuni* care sunt orientate spre: fortificarea instituțiilor de protecție a drepturilor omului; asigurarea proceduri lor penale echitabile și efective; protecția drepturilor copilului, a persoanelor cu dizabilități, a victimelor violenței în familie; îmbunătățirea condițiilor de detenție

și relele tratamente în instituțiile penitenciare eradicat; protejarea libertății de întrunire, asociere, conștiință, religie și exprimare; protecția datelor cu caracter personal, asigurarea egalității și combaterea discriminării, etc.

Uniunea Europeană este construită pe un set de valori fundamentale, printre care respectul pentru drepturile omului și democrație. La nivel de UE există o serie de documente (acquis-ul UE) și mecanisme juridice care reglementează și protejează drepturile omului. Prin implementarea acestui cadru juridic european se va asigura că cetățenii Republicii Moldova se bucură de aceleași drepturi și libertăți ca și cei din statele membre UE. Acest lucru este crucial, deoarece protecția drepturilor fundamentale reprezintă nu doar un criteriu de aderare, dar și un angajament continuu în cadrul UE.

De asemenea, respectarea acestor drepturi nu doar că este o condiție tehnică pentru aderare, dar reflectă și angajamentul unui stat față de democrație, statul de drept și protecția drepturilor omului.

Republica Moldova este pe deplin angajată să realizeze schimbări substanțiale și fundamentale în sistemul judiciar, sistemul anticorupție și cadrul de protecție a drepturilor fundamentale, atât la nivel normativ cât și la nivel instituțional și de implementare.

În total pe cap. 23 este structurat în 33 rezultate strategice și 108 acțiuni.

Capitolul 24 „Justiție, libertate și securitate”

Capitolul 24 „Justiție, libertate și securitate”, este orientat pe 11 dimensiuni de activitate, care vizează:

- *lupta împotriva criminalității organizate;*
- *cooperarea împotriva drogurilor;*
- *lupta împotriva terorismului și prevenirea radicalizării;*
- *cooperarea autorităților de aplicare a legii și schimbul de informații;*
- *managementul frontierei;*
- *azilul;*
- *migrația;*
- *vizele;*
- *cooperarea judiciară în materie civilă și comercială;*
- *cooperare judiciară în materie penală;*
- *măsurile anticorupție.*

Domeniul privind „*Lupta împotriva criminalității organizate*”, este compartimentat în 8 subdomenii de activitate și 19 rezultate strategice, scopul cărora fiind de a implementa noi instrumente și soluții pentru prevenirea și combaterea criminalității organizate, diminuarea vulnerabilităților privind spălării banilor și finanțării terorismului, consolidarea sistemului național de recuperare a bunurilor infracționale, alinierea procedurilor de combatere a criminalității cibernetice la standardele UE, implementarea măsurilor de diminuare a fenomenului traficului de ființe umane și a abuzului sexual al copiilor în mediul online, inclusiv, dezvoltarea noilor politici publice privind controlul armelor de calibru mic și armamentul ușor.

Domeniul privind „*Cooperarea în domeniul drogurilor*”, este axat pe 6 rezultate strategice scopul cărora vizează crearea unui sistem național de avertizare timpurie privind circulația substanțelor stupefiante, psihotrope și a precursorilor, dezvoltarea Observatorului Național privind Drogurile și a documentelor de politici publice, inclusiv, reglementarea și crearea facilităților privind distrugerea drogurilor.

Domeniul privind „*Lupta împotriva terorismului și prevenirea radicalizării*” are la bază 5 rezultate strategice, scopul cărora este crearea canalelor de comunicare securizate pentru schimbul de date, înființarea și operaționalizarea Centrului de Criză Antiterorism pentru activitatea Comandamentului Operațional Antiterorist, crearea și înființarea Centrului Național de Coordonare a Protecției Infrastructurii Critice, precum și dezvoltarea cooperării interinstituționale și regionale în domeniul prevenirii și combaterii terorismului.

