

OPINIE SEPARATĂ

formulată de către Angela Motuzoc, Președinte al Consiliului Superior al Procurorilor și Inga Furtună, membru al Consiliului Superior al Procurorilor față de hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-92/2022 din 23.05.2022 (art.74 alin.(1) lit.d) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură)

Prin hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-92/2022 din 23.05.2022, s-a decis a se lua „act de Raportul Comisiei de evaluare a performanțelor Procurorului General (suspendat de drept din funcție), Alexandr Stoianoglo”, a acorda „calificativul „nesatisfăcător” activității desfășurate de domnul Alexandr Stoianoglo în perioada exercitării mandatului de Procuror General” și a „propune Președintelui Republicii Moldova eliberarea din funcția de Procuror General a domnului Alexandr Stoianoglo”, soluție adoptată cu votul majorității membrilor prezenți la ședință.

Fiind în dezacord cu hotărârea vizată a Consiliului Superior al Procurorilor, menționăm că formulăm prezenta opinie separată dat fiind faptul că există mai multe impedimente juridice serioase și vicii fundamentale, care afectează soluția administrativă pronunțată și acestea vor fi expuse *infra* pentru aprecierea raționamentelor de care ne-am condus.

În context, subliniem că noi am semnat hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-92/2022 din 23.05.2022, însă acest fapt nu reprezintă acordul nostru cu soluția adoptată de majoritatea membrilor prezenți în ședință, ci rezultă din obligația stabilită prin prevederile art.77 alin.(7) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, potrivit căroră „*Hotărârile Consiliului Superior al Procurorilor sînt motivate, sînt semnate de toți membrii prezenți în ședință și se publică, în termen de 10 zile lucrătoare de la data emiterii, pe pagina web oficială a Consiliului Superior al Procurorilor. Hotărârile Consiliului Superior al Procurorilor sînt semnate olograf sau, după caz, prin aplicarea semnăturii electronice.*”, circumstanță care ne-a determinat ca, alături de semnătură, să facem consemnarea despre formularea opiniei separate.

Astfel, potrivit mențiunilor din partea motivatoare a hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-92/2022 din 23.05.2022, majoritatea membrilor prezenți la ședință a concluzionat că "propunerea eliberării domnului Stoianoglo Alexandr din funcția de Procuror General este o măsură admisibilă și justificată de obiectivele constituționale privind asigurarea încrederii publice în instituții și autorități", consemnând că „în cadrul audierilor în ședința CSP, Procurorul General (suspendat de drept) Alexandr Stoianoglo a eșuat de a asigura convingerea membrilor CSP că înțelege exigențele de exercitare a managementului Procuraturii și standardele de evaluare a calității managementului Procuraturii”, fără, însă, a descrie că criteriile potrivit căroră s-a efectuat procedura de evaluare nu au fost cunoscute domnului Alexandr Stoianoglo la numirea acestuia în funcție, ceea ce ridică grave probleme de legalitate a procedurii efectuate.

Constatăm că, la adoptarea hotărârii de referință, ce a validat o procedură vădit viciată, colegii noștri, majoritatea membrilor din Consiliul Superior al Procurorilor, au neglijat principiul preeminenței dreptului, principiul certitudinii juridice și au desconsiderat securitatea raporturilor juridice, care, în esență, constituie piatra unghiulară

a statului de drept, iar respectarea acestora este o condiție *sine qua non* pentru întrunirea testului de legalitate.

1) Raportul Comisiei de evaluare a performanțelor Procurorului General (suspendat de drept) Alexandr Stoianoglo este lovit de nulitate absolută, fiind întocmit în baza unei proceduri viciate, desfășurate cu încălcarea gravă a principiului neretroactivității legii.

1.1) context național

Evaluarea performanțelor Procurorului General este un mecanism juridic inedit, introdus în sistemul normativ național prin Legea nr.102 din 24.08.2021, care a intrat în vigoare la data de 03.09.2021, conform căreia Legea nr.3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură a fost completată cu art.31¹ ce reglementează procedura de referință.

La momentul instituirii acestui mecanism de evaluare, domnul Alexandr Stoianoglo deja se afla în exercițiul funcției de Procuror General, fiind numit prin Decretul nr.1334-VIII din 29.11.2019 emis de către Președintele Republicii Moldova.

Pe cale de consecință, reieșind din principiile generale ale dreptului, precum și având în vedere regulile expres stabilite referitoare la acțiunea în timp a actului normativ, dar și garanțiile impuse de cerința previzibilității legii, este evident că perioada de activitate a domnului Alexandr Stoianoglo, cuprinsă între 29.11.2019 – 03.09.2021 în nici un caz nu putea să constituie obiect al procedurii de evaluare prevăzute de art.31¹ din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, dat fiind faptul că legea nu se aplică retroactiv.

Este notoriu faptul că legea se aplică numai pentru viitor, iar neglijarea acestui principiu a condus la faptul că întreaga procedură de evaluare a performanțelor, care face obiect al Hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-92/2022 din 23.05.2022 este viciată de drept, neavând la baza sa un temei legal și, astfel, este lipsită de orice valoare juridică.

Pe această dimensiune este extrem de important să menționăm că neretroactivitatea legii este un principiu cu valoare constituțională, stabilit în art. 22 din Legea Supremă -

„Nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii, nu constituiau un act delictuos. De asemenea, nu se va aplica nici o pedeapsă mai aspră decât cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos.”

De asemenea, același raționament este dezvoltat și în cadrul normativ infraconstituțional, menit să asigure rigiditatea aplicării regulilor ce țin de neretroactivitatea legii.

Astfel, potrivit art.73 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative:

- actul normativ produce efecte doar cât este în vigoare și, de regulă, nu poate fi retroactiv sau ultraactiv.

- au efect retroactiv doar actele normative prin care se stabilesc sancțiuni mai blânde.

În consecință, pentru ca un act normativ să retroactiveze este necesar ca acest fapt să fie expres consemnat de către legiuitor și/sau actul normativ nou să reglementeze o situație juridică mai blândă (mai favorabilă) persoanei.

Raportat la cazul dedus analizei constatăm că, pe de o parte, în Legea nr.102/2021 legiuitorul nu a consemnat nimic despre faptul că aceste prevederi se aplică și retroactiv, iar, pe de altă parte, mecanismul de evaluare a performanțelor Procurorului General nu a existat până la acel moment și, respectiv, nu poate fi apreciat ca fiind o situație mai favorabilă.

În reflecția celor expuse notăm că procedura de evaluare a performanțelor Procurorului General, inițiată în privința domnului Alexandr Stoianoglo pentru perioada mandatului acestuia de până la data de 03.09.2021 nu are fundament juridic și este lovită de nulitate absolută, fiind viciată în totalitate originea normativă pe care s-au bazat operațiunile administrative efectuate.

Altfel spus, nu există un temei juridic pentru efectuarea evaluării performanțelor în privința domnului Alexandr Stoianoglo în calitate de Procuror General aferent perioadei 29.11.2019-03.09.2021, iar inițierea și desfășurarea respectivei analize de către comisia specială reprezintă un risc evident de încălcare a drepturilor subiectului evaluării.

Reiterăm că, după cum am arătat *supra*, prevederile normative ce instituie regulile de efectuare a evaluării performanțelor Procurorului General nu pot fi aplicate retroactiv și nu au nici o incidență juridică pentru perioada 29.11.2019-03.09.2021 din mandatul de Procuror General al domnului Alexandr Stoianoglo.

Caracterul universal al principiului neretroactivității legii nu poate fi pus în discuție și orice abatere de la acesta, care nu este conformă cu exigența excepțiilor (o voință expresă a legiuitorului sau stabilirea unei sancțiuni mai blânde), exclude *expressis verbis* legalitatea măsurilor sau acțiunilor efectuate.

Concomitent notăm că deși valoarea, efectele juridice și caracterul rigid al principiului neretroactivității legii sunt de o evidență indiscutabilă, care ridică probleme serioase față de legalitatea procedurilor desfășurate în temeiul unor norme aplicate retroactiv, totuși considerăm necesar să invocăm și câteva concluzii din doctrina și jurisprudența națională, pentru a fundamenta multi-aspectual raționamentele de care ne-am condus.

În acest sens menționăm că potrivit concluziilor de specialitate, exprimate în doctrina juridică s-a menționat că „neretroactivitatea legii, ca element al securității juridice a fost ridicat la rangul de principiu constituțional (art.22 din Constituția Republicii Moldova) în majoritatea statelor democratice, devenind astfel obligatoriu nu doar pentru judecătorul care aplică legea, ci și pentru legiuitor, care este ținut deopotrivă să-l respecte în procesul de legiferare. Astfel, neretroactivitatea legii constituie în prezent o garanție fundamentală a drepturilor constituționale”¹.

De asemenea, s-a consemnat că „principiul neretroactivității legii răspunde preocupării de securitate juridică, fiind o garanție pentru situațiile juridice legal create și consolidate sub imperiul legii vechi. Neretroactivitatea reprezintă deci un factor de ordine și de securitate juridică, protejând drepturile subiective împotriva intervenției legiuitorului și împiedicând repunerea în discuție a drepturilor dobândite și a actelor vechi încheiate sub imperiul legii vechi”².

¹ V.Enicov, „Securitatea juridică – element al securității persoanei în statul de drept”, publicat în „Legea și Viața” nr.3/2016, pg.49

² Idem

Potrivit opiniilor exprimate în studiile academice efectuate la acest subiect s-a indicat că „legea retroactivă a priori nu poate fi previzibilă, din simplul motiv că nu a existat la momentul apariției raportului juridic. În același rând, o lege retroactivă va afecta substanțial regulile de accesibilitate și interpretare unitară a legii sub aspectul inexistenței sale la etapa planificării actului juridic și asumării eventualelor consecințe. Doar primate și aplicate în complex elementele numite servesc siguranța raporturilor juridice”³.

Aceeași orientare de analiză o regăsim și în jurisprudența Curții Constituționale, care s-a pronunțat asupra necesității respectării principiului neretroactivității legii, menționând că “Efectul legii în timp este ghidat de principiul activității legii, potrivit căruia legea se aplică tuturor faptelor în timpul în care se află în vigoare, are eficiența deplină din momentul intrării în vigoare și până la abrogarea ei. Legea nu se aplică faptelor săvârșite înainte de intrarea ei în vigoare, adică nu are caracter retroactiv. **Ea dispune numai pentru prezent și viitor și nu are efecte juridice pentru trecut...** Consacrat expres în art.22 din Constituție, principiul neretroactivității legii urmărește protejarea libertăților, contribuie la adâncirea securității juridice, a certitudinii în raporturile interumane. **Principala valoare a ordinii de drept constă în posibilitatea oferită fiecăruia de a-și conforma comportamentul regulilor dinainte stabilite**”⁴.

În Comentariul la Constituția Republicii Moldova se notează că „**Principiul neretroactivității legii** răspunde preocupării de securitate juridică, fiind o **garanție pentru situațiile juridice legal create și consolidate sub imperiul legii vechi**. Neretroactivitatea reprezintă deci un factor de ordine și de securitate juridică, protejând drepturile subiective împotriva intervenției legiuitorului și împiedicând repunerea în discuție a drepturilor dobândite și a actelor vechi încheiate sub imperiul legii vechi”⁵.

Concomitent, din constatările Curții Constituționale deducem următoarele:

„101. În sensul articolului 22 din Legea fundamentală, este neconstituțional ca printr-o normă legală să fie sancționat un comportament manifestat anterior intrării în vigoare a acestei norme. Or, **nu se poate pretinde unui subiect de drept să răspundă pentru o conduită anterioară intrării în vigoare a unei legi** care reglementează sau modifică, pentru viitor, această conduită.

102. Prin conținutul articolului 22, Constituția Republicii Moldova recunoaște că principiul neretroactivității legilor nu este numai o cauză particulară, dar și că acesta are o importanță majoră. Legiuitorul a calificat acest principiu ca esențial pentru drepturile și libertățile fundamentale ale omului, statul având obligația de a asigura condițiile necesare pentru realizarea acestora.

103. Astfel, **legea acționează din momentul intrării în vigoare** și până este abrogată. Legea nu se aplică faptelor săvârșite înainte de intrarea ei în vigoare (*lex ad praeteriam non valet*). În principiu, legea dispune numai pentru prezent și viitor, nu și pentru trecut, astfel încât este firesc să acționeze numai după intrarea în vigoare; legea nu

³ Gh.Costachi, V.Enicov „Neretroactivitatea legii ca garanție de respectare a drepturilor omului”, publicat în „Legea și Viața” nr.11/2019, pg.8

⁴ HCC nr.16 din 12.06.2007, pct.5

⁵ Constituția Republicii Moldova – comentariu, pg.110

https://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utilita/Comentariu_Constitutie.pdf

ultraactivează, deci, ea nu își extinde acțiunea dincolo de ieșirea din vigoare (limita superioară a duratei ei).

[...]

106. Soluționarea conflictului legilor în timp face necesară diferențierea dreptului subiectiv, constituit sub imperiul legii anterioare, de cel născut potrivit legii posterioare; această din urmă lege nu poate, fără a avea caracter retroactiv, să aducă atingere modalității în care legea anterioară a constituit dreptul respectiv, modalitate guvernată de principiul *tempus regit actum*.

107. Astfel, ori de câte ori o lege nouă modifică starea legală anterioară cu privire la anumite raporturi, toate efectele susceptibile a se produce din raportul anterior, dacă s-au realizat înainte de intrarea în vigoare a legii noi, nu mai pot fi modificate ca urmare a adoptării noii reglementări, care trebuie să respecte **suveranitatea legii anterioare. Legea nouă însă este aplicabilă tuturor situațiilor ce se vor constitui, se vor modifica sau se vor stinge după intrarea ei în vigoare**, precum și tuturor efectelor produse de situațiile juridice formate după abrogarea legii vechi.

108. În ipoteza, în care legiuitorul ar dori în mod justificat să înlăture sau să anuleze unele situații nedrepte, nu poate realiza acest lucru prin intermediul unei legi cu caracter retroactiv, ci trebuie să caute mijloace adecvate, care să nu vină în contradicție cu principiul constituțional al neretroactivității legii.

109. Astfel, **nu este echitabil, nu este just și nu este legal ca o lege să-și extindă efectele asupra unor stări de fapt și raporturi consumate sau începute înaintea intrării în vigoare.**

110. În opinia judecătorilor, norma juridică intrată în vigoare are ca rol principal să modeleze conduitele prezente și viitoare, și nicidecum cele trecute.”⁶.

1.2) exemple de drept comparat

Pentru a consolida aceeași paradigmă de apreciere consemnăm și abordarea conceptuală identică degajată și în jurisprudența Curții Constituționale a României, care a statuat că „principiul neretroactivității legii își găsește justificarea și are rolul de a asigura stabilitatea și securitatea raporturilor juridice. Prin urmare numai o normă previzibilă poate determina în mod clar conduita subiecților de drept, destinatari ai legii. Tocmai de aceea o lege, odată adoptată, produce și trebuie să producă efecte juridice numai pentru viitor.

Aceasta pentru simplul motiv că legea se adresează subiecților de drept, permițând sau interzicând și, bineînțeles, sancționând atitudinile deviate. **Este absurd să se pretindă unui subiect de drept să răspundă pentru comportamente și o conduită pe care a avut-o anterior intrării în vigoare a unei legi care reglementează această conduită. Subiectul de drept nu putea să prevadă ce va reglementa legiuitorul, iar comportamentul său este normal și firesc dacă se desfășoară în cadrul ordinii de drept în vigoare”⁷.**

⁶ DCC nr.3 din 01.11.2012

⁷ Deciziile Curții Constituționale a României nr.11 din 15.01.2015 pct.20, nr.356 din 25.06.2014, pct.48

1.3) documente internaționale

În aceeași ordine de idei s-a expus și Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), care a statuat că persoanele trebuie să fie informate în prealabil cu privire la consecințele comportamentului lor, ceea ce implică previzibilitatea și neretroactivitatea legii, în special a legii penale. În domeniul dreptului civil și a dreptului administrativ, **retroactivitatea poate afecta negativ drepturile și interesele legale**. Legea trebuie să fie previzibilă în ceea ce privește efectele sale pentru a permite subiecților de drept să își reglementeze comportamentul în conformitate cu acestea.⁸

Mai mult de atât, raportat la prezenta speță, Comisia de la Veneția a emis constatări individuale exprese, care confirmă clar că procedura de evaluare a performanțelor Procurorului General Alexandr Stoianoglo (care este obiect al Hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-92/2022 din 23.05.2022) este afectată de un viciu fundamental ireparabil.

Astfel, în Opinia Comisiei de la Veneția adresată autorităților Republicii Moldova, s-au menționat următoarele:

„68. Al treilea și poate **cel mai important punct de critică** se referă la aplicarea acestei noi proceduri în cazul PG suspendat, dl Stoianoglo. Nu numai că procedura a început deja fără ca indicatorii de evaluare să fi fost aprobați de CSP, dar, după toate indiciile, propunerea vizează aplicarea retroactivă a acestor indicatori. Într-un aviz privind Turcia, Comisia de la Veneția a observat că „răspunderea disciplinară sau orice altă măsură similară ar trebui să fie previzibilă; un funcționar public ar trebui să înțeleagă că face ceva incompatibil cu statutul său pentru a putea fi sancționat pentru aceasta. În principiu, indicatorii de performanță nou stabiliți pot fi aplicați doar la performanțele viitoare insuficiente.

[...]

70. În concluzie, **orice evaluare a performanțelor anterioare ale domnului Stoianoglo nu ar trebui să fie efectuată pe baza noilor indicatori stabiliți** [...] inadmisibilă revocarea PG pentru deficiențe în performanțele sale sau pentru un anumit comportament necorespunzător, în cazul în care acesta nu putea prevedea în mod rezonabil, la momentul respectiv, că ar putea fi revocat din cauza unor astfel de deficiențe sau a unui comportament necorespunzător”⁹.

Din logica tuturor celor arătate *supra* este evident că în prezentul caz principiul neretroactivității legii a fost încălcat, iar procedura de evaluare desfășurată în privința domnului Alexandr Stoianoglo nu subzistă testului legalității, fiind nulă, deoarece aplicarea prevederilor art.31¹ din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură s-a făcut retroactiv, circumstanță neglijată într-o manieră totalmente nemotivată atât de către Comisie, cât și de către majoritatea membrilor Consiliului Superior al Procurorilor care au votat pentru adoptarea Hotărârii nr.1-92/2022 din 23.05.2022.

⁸ CDL-AD(2016)007

⁹ CDL-AD(2021)047, 13.12.2021, pct.68, pct.70

Suplimentar, considerăm necesar să subliniem că în sensul principiului securității juridice, este evidentă necesitatea ca în procesul de aplicare a legii, autoritățile publice să răspundă preocupării de a asigura garanțiile pentru stabilitatea raporturilor juridice legal create și, în acest sens, să efectueze analize factologice și normative de substanță pentru fiecare situație examinată.

Previzibilitatea textului de lege și caracterul obligatoriu al aplicării acestuia nemijlocit în sensul în care a fost stabilit, reprezintă elemente de temelie a certitudinii dreptului și a securității juridice a persoanei și rezultă din principiile fundamentale ale statului de drept, subliniate constant în jurisprudența consacrată a Curții Constituționale și în hotărârile Curții europene a drepturilor omului.

Vom nota, în acest sens, constatările din jurisprudența instanței de jurisdicție constituțională:

„45. Curtea menționează că **exigențele statului de drept presupun inter alia asigurarea legalității și a certitudinii juridice** (Raportul privind preeminența dreptului, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011, §41).

46. În acest context, Curtea reține că **principiul legalității și al certitudinii juridice este esențial pentru garantarea încrederii în statul de drept și constituie o protecție împotriva arbitrarului**. Așadar, asigurarea și respectarea acestor principii obligă statul să edicteze într-o manieră clară și previzibilă normele adoptate.

[...]

50. Astfel, Curtea Europeană a menționat că nu poate fi considerată „lege” decât o normă enunțată cu suficientă precizie, **pentru a permite individului să-și corecteze conduita. În special, o normă este previzibilă atunci când oferă o anume garanție contra atingerilor arbitrare ale puterii publice** (cauza Amann v. Elveția, hotărârea din 16 februarie 2000, §56). **Testul preciziei legii impune ca legea, în situațiile în care oferă o anumită marjă de discreție, să indice cu suficientă claritate limitele acesteia** (cauza Silver și alții v. Regatul Unit, hotărârea din 25 martie 1983, §80).

51. În acest sens, în Hotărârea nr. 26 din 27 septembrie 2016, Curtea a reținut că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. De asemenea, textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau corelației între textele regulatorii, **pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile**”¹⁰.

În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie să fie accesibilă și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, **ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului**¹¹.

¹⁰ HCC nr.5 din 06.03.2018

¹¹ Rotaru vs România, 04.05.2000, §52; Sissanis vs. România, 25.01.2007, § 66

De asemenea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, analizând speța referitoare la adoptarea hotărârilor în privința unui magistrat a notat că „principiul securității juridice, care urmărește în special **să garanteze o anumită stabilitate a situațiilor juridice** și să promoveze încrederea publicului în justiție, constituie unul dintre elementele fundamentale ale statului de drept”¹².

Toate aceste constatări trebuie avute în vedere în procesul de aplicare a legii, iar reieșind din rolul său constituțional, Consiliul Superior al Procurorilor are obligația de a asigura că fiecare măsură ce vizează procurorii nu se aplică subiectiv sau arbitrar, dar se raportează la prevederile legale incidente, la circumstanțele particulare ale fiecărui caz și se bazează pe raționamente serioase și concludente.

În pofida tuturor principiilor și standardelor indicate, care sunt elemente-cheie în asigurarea drepturilor și libertăților persoanei, ce garantează stabilitatea ordinii juridice, în prezenta speță autoritățile publice abilitate cu competența de aplicare a acestor norme au omis „să vadă” că procedura de evaluare nu întrunește condiția legalității, iar toate măsurile întreprinse și rezultatele reflectate în raport sunt *ab initio* nule.

Data fiind incidența principiului neretroactivității legii, prevederile art.31¹ din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură sunt inoperante raportat la perioada de activitate cuprinsă între 29.11.2019-03.09.2021 în mandatul de Procuror General al domnului Alexandr Stoianoglo.

Mai mult de atât, trebuie consemnat și faptul că Regulamentul privind evaluarea performanțelor Procurorului General a fost aprobat¹³ abia la data de 22.11.2021 și, pe parcursul desfășurării nemijlocite a evaluării a fost modificat¹⁴, circumstanțe care sub nici o justificare nu sunt compatibile cu regulile și cerințele previzibilității actului normativ, dar și a certitudinii juridice.

Vom nota că începând cu data de 05.10.2021 domnul Alexandr Stoianoglo a fost suspendat de drept din funcție și, pe cale de consecință, este evident că aceste norme instituționale nu sunt aplicabile cazului în speță, deoarece, după cum am arătat și *supra*, este absurd să se pretindă unei persoane conformarea comportamentului său de serviciu la reguli care au fost elaborate și aprobate la o dată ulterioară înlăturării acestei persoane de la îndeplinirea atribuțiilor funcționale.

Rezultă, astfel, că în aceste circumstanțe particulare ale cazului în speță, domnul Alexandr Stoianoglo nu a avut, efectiv, acces la corespondența instituțională gestionată pe parcursul exercitării atribuțiilor funcționale, pentru a prezenta dovezi în apărarea poziției sale.

Mai mult de atât, este necesar a menționa un aspect deosebit de important în sensul dezechilibrului admis prin activitatea Comisiei de evaluare și anume – aprobarea fișelor de în baza cărora a fost evaluată activitatea în calitate de Procuror General a domnului Alexandr Stoianoglo.

Astfel, aceste fișe au fost aprobate prin Decizia Comisiei nr.3 din 10 februarie 2022, adică la 4 (patru) luni de la suspendarea din funcție a domnului Alexandr Stoianoglo, ceea

¹² Camelia Bogdan c.României, 20.10.2020, § 40

¹³ Hotărârea CSP nr.1-148/2021 din 22.11.2021

¹⁴ Hotărârea CSP nr.1-1/2022 din 26.01.2022

ce este incompatibil cu criteriile de predictibilitate, care sunt obligatorii în asemenea proceduri.

După cum am notat și *supra*, orice persoană este în drept să cunoască din timp, cu suficientă precizie și claritate criteriile potrivit cărora va fi evaluată activitatea sa profesională sau vor fi realizate orice alte măsuri în raport cu poziția sau drepturile sale.

Este un absurd juridic evident să se considere ca fiind legală situația când o persoană este evaluată în baza unor indicatori care pur și simplu nu existau la data desemnării sale în funcție sau nu i s-a acordat timp suficient și rezonabil pentru a-și adapta conduita profesională la eventualele modificări în procedura/criteriile de evaluare.

Considerăm că reieșind din principiile generale ale dreptului nu poate fi legitimă așteptarea ca o persoană să corespundă unor criterii pe care nu le-a cunoscut, înscrise în fișe aprobate după declanșarea procedurii de evaluare.

Cu titlu de exemplu menționăm că evaluarea ordinară/extraordinară a procurorilor se realizează în baza unor fișe care sunt anexe la Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Colegiului de evaluare a performanțelor procurorilor și modul de evaluare a performanțelor procurorilor aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 12-256/16 din 22.12.2016¹⁵, care, fiind publicate în modul corespunzător, întrunesc condiția predictibilității și accesibilității.

Respectiv, în opinia noastră, este total disproporționată situația juridică creată, când procurorii ierarhic inferiori Procurorului General sunt evaluați conform unor indicatori pe care aceștia îi cunosc, iar nemijlocit față de Procurorul General aceleași garanții nu se respectă.

Drept rezultat, este excesivă și injustă povara ce i-a fost solicitată Procurorului General Alexandr Stoianoglo de a-și demonstra eficiența activității, care să corespundă unor indicatori pe care nu i-a cunoscut și care au fost formulați abia după ce dânsul a fost suspendat din funcție.

În opinia noastră, se atestă că o asemenea situație generează încălcarea egalității de tratament, principiu de origine constituțională, dezvoltat în prevederile Codului administrativ, după cum urmează:

Articolul 23. Egalitatea de tratament

(1) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente acționează respectînd principiul egalității și nediscriminării.

(2) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să trateze în mod egal persoanele aflate în situații similare. Orice diferență de tratament trebuie justificată în mod obiectiv.

(3) Atît în cadrul procedurii administrative, cît și în cadrul procedurii de contencios administrativ sau ca rezultat al acestora, *nicio persoană* nu poate beneficia de privilegii, nu poate fi dezavantajată, lipsită de drepturi sau scutită de obligații pe motiv de rasă, origini familiale, sex, limbă, cetățenie, apartenență etnică, religie, convingeri politice sau ideologice, educație, situație economică, condiție socială.

Vom remarca, în context, că potrivit Constituției, egalitatea este o valoare fundamentală:

¹⁵ https://csp.md/sites/default/files/inline-files/2.%20Regulam1%20activit%20CePP%2018.05.19_1.pdf

Articolul 16

Egalitatea

(1) *Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.*

(2) **Toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.**

Raportat la situația evaluării performanțelor Procurorului General Alexandr Stoianoglo, menționăm că fișele de evaluare (aprobat mult timp după demararea procedurii de evaluare) nu se aliniază condiției previzibilității și accesibilității.

Luând în considerație aceste raționamente, considerăm că fișele de evaluare aprobate prin decizia Comisiei de evaluare nr.3 din 10.02.2022 nu sunt opozabile Procurorului General Alexandr Stoianoglo, care nu a avut, efectiv, nici o posibilitate să cunoască întinderea și substanța indicatorilor pe care îi va analiza Comisia în activitatea sa, circumstanță care *ab initio* compromite legalitatea întregii proceduri.

Reieșind din spiritul regulilor tehnicii legislative, actele emise în regim de putere publică, pentru a fi opozabile terților și pentru a produce efecte juridice, trebuie să întrunească condiția previzibilității și accesibilității, precum și să prevadă garanții procedural, pentru că în caz contrar există riscul intervenirii unui arbitrar, ceea ce contravene preeminenței dreptului.

În concluzie, notăm că prin efectul principiilor neretroactivității legii, preeminenței dreptului și securității juridice, **activitatea domnului Alexandr Stoianoglo în funcția de Procuror General, cel puțin în perioada 29.11.2019 – 03.09.2021, nu poate prin definiție să constituie obiect al evaluării performanțelor prevăzută de art.31¹ din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură (care a intrat în vigoare la data de 03.09.2021).**

Este inadmisibil ca aplicarea în concret a legii să se efectueze în afara acestor principii și standarde, dat fiind faptul că într-o asemenea ipoteză sunt încălcate grav și iremediabil drepturile persoanei, precum și este golită de conținut esența ordinii juridice, care constituie un fundament al statului de drept.

2) Comisia ilegal a exclus punctajul acordat de către un membru, dat fiind faptul că nu avea un temei juridic și nu dispunea competențe în acest sens.