Domeniul privind „*Cooperarea autorităților de aplicare a legii și schimbul de informații*” are la bază 7 rezultate strategice, scopul cărora este asigurarea interoperabilității sistemelor informaționale pentru un schimb eficient de date, stabilirea cooperării cu rețeaua UE pentru protecția persoanelor publice, reorganizarea punctului unic de sistematizare a datelor analitice raportate la Europol, precum și semnarea unui nou aranjament tehnic între Ministerul Afacerilor Interne și CEPOL pentru consolidarea relațiilor de colaborare în sectorul de formare a angajaților forțelor de ordine.

Domeniul privind „*Managementul frontierei*” are la bază 4 rezultate strategice, scopul cărora este adoptarea Programului de management integrat al frontierei de stat pentru anii 2026-2030, în conformitate cu ciclul strategic multianual de politici al UE pentru gestionarea integrată a frontierelor, modificarea Concepției Sistemului informațional automatizat „Registrul dactiloscopic” în conformitate cu cerințele EURODAC, ajustarea Sistemului informațional al Centrului operațional de coordonare din cadrul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, implementarea noului concept de supraveghere a frontierei pentru a eficientiza coordonarea și efectuarea activităților de supraveghere a frontierei de stat, precum și implementarea treptată a controlului în comun/coordonat în punctele de trecere a frontierei de la frontiera cu România și Ucraina.

Domeniul „*Azilul*” are la bază 3 rezultate strategice, axate pe aprobarea cadrului normativ de nivel inferior pentru punerea în aplicare a noilor modificări ale Legii nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova, aprobarea Programului Național de Integrare etapizată a străinilor în Republica Moldova, aprobarea cadrului normativ privind lista serviciilor medicale acordate solicitanților de azil, evaluarea cadrului normativ și a procedurilor standard de operare în contextul implementării Noului Pact privind Migrația și Azilul, stabilirea cooperării cu Agenția Europeană pentru Azil, precum și consolidarea sistemului național de azil.

Domeniul privind „*Migrația*”, este compartimentat în 4 subdomenii de activitate și 5 rezultate strategice, scopul cărora este aprobarea unui nou document de politici în domeniul migrației și azilului pentru anii 2026-2030, elaborarea conceptului centrului multifuncțional de prestare a serviciilor pentru străini, dezvoltarea Sistemului informațional „Migrație”, aprobarea Ghidului practic privind returnarea străinilor, precum și consolidarea capacităților instituționale ale Inspectoratului General pentru Migrație, inclusiv cooperarea cu statele membre UE în domeniul returnării și readmisiei.

Domeniul privind „*Vizele*”, este compartimentat în 2 subdomenii de activitate și 4 rezultate strategice, scopul cărora este aprobarea cadrului normativ privind formatul uniform al vizelor, achiziționarea de echipamente tehnice pentru captarea datelor biometrice ale solicitanților de viză, emiterea noilor modele de pașapoarte și documente de călătorie, precum și adaptarea sistemului informațional automatizat pentru personalizarea cărților de ședere.

Domeniul privind „*Cooperarea judiciară în materie civilă și comercială*” are la bază 5 rezultate strategice, axate pe punerea în aplicare a Convenției privind recunoașterea și executarea hotărârilor judecătorești străine în materie civilă sau comercială, ratificarea Convenției privind obținerea de probe în străinătate în materie civilă și comercială crearea Registrului de insolvență, adoptarea cadrului normativ de implementare a noilor reglementări privind comunicarea actelor judiciare și extrajudiciare în materie civilă sau comercială, precum și adoptarea cadrului normativ

pentru punerea în aplicare a acquis-ului UE cu privire la anumite aspecte ale medierii în materie civilă și comercială.

Domeniul privind „*Cooperarea judiciară în materie penală*” are la bază 7 rezultate strategice, scopul cărora este implementarea unei platforme electronice de înregistrare a cererilor pentru toate formele de asistență juridică în materie penală în autoritățile centrale naționale, numirea procurorului de legătură la Eurojust, înființarea Oficiului național central pentru schimbul de informații privind falsificarea monedei, precum și aprobarea cadrului legislativ privind recunoașterea reciprocă a ordinelor de înghețare și a ordinelor de confiscare.