Regulile de acordare a punctajului în procedura de evaluare a performanțelor Procurorului General sunt stabilite în pct.pct.55-63 din Regulamentul privind evaluarea performanțelor Procurorului General (aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-148/2021 din 22.11.2021 și modificat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1- 1/2022 din 26.01.2022), după cum urmează:

„55. În raport, comisia va include un capitol special în care apreciază criteriile de evaluare pe baza indicatorilor de performanță.

56. Fiecare membru al comisiei oferă punctaje de la 0 la 10 pentru fiecare indicator de performanță, întocmind o fișă de evaluare în care indică și motivele punctajului acordat. Cu „0” se apreciază lipsa indicatorului.

57. Pentru indicatorii de impact negativ se acord punctaj negativ de la „0” la „-10”. După aprecierea fiecărui indicator de impact negativ, se face media acestora. Cifra respectivă reprezintă punctajul negativ de impact. Cu „0” se apreciază lipsa impactului.

58. Pe baza punctajelor de evaluare oferite de fiecare membru al comisiei per indicator de evaluare, se stabilește media punctajelor de evaluare pentru fiecare dintre criteriile pozitive și separat pentru criteriul negativ de impact acordat individual de fiecare membrul ($m_{a-m/c}$ - media membrului/criteriu).

59. Pe baza mediei punctajului pentru fiecare criteriu de evaluare acordat de membrii individual ($m_{a-m/c}$) se calculează media punctajului acordat de comisie pentru criteriile de evaluare ($m_{a-c/c}$ - media comisie/criteriu).

60. Punctajul final de evaluare se calculează potrivit formulei:

$$PFE = \frac{m_{a1} + m_{a2} + m_{an} + (-h)}{n}$$

PFE- punctajul final de evaluare

m_{a1} - *m_{an}* media comisiei pentru fiecare criteriu pozitiv de evaluarea;

(-h) - media comisiei pentru criteriu de impact negativ;

n = numărul criteriilor (mediilor) de evaluare pozitivă;

Notă: Numitorul „*n*” - nu include media cu impact negativ.

61. Acordarea arbitrară de puncte de evaluare sau nemotivată, nu se admite. Comisia este în drept de a pune în discuție și constata acțiuni de manipulare nejustificată a sistemului de evaluare.

62. Calculul punctajului final de evaluare se aprobă în camera de consiliu prin hotărâre motivată. Motivarea hotărârii trebuie să conțină analiza obiecțiilor fiecărui membru, dacă acestea au fost formulate.

63. După stabilirea punctajului final de evaluare, comisia stabilește calificativul de evaluare, după cum urmează:

1) calificativul „excelent” se acordă, dacă punctajul final de evaluare este între 8,00 și 10;

2) calificativul „bine” se acordă, dacă punctajul final de evaluare este între 5,01 și 7,99;

3) calificativul „nesatisfăcător” se acordă dacă punctajul final de evaluare este mai mic de 5,00.”

Potrivit sensului juridic și spiritului acestor norme rezultă foarte clar că fiecare membru al Comisiei de evaluare a performanțelor Procurorului General este abilitat cu competența de a atribui un punctaj în cadrul procedurii de evaluare, în corespundere cu analiza circumstanțelor stabilite.

Vom nota că nici textul Legii nr.3/2016 cu privire la Procuratură, nici textul Regulamentului privind evaluarea performanțelor Procurorului General nu instituie atribuții Comisiei de a exclude punctajele acordate de membrii acesteia.

Derogările prevăzute de Regulament incidente acestei etape se referă la:

- posibilitatea Comisiei „de a pune în discuție și constata acțiuni de manipulare nejustificată a sistemului de evaluare” (pct.61);
- dreptul membrilor Comisiei de a formula obiecții la calcularea punctajului final (pct.62).

Normele de referință nu stabilesc nici o competență (atribuție) de excludere a punctajelor chiar și în cazul când, eventual, se constată acțiuni de manipulare nejustificată a sistemului de evaluare.

Pe cale de consecință, excluderea punctajului acordat de către membrul I.Matușenco a fost ilegală, or, această decizie a Comisiei nu are un temei care să fie reglementat prin normele instituite și este lipsită de forță juridică.

Vom nota că toate acțiunile, măsurile și deciziile adoptate în contextul acestei proceduri de evaluare se realizează pe terenul dreptului public, care se caracterizează printr-un nivel înalt de rigiditate, fapt care consolidează perspectiva respectării drepturilor și libertăților persoanei în raport cu activitatea autorităților.

În reflecția celor expuse este total inadmisibilă orice acțiune/decizie care nu se încadrează în prevederile normative și nu este reglementată expres, în special pentru că regulile dreptului public stabilesc foarte clar că este permis doar ceea ce este prevăzut, iar din tăcerea legii nu putem deduce reguli.

Mai mult de atât, este notoriu și faptul că se interzice interpretarea extensivă defavorabilă a legii, iar aplicarea în concret a normelor stabilite urmează să se facă strict în limitele atribuțiilor care au fost acordate autorităților publice.

Având în vedere aspectele invocate considerăm că modul în care a acționat Comisia cu referire la excluderea punctajului oferit de către membrul I.Matușenco nu subzistă testului legalității și, drept efect - viciază procedura de evaluare.

În opinia noastră, modul discreționar în care a acționat Comisia cu referire la acest aspect excedează grav atribuțiile care i-au fost conferite prin Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură și, corespunzător, prin Regulament, iar decizia de excludere a punctajului acordat de către membrul I.Matușenco este lovită de nulitate, fiind aprobată în afara competențelor acordate.

Analizând Raportul Comisiei, Consiliul Superior al Procurorilor a omis inclusiv și acest aspect foarte important, a cărui incidență are forța de a răsturna calificativul ce a fost acordat activității Procurorului General Alexandr Stoianoglo.

3) Inconsecvențe legate de numirea unor membri în componența Comisiei.

Potrivit art.31¹ alin.(3) din Legea cu privire la Procuratură, Comisia de evaluare a performanțelor Procurorului General este constituită din 5 membri, dintre care unul este propus de Președintele Republicii, unul de Ministerul Justiției, unul de Consiliul Superior al Magistraturii, unul de Consiliul Superior al Procurorilor și unul de Procurorul General.

După cum rezultă din prevederile normative menționate, unul dintre membri este propus de către Ministerul Justiției și, astfel după cum este redactat textul legii, această atribuție nu poate fi aplicată ca aparținând *intuitu personae* ministrului justiției, dar reprezintă o competență instituțională.

Respectiv, nu este clar ce criterii au fost luate în considerație, precum și ce proceduri instituționale au fost urmate pentru identificarea membrului propus din partea Ministerului Justiției (A.Popil), circumstanță care în mod clar ridică semne de întrebare privind întrunirea condițiilor legale pe această dimensiune.

După cum rezultă din analiza actelor și lucrărilor ce însoțesc Raportul Comisiei de evaluare a performanțelor Procurorului General Alexandr Stoianoglo, propunerea membrului din partea Ministerului Justiției a fost adusă la cunoștința Consiliului Superior al Procurorilor prin scrisoare, din care însă, nu poate fi dedusă procedura care a fost parcursă în acest sens, astfel încât să fie excluse dubiile referitoare la exercitarea discreționară arbitrară a acestei competențe.

Plecând de la rațiunea existenței raportului juridic organic între ministrul justiției și Ministerul Justiției, este necesar de notat, totuși, că atunci când anumite atribuții nu sunt acordate prin lege *intuitu personae* identificarea unei candidaturi pentru desemnare în vederea realizării unor acțiuni în regim de putere publică, trebuie să se facă în acord cu principiile transparenței și meritocrației, precum și în baza unor criterii publice, care să convingă un terț obiectiv și dezinteresat că nominalizarea corespunde scopului legal urmărit.

Inconsecvențele de referință nu au fost soluționate nici în contextul adoptării Hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-151/2021 din 23.11.2021, generând, astfel, riscuri de a fi constatate încălcări de procedură.

Această mențiune este necesară deoarece nerezolvarea, în sens juridic, a situației vizate generează efecte asupra procedurii de evaluare, deoarece lipsa de legitimitate a activității unui membru viciază substanța și natura tuturor acțiunilor efectuate, mai ales că acest membru, care a fost propus ca fiind din partea Ministerului Justiției a fost desemnat cu atribuții de secretar al Comisiei, a întocmit și a prezentat în fața Consiliului Superior al Procurorilor Raportul de evaluare în privința Procurorului General Alexandr Stoianoglo, revenindu-i astfel rolul de a reprezenta întreaga Comisie în contextul procedurii de referință.

4) Încălcarea regulilor de echitate a procedurilor și a egalității armelor

Potrivit conținutului Raportului narativ întocmit de Comisie și în conformitate cu documentele anexate, se deduce că în procedura de evaluare a performanțelor Procurorului General Alexandr Stoianoglo au fost intervievate mai multe persoane, care sunt angajați în exercițiu sau foști angajați ai Procuraturii.

Constatăm că la stabilirea listei persoanelor ce urmează a fi intervievate nu au existat criterii transparente și nu au fost expuse motive convingătoare privind nominalizarea acestora.

Rezultă, astfel, că există suficiente temeiuri de a considera că discreția Comisiei la acest compartiment a fost excesivă și nu s-a raportat la criteriile de proporționalitate.

Rămâne în afara oricărei explicații rezonabile modul în care Comisia a selectat, pentru interviu, persoanele vizate și temeiurile care au determinat conduita administrativă pe segmentul enunțat, în special pentru că:

- nu a existat o selectare proporțională a reprezentanților din toate subdiviziunile Procuraturii Generale (respectiv rămâne ambiguu interesul de a interviua câțiva reprezentanți din Secția politici, reforme și management al proiectelor în comparație cu faptul că nu au fost atrași în această procedură procurori din alte subdiviziuni ale Procuraturii Generale);

- nu a fost audiat nici unul dintre procurorii șefi ai procuraturilor teritoriale.

La acest compartiment, menționăm că decizia Comisiei adoptată în acest sens, nu a fost motivată, nu este clar care au fost argumentele de care s-a condus Comisia pentru a selecta pentru audiere anume persoanele indicate, nu a fost analizată de către Comisie lipsa de imparțialitate a unor dintre aceste persoane, deși declarațiile acestora au constituit parte a Raportului de evaluare, iar pe informațiile acestea Comisia s-a bazat când a făcut concluziile sale asupra performanțelor Procurorului General Alexandr Stoianoglo.

Mai mult de atât, existența motivelor personale evidente a unora dintre aceste persoane (de exemplu – O.Țurcanu, M.Ivanov, L.Rudei, Iv.Pamujac) de a prezenta o poziție subiectivă asupra situației analizate, nu a fost luată în considerație nici de către Comisie, nici de către Consiliul Superior al Procurorilor, iar aprecierea acestor probe trebuia să se facă în lumina tuturor condițiilor de obiectivitate, ceea ce, însă, nu s-a făcut.

Concomitent, din actele și lucrările Comisie nu s-a făcut dovada că aceste persoane au făcut declarații în conformitate cu prevederile Codului administrativ, care stabilește următoarele:

Articolul 87. Probele

(1) Autoritatea publică se conduce de probele pe care le consideră necesare, conform dreptului discreționar, pentru investigarea stării de fapt. În special ea poate:

- a) să solicite informații de tot felul;*
- b) să audieze participanți, martori și experți/specialiști sau să solicite declarații scrise din partea acestora;*
- c) să solicite acte și dosare;*
- d) prin sesizarea directă a lucrurilor, să își creeze propria impresie despre un caz sau despre situația de la fața locului (cercetarea probei la fața locului).*

(2) Audierea participanților, a martorilor sau a experților/specialiștilor, precum și cercetarea probelor la fața locului se consemnează într-un proces-verbal.

Articolul 90. Martorii și experții/specialiștii

*(1) Martorii sînt obligați să facă declarații, experții – să întocmească expertize, iar specialiștii – să dea consultații și explicații. **Prevederile Codului de procedură civilă referitoare la martori și experți/specialiști, în special la dreptul de a refuza depunerea declarațiilor, întocmirea expertizelor sau acordarea consultațiilor și explicațiilor, se aplică corespunzător.***

(2) Dacă autoritatea publică atrage martori sau experți/specialiști, acestora le sînt compensate cheltuielile, inclusiv venitul ratat la serviciu, cu aplicarea corespunzătoare a prevederilor Codului de procedură civilă.

În condițiile în care nu s-a făcut dovada că audierea acestor persoane s-a realizat în conformitate cu cerințele stabilite de lege, atunci există un dubiu puternic referitor la admisibilitatea acestor declarații, asupra căruia Consiliul Superior al Procurorilor nu s-a expus, desi acesta reprezintă un element important în stabilirea condiției de legalitate a procedurii.

Adițional, vom reitera că evaluarea performanțelor Procurorului General Alexandr Stoianoglo a fost inițiată ulterior datei când acesta a fost suspendat de drept din funcție,

circumstanță care a creat un dezechilibru puternic între părțile din respectiva procedură administrativă.

Astfel, în condițiile suspendării de drept din funcție a Procurorului General Alexandr Stoianoglo, Consiliul Superior al Procurorilor, în analiza cazului urma să ia în considerație dacă dânsul a avut acces la materialele din circuitul instituțional al Procuraturii pe care să le prezinte, în volum necesar, pentru apărarea poziției sale.

O asemenea abordare din partea Consiliului Superior al Procurorilor era necesară deoarece suntem în prezența unui raport juridic între o autoritate publică (stat) și persoană, în contextul căruia respectarea drepturilor persoanei este un principiu fundamental și fiecare măsură întreprinsă trebuie să țină cont de îndeplinirea garanțiilor procedurale.

În opinia noastră activitatea Comisiei, inclusiv din această perspectivă, a fost lipsită de transparență și a creat multiple echivocuri privind respectarea în raport cu Procurorul General Alexandr Stoianoglo a garanțiilor de echitate cerute de standardele drepturilor fundamentale.

Conduita administrativă a Comisiei denotă o discreție exagerată, ceea ce fiind combinat cu faptul că Procurorul General Alexandr Stoianoglo era suspendat de drept în perioada evaluării conduce spre concluzia că în această procedură a fost încălcată cerința egalității armelor.

Este relevant să menționăm că am formulat aceste raționamente inclusiv în lumina constatărilor din jurisprudența CtEDO, care a consemnat că poate exista un dezechilibru între părți și, respectiv, o încălcare a egalității armelor, atunci când una dintre părți se bucură de avantaje în accesul la informații relevante sau ocupă o poziție dominantă în cadrul procesului.¹⁶

Din analiza procedurii rezultă clar că a existat un dezechilibru iremediabil în această speță, dat fiind că există suficienți indicatori care să arate că poziția Procurorului General Alexandr Stoianoglo a fost în dezavantaj:

- criteriile de evaluare au fost elaborate după suspendarea sa din funcție și au fost aplicate în privința sa retroactiv, ceea ce nu este permis de lege;
- după suspendarea sa din funcție (ceea ce a atras inevitabil înlăturarea de a îndeplinirea atribuțiilor de serviciu) nu a avut acces la circuitul instituțional al documentelor pe care să le prezinte pentru apărarea poziției sale.

În opinia noastră o asemenea abordare este expresia unei discreții disproporționate, precum și afectează esența și spiritul dreptului la un proces echitabil, consfințit de Constituție și de tratatele internaționale.

Mandatul de Procuror General este un mandat de nivel constituțional (art.125 din Constituție) și, pornind de la această constatare, este evident că și garanțiile de independență pentru exercitarea acestei funcții urmează a fi aplicate în practică cu o exigență juridică corespunzătoare, în temeiul unei analize substanțiale, pentru a exclude orice aparență de imixtiune în activitatea exercitată.

În acest sens menționăm că esența și rolul garanțiilor de independență pentru funcția de Procuror General se deduc expres inclusiv din:

¹⁶ Yvon vs Franța, pct.37

- Raportul privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar: Partea II - Organele de urmărire penală, adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), în pct.34-40, precum și din
- Avizul nr. 9(2014) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) privind normele și principiile europene referitoare la procurori (Carta de la Roma), conform căruia „Independența procurorilor constituie protecția lor împotriva demiterii arbitrare sau din motive politice. **Acest lucru este deosebit de important în cazul Procurorului General [...]**” (pct.73).

Concomitent, aceeași perspectivă a fost subliniată de către Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni în Avizul nr.CCPE-BU(2020)2 din 20.02.2020, formulat ca urmare a unei cereri adresate de către Consiliul Superior al Procurorilor al Republicii Moldova cu privire la independența procurorilor în contextul modificărilor legislative în ceea ce privește serviciul de urmărire penală.

Respectiv, enunțăm că în conformitate cu constatările forului de specialitate vizat *supra* „Procurorul general, **prin însăși natura acestei funcții**, gestionează activitatea întregului sistem de urmărire penală și a procurorilor individuali.” (pct.51).

În reflecția argumentelor factologice și juridice enunțate vom sublinia că echitatea procedurilor și egalitatea armelor într-o asemenea situație reprezintă valori de importanță fundamentală și condiționează necesitatea menținerii ferme a unui just echilibru între părți, astfel încât să se excludă plasarea unei dintre părți în situație de dezavantaj. Aprecierea situației de echilibru devine și mai sensibilă atunci când una părțile raportului juridic este o autoritate de stat, căreia îi revine obligația fermă de a lua toate măsurile disponibile ca să fie excluse chiar și aparențele de dezechilibru, ceea ce, în opinia noastră, nu s-a realizat în prezenta speță.

5) Deciziile Comisiei de evaluare nu sunt motivate corespunzător

Din analiza actelor și lucrărilor Comisiei de evaluare deducem că deciziile adoptate în contextul exercitării atribuțiilor funcționale de evaluare a performanțelor Procurorului General Alexandr Stoianoglo nu întrunesc condiția motivării corespunzătoare.

Atunci când se apreciază acțiunile și soluțiile dispuse în regim de putere publică, condiția motivării serioase și corespunzătoare a hotărârilor este obligatorie și rezultă din cerințele generale ale dreptului la un proces echitabil.

Regulile logicii juridice impun consecvență și un grad adecvat de certitudine în acțiunile autorităților publice, motiv din care actele emise nu pot fi rupte de context și nu pot fi adoptate fără a se ține cont de toate elementele situației juridice examinate.

De asemenea, în lumina raționamentelor exprimate de Curtea Constituțională, deducem clar că întrunirea criteriului de motivare adecvată a actelor administrative nu poate fi neglijată, pentru a se face dovada că autoritatea publică și-a întemeiat soluțiile pe argumente plauzibile atât sub aspect juridic, cât și sub aspect factologic.

În această ordine de idei, s-a menționat că aprecierile trebuie să fie însoțite „*de o motivare corespunzătoare, astfel încât să se depășească orice suspiciune de arbitrar*”¹⁷,

¹⁷ HCC nr.23 din 27.06.2017 pct.77

iar deciziile adoptate „trebuie să rezulte din premise, ceea ce implică necesarmente o examinare factologică a materialelor prezentate. Altminteri, concluzia nu va reprezenta altceva decât un non sequitur”¹⁸.

Potrivit opiniei noastre, la aplicarea în concret a legii, autoritățile competente sunt obligate să indice elementele de fapt care demonstrează necesitatea și relevanța acțiunii normelor corespunzătoare specific situației deduse aprecierii, nefiind suficientă invocarea principiilor și/sau regulilor generale. Este de obligația autorității competente să arate în concret motivele/faptele/probele, care indică asupra aplicării normei la situația concretă, deoarece în caz contrar exercitarea competențelor stabilite de lege este golită de conținut.

De asemenea, considerăm că, în acest caz, nu a fost îndeplinită nici condiția motivării prevăzută de art.118 din Codul administrativ:

(1) Motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și la argumentele expuse în cadrul audierii.

(2) Motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde:

a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul;

b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul;

c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc.

(3) Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia.

Reieșind din omisiunile pe care le-am descris, considerăm că la adoptarea deciziilor sale, Comisia a compromis cerința motivării și, astfel, a creat riscul ca acestea să fie considerate arbitrare, pentru că nu au oferit destinatarului prilejul de a înțelege raționamentele care au determinat necesitatea/ pertinenta soluțiilor emise.

Necesitatea motivării hotărârilor reprezintă o condiție asupra căreia jurisprudența Curții Supreme de Justiție a degajat raționamente clare, care sunt aplicabile *mutatis mutandis* și trebuie urmate inclusiv și față de soluțiile administrative care au efecte juridice asupra drepturilor persoanelor.

Astfel, Curtea Supremă de Justiție a accentuat că „dreptul la un proces echitabil, garantat de art. 6 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, prezumă dreptul la o hotărâre și decizie motivată. Motivarea este o parte a hotărârii în care instanța judecătorească în mod obligatoriu își expune concluziile formulate în privința cauzei diferite spre soluționare.

Conform unei jurisprudențe constante degajate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, pronunțarea de către instanțele judecătorești a unor hotărâri motivate constituie

¹⁸ HCC nr.23 din 27.06.2017 pct.75

una dintre garanțiile dreptului fundamental la un proces echitabil și acesta presupune obligațiunea instanței judecătorești de a se pronunța în hotărâri asupra tuturor cerințelor acțiunii, precum și argumentelor invocate de către părți întru, respectiv, admiterea sau respingerea acestora (speța Garcia Ruiz contra Spaniei, hotărârea din 21 ianuarie 1999).

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat în repetate rânduri necesitatea motivării hotărârilor judecătorești, unde funcția unei decizii motivate este să demonstreze părților că ele au fost auzite. Dreptul de a fi auzit include nu doar posibilitatea de a aduce argumente instanței, dar, de asemenea, obligația corespunzătoare a instanței de a arăta, în motivarea sa, motivele pentru care anumite argumente au fost acceptate sau respinse (speța Fomin contra Moldovei, hotărârea din 11 octombrie 2011).

În acest sens, se reține că, actul judecătoresc trebuie să corespundă tuturor normelor de drept, să fie clar, înțeles de părțile implicate în litigiu și să răspundă în mod sigur și expres la toate cererile și obiecțiile formulate de către părți (principiul nr. 6 al Recomandării nr. R (84)5 privind principiile de procedură civilă menite pentru ameliorarea funcționării justiției, adoptată la 28 februarie 1984 de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei)¹⁹.

De asemenea Curtea Supremă de Justiție a menționat că o hotărâre „trebuie să fie motivată și să reprezinte premisa pentru soluția din dispozitiv. Aceasta dispoziție este edictată atât în interesul unei bune administrări a justiției și încrederii ce trebuie să inspire justițiabililor, cât și pentru a se da instanțelor superioare posibilitatea de a controla judecata primelor instanțe. Pentru satisfacerea acestui principiu, judecătorii fondului sunt datori să arate motivele de fapt și de drept care au format convingerea lor, să enunțe cele constatate și dovezile care au determinat-o”²⁰.

Urmând cerințele enunțate, menționăm că, în opinia noastră, deciziile Comisiei de evaluare, adoptate în prezenta speță, conțin numai partea introductivă și dispozitivul și nu sunt deloc motivate, nefiind prezentate argumentele care au stat la baza emiterii soluțiilor de referință, fapt care reprezintă un viciu grav de procedură și elimină legalitatea acestor acte administrative²¹.

6) Încălcarea cerințelor privind termenul procedurii administrative

Notăm că potrivit art.60 alin.(1) din Codul administrativ termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel.

Totodată, conform art.64 alin.(2) din Codul administrativ refuzul de a primi sau a examina o cerere se consideră drept respingere a cererii. Aceeași regulă se aplică și în cazul nesoluționării unei cereri în termen legal.

Aplicând prevederile respective la circumstanțele particulare ale cazului, menționăm că art.31¹ din Legea cu privire la Procuratură nu prevede expres un termen în interiorul cărui să se efectueze procedura de evaluare a performanțelor Procurorului General, ceea ce determină aplicarea prevederilor Codului administrativ, după cum urmează:

¹⁹ Decizia CSJ 27 februarie 2019, dosar 2ra-6/19

²⁰ Decizia CSJ 21 iunie 2017, dosar nr. 2ra-1046/17

²¹ A se vedea deciziile Comisiei: nr.2 și nr.3 din 10.02.2022, nr.5 din 02.03.2022, nr.6 din 21.03.2022, nr.7 din 23.03.2022, nr.8 din 12.04.2022.

Articolul 60. Termenul general

(1) **Termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel.**

(2) **Termenul general curge de la:**

a) **data prevăzută în lege pentru exercitarea unei atribuții stabilite;**

b) **data înregistrării cererii de către autoritatea publică ierarhic superioară sau de cea de control;**

c) **data înregistrării cererii complete, după caz cu toate actele necesare, sau de la data la care petiția a fost transferată autorității publice competente. Dacă cererea nu este completă, autoritatea publică propune petiționarului să prezinte actele lipsă și stabilește un termen în acest sens.**

(3) **În cazul depunerii cererii privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui act administrativ individual sau normativ ilegal, termenul general începe să curgă din data în care hotărîrea instanței de judecată prin care s-a anulat actul administrativ ilegal a rămas definitivă. Dacă autoritatea publică a anulat un act administrativ ilegal, termenul general începe să curgă din data în care decizia cu privire la anularea actului administrativ ilegal a rămas incontestabilă.**

(4) **Din motive justificate legate de complexitatea obiectului procedurii administrative, termenul general poate fi prelungit cu cel mult 15 zile. Această prelungire are efect doar dacă este comunicată în scris participanților la procedura administrativă în termen de 30 de zile, împreună cu motivele prelungirii.**

(5) **În mod excepțional, cînd în procedura administrativă se înregistrează cazuri de complexitate deosebită care necesită timp pentru prelucrarea documentelor, autoritatea publică poate stabili un termen mai mare pentru finalizarea procedurii administrative, care nu va depăși 90 de zile.**

După cum rezultă din cerințele reglementate de Codul administrativ, notăm că procedura administrativă **trebuie** finalizată în 30 zile, verbul „trebuie” fiind folosit de legiuitor la modul imperativ, ne-existînd posibilitatea interpretărilor multiple.

Acest termen se aplică „dacă legea nu prevede altfel”, iar Legea nr.3/2016 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură nu prevede termenul pentru efectuarea procedurii de evaluare a performanțelor Procurorului General și nici nu stabilește că această procedură se efectuează, eventual, în termen rezonabil.

Pe cale de consecință, pentru o procedură administrativă față de care legea specială nu a reglementat expres un termen, este evidentă incidența prevederilor art.60 din Codul administrativ, care se aplică în modul corespunzător.

Constatăm că pe lângă faptul efectuării retroactive a evaluării în raport cu activitatea Procurorului General Alexandr Stoianoglo, care deja este o încălcare iremediabilă, Consiliul Superior al Procurorilor atunci cînd a analizat/acceptat/aprobat raportul Comisiei nu a luat în considerație nici faptul că și cerințele privind termenul efectuării acestei proceduri au fost depășite grav și nescuzabil.

În lumina prevederilor normative, activitatea exercitată pentru evaluarea performanțelor Procurorului General reprezintă procedură administrativă, față de care, în paralel cu Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, se aplică prevederile Codului administrativ.

În acest sens, menționăm că raționamentele de referință derivă expres din prevederile Codului administrativ, după cum urmează:

Articolul 6. Procedura administrativă

(1) *Procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică.*

(2) *Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sînt părți ale procedurii administrative.*

Articolul 7. Autoritățile publice

Autoritate publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public.

Articolul 8. Regimul de putere publică

Regimul de putere publică reprezintă ansamblul competențelor prevăzute de lege în vederea realizării sarcinilor autorităților publice, care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice.

La acest compartiment notăm că potrivit logicii juridice urmate de legiuitor, activitatea Comisiei este parte a procedurii administrative, care are efect în exterior și se realizează în regim de putere publică, în vederea examinării condițiilor de corespundere a performanțelor Procurorului General la standardele funcției (mandatului) deținute.

Respectiv, această procedură întrunește toate elementele unei proceduri administrative și, pe cale de consecință, trebuie să fie desfășurată prin prisma prevederilor Codului administrativ.

În sensul celor enunțate, menționăm inclusiv și următoarele prevederi din Codul administrativ:

Articolul 28. Eficiența

(1) *Procedura administrativă se realizează într-un mod simplu, adecvat, rapid, eficient și corespunzător scopului. Realizarea procedurii administrative prin intermediul mijloacelor electronice de comunicație este obligatorie în toate situațiile în care mijloacele respective pot fi utilizate, cu excepția cazurilor în care legea stabilește altfel.*

(2) *Procedura administrativă se realizează în scris, pe suport de hârtie sau în format electronic, dacă caracterul urgent al măsurii nu cere o realizare verbală a procedurii administrative.*

Articolul 29. Proporționalitatea

(1) *Orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității.*

(2) *O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă:*

a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege;

b) este necesară pentru atingerea scopului;

c) este rezonabilă.

(3) Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.

Articolul 30. Securitatea raporturilor juridice

(1) Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.

(2) Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decât în situații în care, în condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public.