Domeniul privind „*Măsurile anticorupție*”, are la bază 2 rezultate strategice scopul cărora este implementarea mecanismelor consolidate de reducere a corupției în cadrul autorităților de aplicare a legii, promovarea standardelor de integritate, elaborarea unui nou document de politici publice privind formarea profesională, integritatea și digitalizarea sistemului afacerilor interne pentru anii 2026-2030, inclusiv, implementarea recomandărilor GRECO din Runda a cincea de evaluare în ce privește autoritățile de aplicare a legii.

5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE

Acest document este unul operațional și nu unul normativ care să transpună un anumit act normativ UE. Dar în același timp proiectul cuprinde întreaga listă de acte UE aferente cap. 23 și cap. 24 care urmează a fi transpuse de către Republica Moldova.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ

Potrivit pct. 39 din Cadrul de negociere, foaia de parcurs urmează a fi adoptată după un proces transparent de consultare cu toți actorii relevanți, inclusiv cu societatea civilă.

În data de 03.10.2024, Ministerul Justiției a anunțat inițierea elaborării proiectului foii de parcurs pentru Statul de drept, în partea care vizează Capitolul 23 Sistem judiciar și drepturi fundamentale (<https://justice.gov.md/ro/content/anunt-de-initiere-elaborarii-proiectului-dispozitiei-guvernului-cu-privire-la-aprobarea-0>).

De asemenea, în data de 11.09.2024 Ministerul Justiției a organizat o ședința de lucru cu membrii grupului de lucru în cadrul căreia au fost comunicate mai multe aspecte privind *procesul de elaborare a foii de parcurs*.

Proiectul Foii de parcurs „Statul de drept”, secțiunea Capitolului 24 a fost publicată pentru consultări publice pe platforma [particip.gov.md](https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-foii-de-parcurs-pentru-statul-de-drept/13305), în perioada 15-25 octombrie 2024 (<https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-foii-de-parcurs-pentru-statul-de-drept/13305>).

Totodată, prin scrisoarea nr. 14/4074 din 15 octombrie 2024, proiectul a fost expediat pentru avizarea prealabilă ministerelor, autorităților administrației publice centrale de specialitate și instituțiilor vizate.

Adițional, la 4 noiembrie 2024, în incinta Ministerului Afacerilor Interne au fost organizate consultările publice cu participarea reprezentanților societății civile și ai autorităților naționale (<https://mai.gov.md/ro/node/9295>).

În conformitate cu pct. 221 din Regulamentul Guvernului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.610/2018, și conform deciziilor luate în ședința secretarilor generali din data de 23 decembrie 2024, prin scrisoarea Cancelariei de Stat nr. 18-69-14339 din 27.12.2024 proiectul a fost expediat spre avizare tuturor actorilor interesați. La fel, pentru a asigura transparența în procesul decizional proiectul a fost plasat pe pagina web a Ministerului Justiției, Ministerului Afacerilor Interne și Cancelariei de Stat.

Adițional, în data de 28-29 decembrie 2024 Viceprim-ministra pentru integrare europeană a organizat ședințe de informare și consultare publică a proiectului Foii de parcurs cu reprezentanții societății civile dar și cu reprezentanții Parlamentului.

În corespundere cu cadrul normativ, *proiectul foii de parcurs „Statul de drept”* a fost avizat de instituțiile vizate. Toate propunerile se regăsesc în Sinteza obiecțiilor și recomandărilor.

7. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

În scopul asigurării unei monitorizări eficiente a modului de implementare a Foii de parcurs, Biroul pentru Integrare Europeană, în termen de 2 luni de la data intrării în vigoare a prezentei hotărâri, va elabora mecanismul de monitorizare a implementării Foii de parcurs privind „Statul de Drept” care va fi aprobat de către Guvern.

Secretar de stat

Eduard SERBENCO