Respectiv, toate prevederile Codului administrativ, referitoare la termenul în care trebuie să se finalizeze procedura administrativă (art.60) sunt incidente cazului în speță și acestea au fost vădit încălcate, ceea ce se demonstrează prin actele și lucrările pe care se bazează Raportul întocmit.

Acest aspect nu a fost analizat și soluționat nici de Comisie și nici de Consiliul Superior al Procurorilor, ceea ce condiționează, prin efectul legii, caracterul nul al Raportului de evaluare a performanțelor întocmit în privința Procurorului General Alexandr Stoianoglo.

Astfel, notăm că procedura evaluării de referință a fost inițiată la data de 04.11.2021, când a fost depusă la Consiliul Superior al Procurorilor adresarea Președintelui Republicii Moldova privind necesitatea evaluării Procurorului General Alexandr Stoianoglo.

Notăm că potrivit alin.(2) art.31¹ din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură - **Evaluarea** performanțelor Procurorului General **se inițiază** la sesizarea Președintelui Republicii sau a cel puțin 1/3 din membrii Consiliului Superior al Procurorilor.

Din această normă, în care verbul „se inițiază” are caracter imperativ (legiuitorul a folosit formulă expresă, nefiind oferită posibilitatea – poate fi inițiată), rezultă că însăși procedura demarează prin efectul legii, ceea ce înseamnă că, pentru concretizarea situației juridice, termenul urmează a fi calculat din momentul depunerii sesizării. O altă soluție de aplicare a acestei norme nu ar fi compatibilă cu principiul securității raporturilor juridice și ar încălca esența certitudinii și stabilității dreptului.

Reiterăm că în raportul juridic între stat și persoană, autorităților publice le revine obligația să se conformeze obligațiilor rigide impuse de lege privind limitele temporale în care anumite acțiuni/măsuri pot fi efectuate, pentru a exclude riscurile de arbitrar.

Efectuarea calculului termenului de examinare a acestei sesizări (care, conform legii, a început a curge la data de 04.11.2021) denotă clar că atât raportul Comisiei de evaluare, cât și Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-92/2022 din 23.05.2022 au fost adoptate încălcându-se termenul stabilit de art.60 alin.(1) din Codul

administrativ, deoarece nu există prevederi normative care să justifice careva derogări de la acesta în condițiile speței vizate.

Codul administrativ instituie cerințe clare și ferme privind posibilitatea și condițiile prelungirii termenului de 30 zile pentru desfășurarea procedurii administrative, precum și cazurile când se admit derogări de la acesta, însă respectivele situații nu sunt incidente în cazul dat.

Privită sintetizat, situația termenelor acestei proceduri de evaluare se prezintă astfel:

- a) 04.11.2021 - a fost depusă la Consiliul Superior al Procurorilor sesizarea Președintelui Republicii Moldova privind evaluarea Procurorului General Alexandr Stoianoglo;
- b) 25.11.2021 – prima ședință a Comisiei
- c) 30.11.2021 – ședința Comisiei la care s-a aprobat planul de activitate, s-a aprobat fișa de evaluare și s-a stabilit termenul pentru prezentarea raportului de autoevaluare.

Ulterior, Comisia a invocat că în perioada 29.11.2021 – 21.12.2021 activitatea sa ar fi fost considerată suspendată de drept, dat fiind faptul că hotărârile Consiliului Superior al Procurorilor privind această speță au fost contestate de către Procurorul General Alexandr Stoianoglo în instanța de judecată.

- d) 27.12.2021 – potrivit borderoului lucrărilor Comisiei a fost convocată ședința Comisiei;
- e) 10.02.2022 – a fost ales un alt președinte al Comisiei, a fost aprobat un alt plan și a fost din nou aprobată o fișă de evaluare a performanțelor PG
- f) 10.02.2022 – 12.04.2022 – au avut loc mai multe ședințe ale Comisiei pentru realizarea activităților de evaluare.
- g) 05.05.2022 – A fost aprobat Raportul de evaluare.

Din actele și lucrările Comisiei rezultă că perioada 15.04.2022 – 05.05.2022 a fost dedicată întocmirii raportului.

Respectiv, fiind privită situația juridică strict conform prevederilor legale, procedura de evaluare a durat între 04.11.2021 – 15.04.2022 (ceea ce înseamnă 4 luni și 10 zile) or, acest termen nu a fost condiționat în nici un fel de comportamentul persoanei evaluate, ci rezultă strict din conduita administrativă a autorității publice care este titular al acestei proceduri.

În orice caz, trebuie avut în vedere că nici o normă nu prevede prelungirea implicită a termenului de efectuare a acestei proceduri, iar limitele de timp sunt, după cum am indicat, garanții procedurale pentru persoana supusă evaluării și derivă din spiritul principiilor statului de drept.

Încălcarea termenului stabilit prin lege (Codul administrativ) este un viciu care nu poate fi neglijat, pentru că generează efecte juridice și duce la neîntrunirea condiției de legalitate a măsurilor efectuate de către autoritățile publice.

Legislația administrativă este incidentă cazului în speță și urmează a fi aplicată în sensul stabilit de legiuitor pentru a asigura respectarea ordinii de drept naționale, dat fiind faptul că evaluarea performanțelor profesionale a Procurorului General este o procedură administrativă, nefiind exceptată din această categorie (a se vedea art.2 alin.(3) din Codul administrativ).

În consecință, în lumina prevederilor Codului administrativ, rezultă ferm că suntem în prezența unei proceduri administrative, după cum urmează:

Articolul 1. Legislația administrativă

(1) *Legislația administrativă reprezintă cadrul juridic principal prin care se asigură reglementarea raporturilor administrative la îndeplinirea activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia.*

(2) *Legislația administrativă se întemeiază pe normele constituționale dezvoltate în prezentul cod, în alte legi și în alte acte normative subordonate legii, care reglementează raporturile administrative și care trebuie să fie în concordanță cu Constituția Republicii Moldova.*

(3) *Actele normative subordonate legii se aplică la reglementarea raporturilor administrative doar în cazurile în care sînt emise în temeiul legii și nu contravin ei.*

Articolul 2. Reglementarea raporturilor administrative

(1) *Prevederile prezentului cod determină statutul juridic al participanților la raporturile administrative, atribuțiile autorităților publice administrative și ale instanțelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile și obligațiile participanților în procedura administrativă și cea de contencios administrativ.*

(2) *Anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod.*

(3) *Prevederile prezentului cod nu se aplică:*

- a) raporturilor juridice de drept privat la care participă autoritățile publice;*
- b) raporturilor juridice ale autorităților publice care acționează în baza Codului contravențional sau Codului penal;*
- c) actelor supuse controlului de constituționalitate de către Curtea Constituțională;*
- d) procedurii de elaborare și adoptare a actelor normative.*

Articolul 3. Scopul legislației administrative

Legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de îndeplinire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținîndu-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

Respectiv, avînd în vedere că sesizarea Președintelui Republicii Moldova, din 04.11.2021, prin care s-a solicitat evaluarea performanțelor Procurorului General Alexandr Stoianoglo nu a fost soluționată în termenul de 30 de zile stabilit de lege, se impunea, de drept, adoptarea de către Consiliul Superior al Procurorilor a soluției de respingere a acestui demers, așa cum prevede imperativ art.64 alin.(2) din Codul administrativ.

Fixarea, de către legiuitor, a termenilor de examinare derivă din acțiunea principiului securității juridice și din obligația de a garanta standardele de calitate a normei juridice, care trebuie să fie clară, accesibilă și previzibilă.

Concomitent, potrivit art.137 din Codul administrativ se stabilește că în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. **Dacă autoritatea publică poate decide discreționar și doar una din mai multe consecințe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorității publice se reduce la alegerea consecinței juridice/soluției legale.**

Mai mult, din jurisprudența Curții Constituționale deducem că „o dispoziție legală nu poate fi ruptă din sistemul normativ din care face parte și nu poate acționa în mod izolat. Dimpotrivă, ea trebuie citită în coroborare cu celelalte dispoziții legale incidente” (DCC nr.23 din 29.03.2018).

În acest sens, toate aprecierile juridice trebuie să se bazeze pe raționamentul că garanțiile consacrate de lege ar fi iluzorii dacă ordinea juridică sau administrativă internă a unui stat ar permite ca acestea să rămână inoperante în detrimentul unei părți.

Respectarea termenilor de către autoritățile publice este o componentă fundamentală în activitatea lor de aplicare nemijlocită a legii și reprezintă unul dintre elementele de bază a ordinii de drept, iar Consiliul Superior al Procurorilor era obligat să analizeze situația în speță, pornind de la constatarea că a expirat termenul de 30 de zile stabilit pentru efectuarea procedurii administrative de evaluare a performanțelor Procurorului General Alexandr Stoianoglo.

7) Comisia nu a făcut nici o analiză a contextului juridic și a cadrului normativ aferent procedurii de evaluare

Comisia de evaluare a performanțelor Procurorului General a elaborat un Raport narativ, în care a invocat constatările sale, care au determinat acordarea calificativului aplicat activității Procurorului General Alexandr Stoianoglo.

Constatăm că deși Comisia de evaluare a invocat că a studiat și analizat inclusiv Opinia Comisiei de la Veneția nr.CDL-AD(2021)047 din 11.12.2021, totuși în Raport nu a fost făcută nici o remarcă despre inadmisibilitatea aplicării retroactive a procedurii de evaluare față de Procurorul General Alexandr Stoianoglo, chiar dacă în concluziile de specialitate exprimate de către acest mecanism s-au făcut mențiuni exprese cu privire la acest aspect.

Aceeași atitudine a fost exprimată și de către membrii Consiliului Superior al Procurorilor care au votat Hotărârea nr.1-92/2022 din 23.05.2022, fiind omisă analiza și aprecierea unor chestiuni juridice fundamentale, ce angajează riscul încălcării securității juridice și drepturilor persoanei.

1) Comisia și-a însușit formulări referitoare la evoluții pe dosare penale concrete, ceea ce nu se încadrează în mandatul ce i-a fost acordat prin lege

Din spiritul art.31¹ din Legea cu privire la Procuratură, analiza Comisiei de evaluare urmează să se circumscrie exclusiv componentei manageriale a activității Procurorului General, fără a intercala în estimările sale viziuni cu privire la evoluțiile sau hotărârile pe dosare aflate în gestiunea procurorilor.

Cerințele stabilite de ordinea juridică pentru aprecierea soluțiilor procesual-penale dispuse pe dosare/procese individuale, precum și pentru analiza calității investigațiilor reglementează exclusiv controlul ierarhic procesual și/sau controlul judecătoresc, condiție pe care Comisia a neglijat-o și a exprimat constatări lipsite de valoare juridică precum că nu a fost „făcută o analiză comprehensivă a eficienței investigării acestui dosar”²² sau că s-ar fi constatat „o lipsă totală de interes și implicare în investigarea modului defectuos de instrumentare a dosarului penal”²³.

Este vădit faptul că mandatul Comisiei nu includea (și nici nu putea să includă) atribuții sau, eventual, obiective, de verificare a dosarelor penale, de aceea asemenea formulări exprimate de către Comisie sunt lipsite de efect juridic și nu pot avea nici o semnificație admisibilă pentru a fi puse la baza constatării calificativului pentru performanțele Procurorului General.

Deși este de la sine-înțeles, vom sublinia, totuși, că anumite concluzii privind dosarele penale pot fi făcute doar urmare a studierii acestora și doar în cadrul ordinii stabilite de lege, cu respectarea principiilor procesului penal, în baza garanțiilor procedurale și în conformitate cu acuratețea cerută de asigurarea drepturilor persoanelor.

Nici Legea cu privire la Procuratură, nici Regulamentul de referință, nu oferă Comisiei competențe să se expună asupra corectitudinii sau, eventual, erorilor la exercitarea sau conducerea urmăririi penale, examinarea proceselor penale, deoarece pe această dimensiune sunt incidente cerințele Codului de procedură penală.

Per a contrario, Raportul Comisiei se constituie, de o manieră substanțială, din analiza cazurilor și dosarelor particulare, cu emiterea aprecierilor despre soluțiile adoptate sau cu enunțarea anumitor bănuieli, ceea ce excedează câmpul de legalitate a competențelor acordate în această procedură.

Astfel, din Raportul Comisiei deducem că „*Despre prestația lamentabilă a Procurorului General (suspendat de drept) Alexandr Stoianoglo la organizarea activităților de exercitare și supraveghere a activităților de urmărire penală în cauzele de sensibilitate publică cum ar fi dosarul numit generic Frauda bancară și dosarul numit generic Laundromat, putem să menționăm că, în dosarul numit generic Frauda Bancară, supravegherea exercitată de către Procurorul General (suspendat de drept) Alexandr Stoianoglo s-a rezumat la organizarea a 70 ședințe operative (în lipsa documentării), fără să fie făcută o analiză comprehensivă a eficienței investigării acestui dosar*”, constatare care este lipsită de relevanță și concludentă, fiind formulată cu titlu declarativ, în afara cerințelor stabilite de ordinea procesual-penală.

În primul rând, sintagma „dosar numit generic Frauda bancară” este o construcție frazată improprie caracterizării unor investigații pe dosarele penale, analiză care oricum nu ține de competența Comisiei.

În al doilea rând, acest termen generic se referă la dosare penale distincte, incluse în evidențe strict reglementate de acte normative instituționale, în contextul cărora se investighează fapte separate, cu calificări juridico-penale individuale, or, o analiză de o

²² Raportul Comisiei de evaluare a performanțelor Procurorului General (suspendat de drept) A.Stoianoglo, pg.90

²³ Idem

asemenea anvergură privind evoluția și calitatea cercetărilor procesuale nu poate fi rezumată la o frază cu caracter general.

Totuși, dacă Comisia și-a asumat să facă anumite comentarii cu privire la evoluțiile pe aceste dosare, atunci nu este clar din ce cauză nu a fost menționat cel puțin în ce perioadă (în ce an) au fost acestea pornite, câți ani au durat investigațiile și care au fost progresele până la numirea domnului Alexandr Stoianoglo în funcția de Procuror General, ce s-a schimbat în perioada mandatului acestuia și care au fost rezultatele obținute.

În lipsa unor informații comprehensive despre starea de lucruri pe aceste dosare până la 29.11.2019 (când Alexandr Stoianoglo a fost numit în funcția de Procuror General), rezultă că aprecierea făcută de către Comisie privind „prestația lamentabilă” reprezintă un non-sens juridic și constituie emanația unei poziții profund subiective, ceea ce este inadmisibil.

Mai mult de atât, în Raportul elaborat, Comisia și-a asumat unele concluzii care nu aparțin membrilor acesteia, dar au fost preluate din referințe formulate de organizații non-guvernamentale, fără să se ia în considerație că și aceste studii nu au (și nici nu pot avea) la bază studierea materialelor/documentelor/probelor din dosare și nu au fost deduse prin hotărâri în ordinea juridică stabilită.

Așadar, Comisia a prezentat în perspectivă nefavorabilă următoarele pretinse constatări despre activitatea procurorului general Alexandr Stoianoglo:

„în cadrul acestui dosar Procuratura Generală a solicitat suspendarea executării sentinței de către controversatul om de afaceri Veaceslav Platon. În același timp, acesta rămâne a fi cercetat în stare de libertate pentru o presupusă infracțiune ce ar face parte din dosarul Fraudei bancare. Acțiunile ulterioare ale Procuraturii Generale de renunțare la învinuire pe numele a 13 judecători din 15 implicați în dosarul Landromat, pe motiv că nu au fost constatate componente ale infracțiunii ridică semne de întrebare cu privire la acțiunile Procuraturii Generale în contextul cooperării pe urmărirea penală la investigarea Fraudei bancare.

În aceste condiții, acțiunile care au implicat mai multe investigații în anii 2016-2019 dar și examinarea cauzelor la etapa judiciară au fost desconsiderate.

*Nepublicarea deciziei privind renunțarea la învinuire ridică și mai multe suspiciuni cu privire la acțiunile Procuraturii Generale și generează și mai multe întrebări legate de caracterul acțiunilor întreprinse. Această renunțare la învinuire a dus în final la restabilirea în funcție a 5 judecători, care sunt suspecți că nu sunt integri”.*²⁴

Trebuie să notăm că aceste raționamente au fost exprimate în cadrul unui document elaborat de către organizația non-guvernamentală IPRE²⁵ și au fost preluate *mote-a-mote* de Comisie, oferindu-li-se valoare de adevăr constatată.

Prin acest procedeu Comisia a făcut un transfer de imagine a autorității cu care a fost investită prin lege unor concluzii care sunt emanația unei poziții subiective, rezultate dintr-o analiză indirectă.

Comisia, acționând în regim oficial și recurgând la puncte de vedere de alternativă, era obligată, prin regulile echității procedural, să facă precizările de rigoare și să noteze

²⁴ Idem

²⁵ Notă analitică IPRE 7/2020, pct.23-25; file:///C:/Users/User/Downloads/Nota_Analitica_IPRE_Nr.7_2020_Un-an-de-la-numirea-Procurorului-General_17.11.2020_final.pdf

că toate aceste ipoteze nominalizate au fost elaborate de către IPRE, care reprezintă constatări indirecte.

Totodată, Comisia, însușindu-și constatări referitoare la faptul că „sunt suspectați că nu sunt integri” sau că renunțarea la învinuire față de 13 judecători „ridică semne de întrebare” a creat riscul încălcării principiului prezumției nevinovăției și a desconsiderat principiul autorității de lucru judecată, ceea ce este iandmisibil, deoarece în această procedură Comisia a acționat în regim de putere publică.

Reiterăm că aceste raționamente nu au avut la bază verificarea/analiza în ordinea juridică stabilită a dosarelor/proceselor penale, nu au fost elaborate pe baza unor analize directe a provelor/documentelor din dosare și, în consecință, nu pot avea valoare juridică în contextul evaluării performanțelor Procurorului General.

Printr-o asemenea plagiere a concluziilor ce nu au la bază o analiză directă, Comisia a afectat însăși substanța procedurii de evaluare, care s-a realizat de o manieră tendențioasă, ceea ce încalcă cerințele legalității și obiectivității acțiunilor efectuate în regim de putere publică.

Pe de altă parte, nu este clară poziția Comisiei, care a introdus în Raportul întocmit doar elementele ce îl dezavantajează pe Procurorul General Alexandr Stoianoglo, pe când în nota IPRE se conțin și precizări privind evoluții înregistrate.

Astfel, în nota IPRE sunt menționate și următoarele:

„Pe cauzele legate de fraudă bancară Procuratura Generală a avansat prin înaintarea învinuirii și aplicarea sechestrului pe mai multe bunuri ale căror beneficiar efectiv este Vlad Plahotniuc, precum și restructurarea investigației pe fraudă bancară.

De asemenea, Procuratura Generală a inițiat urmărirea penală pe episoade din dosarul Metalferos S.A. dar și mai recent – investigații pe privatizarea Loteriei Naționale. Ambele cauze îl au în calitate de beneficiar principal pe același Vlad Plahotniuc, dar și anturajul său.

Procuratura Generală a revenit cu privire la cazurile de filare și intimidare a procurorilor implicați în investigarea fraudei bancare. Se presupune că acțiunile ilegale au fost comise la indicația lui Ilan Șor, un alt figurant important al dosarului fraudei bancare.”²⁶

Putem deduce că atitudinea Comisiei a fost selectivă și la elaborarea Raportului, într-o manieră determinantă, s-au folosit acele concluzii care au un profil negativ, dar analiza cărora constată că se referă la probleme sistemice și nu își au originea, nu au fost condiționate în mandatul de Procuror General al domnului Alexandr Stoianoglo.

În orice caz, pe lângă faptul că normele au fost aplicate retroactiv (fapt care în sine deja este suficient pentru a anula orice rezultat al evaluării), iar procedura în sine a fost una tendențioasă, considerăm că este foarte grav faptul că în analizele efectuate, Comisia a intercalat componenta managerială și componenta procesual-penală din activitatea Procurorului General, ceea ce a generat concluzii legate de substanța investigațiilor penale și raționamente privind legalitatea hotărârilor adoptate, ceea ce în mod vădit excede limitele competențelor atribuite în contextul acestei evaluări.

²⁶ Idem, pct.20-22

Atât în sensul regulilor ordinii juridice naționale, cât și în spiritul art.31¹ din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, activitatea procurorilor și, implicit a Procurorului General, ce ține de gestionarea cauzelor/proceselor penale nu poate fi apreciată, măsurată sau analizată prin prisma criteriilor legate de componenta managerială, nefiind posibilă *ipso facto* o legătură de cauzalitate între acestea.

Pe dimensiunea procesuală, orice verificare sau apreciere poate fi efectuată doar în limitele controlului ierarhic superior sau a controlului judiciar, concluziile cărora au valoare juridică atât pe respectarea procedurii cât și raportat la calitatea investigațiilor procesual-penale.

Respectiv, în reflectia celor expuse, constatăm că toate concluziile Comisiei formulate în Raport pe domeniul procesual-penal (referitor la dosarele/procesele penale) nu au valoare juridică dacă nu rezultă din constatări desprinse din decizii adoptate în ordinea controlului ierarhic superior sau potrivit regulilor controlului judecătoresc.

8) Confuzii juridice evidente constatate la aplicarea în concret a cadrului normativ

În Raportul elaborat urmare a evaluării performanțelor Procurorului General Alexandr Stoianoglo, Comisia a formulat comentarii privind implementarea de către titularul mandatului a sistemului de control intern managerial și gestionarea de către acesta a managementului riscurilor²⁷.

Toate aceste comentarii Comisia le-a raportat la prevederile Legii nr.229/2010 privind controlul financiar public intern și la Standardele naționale de control intern în sectorul public (SNCI), aprobate prin Ordinul Ministrului Finanțelor nr.189/2015.

Comisia a extins, fără just temei, puterea de acțiune a actelor normative vizate, și făcând trimitere la ele, a analizat aspecte din activitatea Procuraturii care nicidecum nu sunt incidente sferei de reglementare a prevederilor acestora.

Astfel, Comisia în mod eronat a analizat gestionarea generală a domeniului de etică și integritate în Procuratură prin prisma SNCI 1, tot așa cum eronat a făcut concluzii despre comunicarea în Procuratură prin prisma SNCI 14, iar despre împuterniciri delegate prin prisma SNCI 6.

Vom nota că atât titlul actului normativ, cât și art.1 din Legea nr.229/2010 privind controlul financiar public intern definesc expres care este obiectul reglementării și scopul legii:

(1) Prezenta lege stabilește reguli și principii generale de organizare a controlului financiar public intern.

(2) Scopul legii este consolidarea răspunderii manageriale pentru gestionarea optimă a resurselor conform obiectivelor entității publice, pe baza principiilor buneii guvernări, prin implementarea sistemului de control intern managerial și a activității de audit intern în sectorul public.

Subliniem – sfera de reglementare a acestei legi este organizarea **controlului financiar public** intern, ceea ce înseamnă că din perspectivă juridică elementul cheie se referă la necesitatea stabilirii regulilor pentru gestionarea mijloacelor financiare publice,

²⁷ Raportul Comisiei, pg.21-27, pg.44

or, în baza acestei legi poate fi evaluat modul de conduită administrativă a managerului entității publice exclusiv în partea ce ține de organizarea proceselor financiare.

În același sens, Ordinul Ministrului Finanțelor nr.189/2015 a fost aprobat pentru realizarea prevederilor Legii nr.229/2010 privind controlul financiar public intern, fiind instituite anume în acest scop Standardele naționale de control intern în sectorul public.

Preambulul Ordinului face trimitere expresă la art.29 lit.b) din Legea privind **controlul financiar** public intern nr.229 din 23 septembrie 2010, iar conceptul expus în pct.1.1 se aliniază concret și cu deplină evidență sensului de stabilire a regulilor pentru gestionarea finanțelor publice:

„1.1 Concept

1) *Controlul intern managerial este un sistem organizat de managerul entității publice și personalul acesteia în scopul asigurării bunei guvernări, care cuprinde totalitatea politicilor, procedurilor, regulilor interne, proceselor și activităților realizate în cadrul entității publice pentru a gestiona riscurile și a oferi o asigurare rezonabilă privind atingerea obiectivelor și rezultatelor planificate.*

2) *Conform conceptului de **Control Financiar Public Intern** (în continuare CFPI), promovat de către Uniunea Europeană, Auditul Intern este un instrument de evaluare a sistemului de Control Intern Managerial (în continuare CIM). Având funcție de raportare directă managerului entității publice, auditul intern are un rol determinant în examinarea și raportarea eficacității sistemului CIM.*

3) **Control Financiar Public Intern** = Audit Intern + Control Intern Managerial + Unitatea Centrală de Armonizare¹

¹ *Unitate Centrală de Armonizare – reprezintă Direcția politici în domeniul controlului financiar public intern din cadrul Ministerului Finanțelor.*

Control Intern = Audit Intern + Management Financiar și Control

4) *Sistemul CIM are următoarele obiective generale:*

a) *economicitatea, eficacitatea și eficiența operațiunilor;*

b) *conformitatea cu cadrul normativ și reglementările interne;*

c) *siguranța și optimizarea activelor și a pasivelor;*

d) *fiabilitatea și integritatea informației financiare și operaționale.”*

Din perspectiva analizei sistemice, aceste acte normative se aliniază strict la domeniul controlului utilizării mijloacelor financiare publice și, evident, evaluarea activității Procurorului General trebuie privită inclusiv și prin prisma acestor criterii, însă numai în partea ce ține de gestionarea mijloacelor financiare publice.

Este categoric un non-sens juridic să aplici indicatorii din aceste SNCI pentru a face evaluări complexe a managementului instituțional implementat de către Procurorul General sau să apreciezi gestionarea domeniului „Etica și integritatea” în instituția Procuraturii, care se subordonează la cu totul alte reglementări normative.

Astfel, Comisia a omis faptul că nu există un raport de cauzalitate juridică directă și absolută între prevederile SNCI și felul în care urmează a fi evaluate atribuțiile mandatului de Procuror General.

O asemenea legătură, conceptual, nu poate exista, deoarece este de la sine-înțeles că printr-un Ordin al Ministrului Finanțelor nu pot fi stabilite reguli pentru modul în care organizează Procurorul General activitatea Procuraturii, în afară decât referitor la domeniul în care sunt administrate mijloacele financiare repartizate din bugetul public.

Vom nota că anume această perspectivă de aplicare a legii rezultă inclusiv și din Nota informativă la proiectul Legii privind controlul financiar public intern, din care deducem că scopul actului normativ este consolidarea „răspunderii manageriale pentru optimizarea **gestionării resurselor** conform obiectivelor entităților publice în baza principiilor buneii guvernări, precum și implementarea auditului intern și **sistemului de management financiar** și control în sectorul public”²⁸.

În această Notă informativă se consemnează că necesitatea elaborării legii de referință „este o condiție imperativă pentru implementarea punctului 42 „Administrarea rațională și controlul finanțelor publice” al Planului de acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană, care prevede dezvoltarea cadrului legislativ privind reglementarea sistemului de control financiar public intern, bazat pe răspunderea managerială, auditul intern și armonizarea centralizată, conform modelului acceptat de către Uniunea Europeană”²⁹.

Concomitent, Nota informativă indică și domeniul de reglementare a legii, care vizează:

- cadrul juridic privind **controlul financiar** public intern;
- principiile buneii guvernări;
- modul de **organizare a sistemului de management financiar** și de control;
- **responsabilitățile managerilor entităților**, managerilor operaționali, cât și personalului **în organizarea sistemului de management financiar** și control [.....]³⁰

Menționăm că aceeași poziție rezultă și din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, care stabilește:

Articolul 91. Bugetul Procuraturii

(1) Procuratura se finanțează de la bugetul de stat în limita alocațiilor bugetare aprobate prin legea bugetară anuală.

(2) Bugetul Procuraturii este unic și este administrat de Procuratura Generală.

(2¹) Bugetele procuraturilor specializate se reflectă separat în bugetul Procuraturii și se administrează de către procurorii-șefi ai procuraturilor specializate.

(3) Proiectul de buget al Procuraturii este elaborat de către Procuratura Generală, avînd avizul Consiliului Superior al Procurorilor.

(4) **Bugetul Procuraturii** se elaborează, se aprobă și se **administrează în conformitate cu** principiile, regulile și procedurile stabilite de **legislația privind finanțele publice** și responsabilitatea bugetar-fiscală.

De asemenea, potrivit atribuțiilor stabilite în art.11 alin.(1) lit.j) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, Procurorul General organizează și implementează sistemul de

²⁸ <http://old.parlament.md/download/drafts/ro/1980.2010.doc>, pg.16

²⁹ Idem

³⁰ Idem

control intern managerial și poartă **răspundere managerială pentru administrarea bugetului instituției** și a patrimoniului public aflat în gestiune.

Privite sistemic, toate aceste norme arată foarte clar că din perspectiva SNCI pot fi analizate exclusiv acțiunile și măsurile raportate doar la administrarea de către Procurorul General a bugetului instituțional și a finanțelor publice.

Pentru a se pronunța cu referire la acest domeniu din activitatea Procurorului General Alexandr Stoianoglo, Comisia urma să se documenteze în baza informațiilor furnizate de autoritățile publice de specialitate – de exemplu: Ministerul Finanțelor sau Curtea de Conturi, pentru că doar în acest sens acționează limitele de competență stabilite de actele normative enunțate.

În concluzie, din perspectiva prevederilor Legii nr.229/2010 privind controlul financiar public intern și a ordinului Ministerului Finanțelor nr.189/2015, poate fi analizată doar organizarea de către Procurorul General a sistemului de management financiar (evaluare care trebuie susținută cu opiniile organelor de specialitate).

Respectiv, în opinia noastră, Comisia a admis o gravă confuzie juridică când a apreciat aspectele ce țin de implementarea în sistemul Procuraturii a Instrucțiunii privind rolul și atribuțiile conducătorilor subdiviziunilor Procuraturii Generale și a procurorilor teritoriali și specializați în exercitarea și conducerea urmăririi penale, precum și a Ordinului Procurorului General cu privire la organizarea activității procurorilor în domeniul reprezentării învinuirii în instanțele judecătorești, prin prisma SNCI 6 (reiterăm – standard ce ține de finanțele publice)³¹.

Organizarea activității procurorilor ce ține de exercitarea și/sau conducerea urmăririi penale, precum și de reprezentarea învinuirii în instanțele judecătorești sunt elemente ale componenteii procesuale din activitatea Procurorului General și nu pot fi apreciate prin prisma unor indicatori stabilite în Ordinul Ministerului Finanțelor, deoarece au o altă ordine juridică de reglementare.

Aceeași situație de confuzie juridică se atestă referitor la toate expunerile Comisiei din perspectiva implementării SNCI, dat fiind că aceste standarde puteau fi invocate doar în limita analizei administrării resurselor financiare alocate din bugetul public și doar în baza concluziilor parvenite de la autoritățile publice competente.

Pe cale de consecință, reieșind din nerespectarea temeiurilor juridice admisibile și pertinente situației analizate, toate aceste constatări ale Comisiei urmează a fi excluse deoarece nu subzistă testului legalității.

9) Formulările incluse în Raportul de evaluare sunt lipsite de onestitate și se caracterizează prin existența unui grad disproporționat de subiectivism

După cum rezultă din analiza Raportului de evaluare, Comisia a fost disproporționat de subiectivă la formularea raționamentelor sale, fără a ține cont de cerințele juridice elementare, ceea ce, în opinia noastră, afectează credibilitatea și substanța activității acesteia.

³¹ Raportul Comisiei pag.23

Cu titlu de exemplu, menționăm că în Raportul Comisiei persistă multiple raționamente ce evocă o atitudine subiectivă, care nu se justifică sub nici o formă prin circumstanțele de drept și de fapt.

Astfel, Comisia a enunțat că „Crearea în cadrul Procuraturii Generale a subdiviziunii – Secția cauze excepționale, [...] putea fi considerată o inițiativă necesară, dacă locul acestei subdiviziuni în organigrama Procuraturii Generale ar fi fost determinat altfel decât în subordinea directă a Procurorului General”, iar această măsură a fost considerată ca nefiind „judicioasă”, realizată pentru „a livra publicului senzația unei implicări serioase în investigații”³², ceea ce, după noi, exprimă un punct de vedere exclusiv subiectiv, neargumentat și lipsit de vreo valoare factologică sau juridică.

Concomitent, Comisia a criticat „desființarea Aparatului Procuraturii Generale și trecerea Direcției finanțe și administrare în directa subordine a Procurorului General”, menționând că inclusiv aceste acțiuni au determinat concluzia privind „prestația regretabilă a Procurorului General (suspendat de drept) Alexandr Stoianoglo”, raționamente care nu se înscriu în sensul competențele stabilite de lege pentru această evaluare.

Este necesar să menționăm că stabilirea și/sau modificarea organigramei Procuraturii nu este o acțiune unipersonală a Procurorului General și, pentru aceste scopuri, este necesar întotdeauna acordul Consiliului Superior al Procurorilor.

Respectiv, este evident, că hotărârea adoptată de Consiliul Superior al Procurorilor este un act-condiție în lipsa căruia nu pot fi efectuate modificări sau restructurări în organigrama Procuraturii³³.

În aceste condiții, odată ce reorganizările la care s-a referit Comisia au trecut procedura stabilită de lege și pentru efectuarea acestora a existat acordul, exprimat prin hotărâre, a Consiliului Superior al Procurorilor (acte care nu au fost anulate și sunt în vigoare), atunci constatăm că concluziile aferent acestor aspecte sunt declarative și goale de conținut, motiv din care decad ca fiind lipsite de valoare.

Comisia nu poate să își depășească competențele și nu poate face alte concluzii decât realitatea juridică evidentă, care arată că toate aceste reorganizări s-au realizat în limitele stabilite de lege, iar faptul că nu au fost incluse aceste precizări despre respectarea procedurilor ar putea genera constatări că principiul obiectivității a fost neglijat pentru a prezenta o stare de fapt diferită, cu un puternic accent defavorabil în raport cu demnitarul evaluat.

Putem deduce că prin asemenea procedeu Comisia s-a substituit instanței de judecată, de competența căreia ține să decidă asupra legalității și temeiniciei acestor acte administrative și, eventual, să le anuleze, în caz contrar orice alte afirmații reprezintă exclusiv o poziție subiectivă, care nu poate fi admisă în prezenta speță, dat fiind faptul că această Comisie a acționat în regim de putere publică.

În altă ordine de idei, Comisia a făcut constatări privind:

³² Raportul de evaluare pag.31

³³ art.7 alin.(3), art.11 alin.(1) lit.g) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură

- „exercitarea presiunilor asupra procurorilor pentru ca aceștia să-și depună demisiile, inclusiv prin amenințarea acestora cu pornirea procedurilor disciplinare și/sau penale (cazul Dorin Compan, cazul Eugen Rurac, cazul Vladislav Bobrov)”;
- „inițierea dubioasă a procedurilor de revizuire și renunțare nejustificată la învinuire (cauza Veaceslav Platon, cauzele judecătorilor implicați în dosarul numit generic Laundromat)”
- „lipsa de reacție, implicare și intervenție eficientă în gestiunea dosarului penal pornit urmare a procedurii defectuoase de expulzare a profesorilor turci (cauza Vasile Botnari), dosarul numit generic Laundromat, dosarul Ilan Shor, cauzelor Vladimir Plahotniuc și Vladimir Andronache”³⁴.

În primul rând, vom reitera că așa cum am descris *supra*. Comisia nu a avut nici un fel de atribuții stabilite de lege să verifice dosare penale sau să se expună asupra componentei procesuale din activitatea Procurorului General.

Respectiv, toate aceste calificative privind „inițiere dubioasă”, „lipsă de intervenție eficientă” sau „dosar numit generic Laundromat” sunt, eminemente, expresia unei conduite administrative inadmisibile din partea Comisiei, care și-a extins domeniul de intervenție într-o manieră lipsită de temei juridic.

Mai mult de atât, în expunerile sale Comisia a operat cu sintagme improprii cadrului procesual admis de lege și a folosit așa noțiuni ca „dosar numit generic Laundromat” sau „dosarul Frauda bancară” în vederea creării unei percepții eronate, fără să facă precizările de rigoare privind conținutul juridic al acestor investigații procesual-penale. În acest sens Comisia nu a făcut clarificările de rigoare, ce țin de faptul că fiecare dintre aceste cazuri reprezintă mai multe dosare penale distincte, în care faptele persoanelor sunt calificate juridico-penal conform criteriilor stabilite de Codul penal și de Codul de procedură penală, precum și nu a indicat cât timp au durat toate aceste investigații până la numirea domnului Alexandr Stoianoglo în funcția de Procuror General, însă a consemnat concluzii ce nu se înscriu în competențele sale.

În al doilea rând, prin asemenea afirmații, Comisia a creat riscul de a fi constatăată în acțiunile sale încălcarea principiului prezumției nevinovăției, deoarece nici una din afirmațiile din Raport privind „exercitarea presiunilor”, „inițierea dubioasă a revizuirilor” sau „restabilirea în funcție a 5 judecători, care sunt suspectați că nu sunt integri” nu se bazează pe hotărâri definitive, adoptate în temeiul normelor de procedură penală și, pe cale de consecință, nu pot fi admise.

Lipsa de onestitate a comentariilor reflectate în Raport condiționează constatarea despre o atitudine tendențioasă puternică în vederea generalizării unei imagini negative față de Procurorul General Alexandr Stoianoglo, circumstanță care reduce din semnificația evaluării efectuate.

Vom nota că printre asemenea afirmații ale Comisiei se regăsește, de exemplu, constatarea că „Deși activitatea Procuraturii Generale se manifestă prin mai multă transparență, totuși din cauza unor semne de selectivitate nu s/a remarcat permanent în calitate de actor echidistant. Dosarele sensibile cu un interes public sporit au fost

³⁴ Raportul de evaluare pag.61

examine superficial sau prin redirectionarea sesizărilor către alți actori”³⁵, conținutul căreia nu suportă nici o critică atât din rațiuni de legalitate, cât și din rațiuni de temeinicie.

Este inadmisibil, în opinia noastră, ca o Comisie, care activează în regim de autoritate publică, să opereze în constatările sale cu termeni imprecizi, fără să facă trimitere la faptele/statisticile/indicatorii care au stat la baza formulării acestora.

Așadar, aferent formulării menționate considerăm că aceasta este lipsită de suport factologic și a fost invocată în general fără a fi constatate careva premise și/sau argumente, nefiind individualizat:

- care dosare au fost examinate superficial, cine (care autoritate prevăzută de Codul de procedură penală) a constatat că investigațiile au fost superficiale și care este contextul juridic ce permite o asemenea exprimare;

- la care sesizări redirectionate se referă Comisia și cui acestea au fost redirectionate.

Concomitent, în ședința Consiliului Superior al Procurorilor, reprezentantul Comisiei a afirmat că la redactarea Raportului nu au fost folosite surse de doctrină, iar întreg conținutul acestuia cuprinde informații din actele și lucrările evaluării.

Remarcăm lipsa de onestitate din partea autorilor Raportului, deoarece au fost atestați indicii care conturează o preluare a raționamentelor, fără să se facă precizările corespunzătoare.

Deși Consiliul Superior al Procurorilor a fost informat că la redactarea Raportului nu s-au folosit surse de doctrină, totuși consemnăm următorul pasaj:

„Performanța managerială a fost definită de Day și Klein încă din anul 1987 ca fiind rezultatul realizării unor sarcini potrivit unor criterii de performanță ca urmare a delegării de autoritate.

Procesul de măsurare a performanțelor în sectorul public este unul deosebit de dificil din mai multe motive: natura serviciului public oferit, multitudinea și diversitatea persoanelor implicate în activitățile publice, diferențele de valori și percepții despre performanțe, complexitatea mediului socio-politic care generează riscuri cu influență directă asupra obținerii performanțelor”³⁶

Prima concluzie ce se impune arată că reprezentantul Comisiei a avut o atitudine neonestă în cadrul ședinței Consiliului Superior al Procurorilor, or, după cum se constată, în Raport se face trimitere la opinii expuse în doctrina de specialitate – „definită de Day și Klein încă din anul 1987”.

Complementar, menționăm că întreg pasajul pe care l-am menționat a fost preluat de către autorii Raportului prin procedeul copy-paste dintr-o publicație de specialitate și se regăsește inclusiv în articolul „Performanța - managementul calitatii și performanței în administrația publică”³⁷, or această plagiere de raționamente nu a fost însoțită de precizările ce se impun.

Vom nota, în acest sens, că buna-credința este un principiu fundamental al procedurii administrative, stabilit după cum urmează:

³⁵ Idem

³⁶ Raportul de evaluare pag.8

³⁷ <https://www.stiucum.com/management/managementul-calitatii/Performanta-managementul-calit75149.php>

Articolul 24. Buna-credință

(1) Participanții la procedura administrativă și procedura de contencios administrativ trebuie să își exercite drepturile și să își îndeplinească obligațiile cu bună-credință, fără a încălca drepturile procesuale ale altor participanți.

(2) Participantul care își exercită drepturile procesuale în mod abuziv și nu își îndeplinește obligațiile procesuale cu bună-credință răspunde potrivit legii pentru prejudiciile materiale și morale cauzate.

Pornind de la raționamentele descrise, raportându-le la prevederile normative nominalizate, concluzionăm că după modul în care au fost administrate și apreciate probele în prezenta procedură și după modalitatea de redactare a Raportului de evaluare (act cu caracter administrative-juridic), poate fi creată opinia unui observator terț rezonabil că întreaga procedură a fost tendențioasă, iar acțiunile nu s-au efectuat cu imparțialitate, dar au fost aliniate unui scop pre-determinat de a fi caracterizată negativ activitatea Procurorului General.

Evident, nu excludem relevanța unor opinii de specialitate care să fundamenteze și/sau să orienteze măsurile întreprinse în contextul unei evaluări de specializare îngustă (mai ales că nimeni dintre membrii Comisiei nu au confirmat plauzibil aptitudinile și/sau deținerea cunoștințelor necesare analizei managementului instituțional), însă viciul de onestitate și confirmarea plagierii unor expuneri din cadrul raportului, determină un dubiu rezonabil privind credibilitatea și consistența textului Raportului per general, ceea ce este inadmisibil, având în vedere că în cadrul acestei proceduri era vizat un mandat de nivel constituțional.

În aceeași ordine de idei, menționăm că în Raportul Comisiei există mai multe pasaje dedicate faptului că activitatea Procurorului General Alexandr Stoianoglo nu a dus la îmbunătățirea imaginii Procuraturii Generale, invocându-se, în acest sens, barometrul opiniei publice cu privire la percepția societății asupra acestei instituții.

Desigur, încrederea publică în autoritățile de stat este un fundament în menținerea și măsurarea eficienței acestora, iar persoanele cu funcții de demnitate publică, în mod incontestabil, urmează să activeze în așa mod încât onestitatea și profesionalismul lor să demonstreze aderență la principiile ordinii de drept.

Totodată, concluziile pe care le-a emis Comisia în acest sens sunt vădit disproportionale, deoarece păstrează un accent puternic al informațiilor mediatizate, fără ca acestea să aibă un suport probator sau să derive din hotărâri/soluții care să aibă puterea lucrului judecat.

Dat fiind că este pusă în discuție desfășurarea unei proceduri administrative, toate concluziile autorităților publice trebuie să țină cont nu doar de viziuni subiective, existând în acest sens obligația fermă ca toate circumstanțele să fie analizate și apreciate din punct de vedere al concludenței și admisibilității, iar soluțiile să se bazeze pe fapte și constatări rezultate din acte/acțiuni/măsurile exercitate în sensul principiilor de drept.

Vom nota, în susținerea acestor argumente, constatările deduse din documentele internaționale, după cum urmează:

- „ca o chestiune de principiu, securitatea mandatului fix al membrilor autorităților de rang constituțional servește scopului asigurării independenței lor față de presiunile externe”³⁸
- „Procurorul general, prin însăși natura acestei funcții, gestionează activitatea întregului sistem de urmărire penală și a procurorilor individuali. Un astfel de management necesită desigur un anumit grad de interacțiune cu o mulțime de alți procurori la diferite niveluri. Indiferent dacă această interacțiune poate însemna, în unele cazuri „interferențe ilegale”, aceasta depinde de o mare varietate de aspecte și ar putea fi interpretată prea larg”³⁹.
- ”procesele de evaluare individuală a judecătorilor în scopul carierei și promovării nu ar trebui să ia în calcul opiniile publicului asupra judecătorului. Acestea nu pot fi mereu rezultatul unei informații complete sau pe deplin înțelese sau, se pot chiar baza pe o mai slabă înțelegere a muncii judecătorilor în general”, iar ”procesul și rezultatele evaluării individuale trebuie, în principiu, să rămână confidențiale. Acestea nu trebuie făcute publice deoarece aceasta ar pune aproape sigur în pericol independența judiciară, din motivul evident că această publicare ar putea discredita judecătorul în ochii publicului și l-ar face vulnerabil în fața încercărilor de a-l influența. În plus, publicitatea ar putea supune judecătorul atacurilor verbale și de alt gen”⁴⁰.

În această ordine de idei menționăm că potrivit avizelor elaborate referitor la standardele de independență a justiției s-a constatat că tocmai caracterul apropiat și complementar al misiunilor judecătorilor și procurorilor, creează cerințe și garanții similare în ceea ce privește statutul și condițiile desfășurării serviciului⁴¹.

În lumina reflecțiilor expuse, menționăm că nu subzistă condiției de obiectivitate și tmeinicie concluziile degajate în Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor, precum că procedura de evaluare inițiată în privința Procurorului General Alexandr Stoianoglo a avut calitatea de mecanism juridic de rezolvare a deficiențelor de încredere referitoare la activitatea de natură managerială⁴² a acestuia, deoarece sensul normei prevăzute de Legea cu privire la Procuratură (art.31¹) se aliniază unui alt domeniu de reglementare.

Concluzii

Constatăm, din conținutul Hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-92/2022 din 23.05.2022 că acesta reprezintă, în esență, o preluare a textului Raportului Comisiei de evaluare, concluziile căreia Consiliul și le-a însușit, cu toate că nu a efectuat o apreciere nemijlocită a probelor.

În spiritul raționamentelor emise de instanța de jurisdicție constituțională, rezultă ferm că asigurarea legalității și a certitudinii juridice sunt elemente fundamentale pe care

³⁸ Opinia amicus curiae a Comisiei de la Veneția CDL-AD(2020)033 din 11.12.2020

³⁹ Avizul CCPE din 20.02.2020,

<http://csp.md/sites/default/files/inlinefiles/CCPE%20Bureau%27s%20Opinion%20%281%29%20eng-rom.pdf>

⁴⁰ Avizul Consiliului Consultativ al Jidecătorilor Europeni nr.17(2014), pct.48

⁴¹ Avizul nr.9(2014) al CCPE ”Carta de la Roma”, pct.53 din nota explicativă; Avizul CCPE nr.13(2018) ”Independența, responsabilitatea și etica procurorilor” pct.14.

⁴² Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-92/2022 din 23.05.2022 pct.4, pct.55

se bazează principiul preeminenței dreptului, ale cărui consecințe se exprimă atât pentru activitatea de elaborare a normelor juridice, cât și pentru procesul de aplicare a acestora⁴³.

Reieșind din această paradigmă a funcționării ordinii de drept, rezultă ferm că subiecții care au competența aplicării legii sunt obligați să garanteze transpunerea corectă în practică a prevederilor normative și să asigure că activitatea exercitată respectă sensul și substanța acestora.

Principiile statului de drept impun o conduită exigentă autorităților publice în exercitarea atribuțiilor stabilite, bazată pe rigorile securității juridice, pentru a se garanta că toate raporturile juridice din societate se realizează strict în conformitate cu litera și spiritul legii care le reglementează.

Prin art.7 din Constituție se instituie, implicit, principiul securității juridice, garantându-se persoanelor că drepturile lor constituționale sunt protejate, ceea ce fiind combinat cu prevederile art.16 și art.22 din Constituție, exclude orice arbitrar în procesul de aplicare în concret a legii.

Legea Supremă a Republicii Moldova stipulează ferm că toate persoanele sunt egale în fața autorităților și anume acest deziderat cere ca aplicarea legii să nu devieze de la standardele de drept stabilite.

Consemnăm că în opinia noastră, în prezenta speță, atât Comisia de evaluare a performanțelor Procurorului General Alexandr Stoianoglo, cât și Consiliul Superior al Procurorilor la adoptarea Hotărârii nr.1-92/2022 din 23.05.2022 au eșuat în a asigura respectarea standardelor drepturilor omului, deoarece întreaga procedură de evaluare a fost efectuată în sens retroactiv, fiind grav nesocotită garantarea principiilor constituționale și a drepturilor prevăzute de Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Aplicarea retroactivă a unor norme nu se încadrează, sub nici o formă, în conceptul discreției acordate autorităților publice în realizarea misiunii și atribuțiilor sale, în special pentru că aceasta trebuie să corespundă testului de legalitate și nu poate fi expresia unei viziuni arbitrare sau a unei soluții de oportunitate.

Deși este logic și firesc să existe marja necesară de discreție pentru entitățile care acționează în regim de putere publică, totuși aceasta este limitată de câmpul de acțiune a normelor aplicabile și trebuie să fie circumscrisă preeminenței drepturilor.

În acest sens vom nota că sunt incidente, concomitent, prevederile **art.16 din Codul administrativ**, conform cărora dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de **a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală**, fiind prevăzut că nu este permisă desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

Exercitarea dreptului discreționar al autorității publice nu poate să fie arbitrară, fiind stabilite condiții imperative în acest sens. Astfel, potrivit art.137 alin.(1) din Codul Administrativ – „**În exercitarea dreptului discreționar atribuit**, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință **în limitele legal stabilite** și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul”.

⁴³ HCC nr.25 din 12.08.2021, pct.57, 60

Raportat la prezenta speță menționăm că limitele dreptului discreționar sunt marcate expres în Constituție – Legea nu se aplică retroactiv, iar încălcarea întinderii acestuia determină riscuri majore pentru garantarea certitudinii și securității juridice, ceea ce *ex officio* nu poate fi compatibil cu principiile statului de drept.

Pe cale de consecință, toate procedurile, măsurile, acțiunile efectuate sau hotărârile adoptate fără a se lua în considerație efectul principiului neretroactivității legii sunt, în esență, nule, fiind afectate de vicii fundamentale și creează riscuri majore de constatare în acțiunile autorităților publice a unor încălcări ireparabile esențiale a drepturilor omului.

Securitatea juridică și stabilitatea dreptului sunt valori fundamentale ale ordinii de drept, iar alterarea acestora prin aplicarea arbitrară a legii ricoșează direct în câmpul de acțiune a principiilor statului de drept, ceea ce este inadmisibil și autoritățile publice sunt obligate să excludă asemenea conduită în realizarea atribuțiilor sale.

Pe cazul de referință, principiul neretroactivității legii a fost încălcat, iar marja de discreție în aplicarea legii a fost în mod clar disproporționată, făcând inoperantă în raport cu Alexandr Stoianoglo autoritatea principiului securității juridice, circumstanță care invalidează, *ope legis*, întreaga procedură de evaluare (ce reprezintă obiect al Hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-92/2022 din 23.05.2022) și condiționează necesitatea anulării acesteia.

După cum am arătat în partea motivatoare, impactul încălcării principiului neretroactivității legii desființează legalitatea procedurii de evaluare a performanțelor derulată în privința Procurorului General Alexandr Stoianoglo, ceea ce este, în sine, un temei de suficientă seriozitate juridică, care atrage nulitatea absolută a raportului întocmit de Comisia specială.

Totuși, pe lângă această lacună, au fost atestate și alte încălcări de procedură, precum și încălcări de fond, pe care le-am consemnat cu argumentele de rigoare, acestea fiind, în opinia noastră, indicii puternice că derularea procedurii de referință a fost aliniată unui scop pre-determinat, cu eludarea criteriilor de obiectivitate și echidistanță.

În această ordine de idei se înscrie excluderea punctajului de evaluare oferit de către unul dintre membrii Comisiei (desemnat de Procurorul General Alexandr Stoianoglo), acțiune care nu a fost prevăzută în limita de competențe atribuite prin lege.

Considerăm că prin efectuarea acestei acțiuni Comisia și-a asumat atribuții ce nu îi revin și a denaturat substanța juridică a rolului ce i-a fost delegat prin art.31¹ din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură.

Pornind de la raționamentul că activitatea Comisiei este circumscrisă dreptului public, rezultă că prin acțiunile sau deciziile acesteia nu pot fi create reguli noi, care să completeze sau să adauge la prevederile legislative sau la normele din Regulamentul în baza cărora s-a desfășurat procedura de evaluare, or, o asemenea situație este contrară tehnicii legislative și nu corespunde condiției preeminenței dreptului.

Toate aceste vicii fundamentale de aplicare a legii în evaluarea vizată condiționează prezumția că rezultatul urmărit prin toate acțiunile nu s-a bazat pe criterii de obiectivitate și legalitate, nu s-a raportat la activitatea specifică mandatului de Procuror General, dar a avut un pronunțat caracter și interes *ad hominem*, fiind, astfel, denaturate atât semnificația, cât și sensul normelor de drept aferente procedurii în speță.

Pe această dimensiune este deosebit de relevant să notăm că și în jurisprudența Curții Europene a drepturilor omului s-a considerat că aplicarea în practică a procedurilor care interferează cu exercitarea unui mandat de nivel înalt în sistemul justiției trebuie să corespundă întru totul principiilor statului de drept⁴⁴, iar măsurile desfășurate de autorități cu un caracter *ad hominem* au fost considerate inadecvate⁴⁵.

Aspecte similare privind obiectivitatea evaluării efectuate la nivel național în privința unui procuror-șef de nivel înalt la compartimentul eficienței manageriale și a modului de îndeplinire a atribuțiilor ce decurg din legi și regulamente au fost, de asemenea, analizate de instanța de jurisdicție europeană⁴⁶.

În acest domeniu de analiză, Curtea europeană a reținut că „motivele invocate de Guvern pentru a justifica măsura contestată în fața Curții – în special faptul că revocarea reclamantei s-a întemeiat în principal pe motive legate de managementul său neadecvat și numai în subsidiar pe motive legate de opiniile pe care aceasta le-a făcut publice în numeroase ocazii (a se vedea supra, pct. 169 și 170) – nu sunt susținute de probe specifice și, prin urmare, nu pot fi considerate convingătoare ținând seama de întregul context al cauzei”⁴⁷.

Respectiv, Curtea europeană a acordat importanță deosebită postului unui procuror conducător de nivel înalt și independenței acestuia⁴⁸, consemnând „importanța tot mai mare pe care instrumentele Consiliului Europei și ale Uniunii Europene o acordă echității procedurale în cauzele care privesc revocarea sau demiterea procurorilor, inclusiv intervenția din partea unei autorități independente de executiv și de legislativ în ceea ce privește deciziile care afectează numirea și demiterea procurorilor”⁴⁹.

Concomitent, instanța europeană a menționat că revocarea procurorului-șef și motivele care au justificat-o, au fost „dificil de conciliat cu atenția deosebită care trebuie acordată naturii funcției judiciare, ca ramură independentă a puterii de stat, și cu principiul independenței procurorilor, care, potrivit Consiliului Europei și altor instrumente internaționale, reprezintă un element-cheie pentru menținerea independenței judiciare (a se vedea supra, pct. 90-93). În acest context, se pare că revocarea prematură a reclamantei din funcția sa de procuror șef al DNA a contravenit însuși scopului de menținere a independenței sistemului judiciar. În plus, încetarea prematură a mandatului reclamantei a constituit o sancțiune deosebit de severă, care, fără îndoială, a avut un „efect descurajator”, în sensul că, foarte probabil, nu doar reclamanta, ci și alți procurori și judecători au fost descurajați să participe, în viitor, la dezbateri publice cu privire la reformele legislative care afectează sistemul judiciar și, în general, cu privire la probleme legate de independența sistemului judiciar (a se vedea, mutatis mutandis, Guja, pct. 95, și Kayasu, pct. 106, ambele citate anterior)”⁵⁰.

Adițional viciilor de procedură, toate încălcările de substanță descrise în prezenta opinie separată, reprezintă reflecția încălcărilor admise în raport cu drepturile Procurorului

⁴⁴ Baka vs. Ungaria, 23.06.2016, pct.155-157

⁴⁵ Opinia concurentă la hotărârea Baka vs. Ungaria a judecătorilor P.Pinto de Albuquerque și D.Dedov, pct.14-16

⁴⁶ Kovesi vs. România, 05.05.2020, pct.14

⁴⁷ Idem, pct.189

⁴⁸ Idem, pct.205

⁴⁹ Idem, pct.156

⁵⁰ Idem, pct.208-209

General Alexandr Stoianoglo, efectul căroro generează insecuritate juridică și nesocotire a valorilor ordinii de drept, circumstanțe inadmisibile în lumina principiilor democratice consfințite în Constituție și a angajamentului asumat de autoritățile naționale de promovare a statului de drept.

Reieșind din omisiunile pe care le-am descris în prezenta opinie separată, care au fost admise la examinarea cazului de referință, considerăm că a fost compromisă cerința legalității procedurii de evaluare a performanțelor efectuată în privința domnului Alexandr Stoianoglo.

Pornind de la premisa că autoritățile publice sunt obligate să mențină un just echilibru între protejarea interesului public și respectarea drepturilor persoanei, să acționeze în strictă conformitate cu cerințele de respectare a drepturilor persoanei și având în vedere valența securității juridice a persoanei, considerăm că la examinarea sesizării în speță, au fost încălcate condițiile cerute de lege privind desfășurarea evaluării.

Ținând cont de cumulul circumstanțelor expuse *supra* am fost în imposibilitate de a susține soluția adoptată de colegii noștri prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-92/2022 din 23.05.2022, față de care am formulat prezenta opinie separată.

Angela MOTUZOC *semnat*

Inga FURTUNĂ *semnat*