

## H O T Ă R Ă R E A nr.1-236/2024<sup>1</sup>

cu privire la opinia asupra sesizărilor nr.282a/2023 și nr.60a/2024 referitoare la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.65/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție și din Legea nr.252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative

15 august 2024

municipiul Chișinău

Examinând sesizările nr.282a/2023 și nr.60a/2024 referitoare la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.65/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție și din Legea nr.252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative, Consiliul Superior al Procurorilor –

### C O N S T A T Ă :

Pe rolul Consiliului Superior al Procurorilor se află, pentru examinare, demersul președintelui Curții Constituționale, Domnica Manole, prin care s-a solicitat opinia asupra sesizărilor nr.282a/2023 și nr.60a/2024 referitoare la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.65/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție și din Legea nr.252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative.

În considerarea demersului transmis de Curtea Constituțională, membrii Consiliului Superior al Procurorilor au analizat conținutul sesizărilor nr.282a/2023 și nr.60a/2024 și expune *infra* punctul de vedere formulat.

#### I. Considerații de principiu

Evaluarea judecătorilor și, respectiv, a procurorilor, este una dintre componentele statutului acestor profesii și, pe cale de consecință, reprezintă garanția independenței lor, care este menită să asigure o justiție de calitate în beneficiul cetățenilor.

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 serviciului<sup>2</sup>.

Pornind de la aceste statuări, în textul prezentei Opinii se vor face referiri atât la avizele ce vizează activitatea procurorilor, cât și la cele aferente statutului judecătorilor, cu mențiunea că se consideră a fi echivalente pentru ambele profesii.

Cu referire la rolul și impactul procedurilor de evaluare a judecătorilor și procurorilor există deja o viziune consacrată la nivelul mecanismelor internaționale de monitorizare a respectării drepturilor omului. Deși aceste recomandări se referă, per general, la conceptul de evaluare a judecătorilor, iar în prezentul caz Legile nr.65/2023

<sup>1</sup> Hotărâre adoptată în conformitate cu prevederile pct.6.8 din Regulamentul Consiliului Superior al Procurorilor - *În situații care nu suferă amânare, membrii Consiliului pot decide, prin votul a cel puțin 3/4 din membrii în funcție, să adopte anumite hotărâri prin e-mail.*

<sup>2</sup> Avizul nr.9(2014) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni „Carta de la Roma”, pct.53 din nota explicativă; Avizul Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni nr.13(2018) „Independența, responsabilitatea și etica procurorilor” §14

și nr.252/2023 reglementează o procedură specifică (excepțională de evaluare), circumscrisă aspectelor de etică și integritate, totuși, considerăm că optica de analiză a unor asemenea instrumente juridice, oricum trebuie să se raporteze la principiile clar definite, aferente modului de asigurare a independenței acestor categorii profesionale.

Astfel, în Avizul Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni nr.10(2007) s-a stabilit că selecția, numirea și promovarea judecătorilor ar trebui, de preferință, să țină de competența Consiliului Justiției, efectuată cu toată independența față de puterea legislativă sau executivă și cu toată transparența, în special pentru criteriile de selecție a judecătorilor<sup>3</sup>.

Concomitent, în rapoartele de monitorizare de specialitate se notează că procedurile de evaluare a judecătorilor reprezintă un subiect ce suscită intensă polemică, motiv din care este necesar să se asigure că acestea nu sunt utilizate ca mijloc de influență politică, spre exemplu ca sancțiune, demitere sau retrogradare a unei persoane “incomode” din punct de vedere politic sau a judecătorilor „nedocili”<sup>4</sup>.

Caracterul deosebit al procedurilor similare „vetting”-ului necesită o atenție sporită, deoarece în lipsa unor garanții proporționale și suficient de puternice, prezintă riscul unor abuzuri la efectuarea verificărilor în privința judecătorilor și procurorilor.

Pentru a asigura o analiză obiectivă a situației, este necesar să remarcăm și faptul că însăși structurile internaționale manifestă un anumit grad de reticență față de procedurile de „vetting”, care sunt văzute ca măsuri de excepție, pasibile de a fi puse în aplicare doar în circumstanțe ieșite din comun.<sup>5</sup>

Astfel, Comisia europeană pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția) recunoaște că amploarea crizei din sistemul judiciar și presupusa (in)eficiență a organelor și a mecanismelor anticorupție existente sunt chestiuni de fapt care necesită o cunoaștere aprofundată a contextului național. De exemplu, într-o opinie privind Albania, Comisia de la Veneția a conchis că verificarea extraordinară nu era „doar justificată, ci și necesară” pentru a soluționa problema corupției generalizate. Această concluzie a fost formulată în contextul unui larg consens național cu privire la necesitatea verificării, care a condus la un vot cvasi-unanim în Parlament în sprijinul reformei constituționale care institua un mecanism de verificare. În schimb, Comisia de la Veneția a fost mai critică față de inițiative similare în alte contexte – de exemplu, în Croația, unde a afirmat că îmbunătățirea mecanismelor existente ar fi „în mod clar preferabilă” verificării de securitate, iar cu referință la experiența Slovaciei s-a enunțat că o asemenea măsură radicală ar putea fi admisibilă în cazul unei revoluții care conduce la trecerea de la un regim totalitar la unul democratic. În Republica Moldova, opiniile privind necesitatea unei verificări complete sunt polarizate: opinia insistentă a majorității parlamentare, a reprezentanților comunității internaționale și a unor ONG-uri locale implicate în monitorizarea și susținerea procesului de reformă a fost că sunt necesare măsuri atât de radicale. Reprezentanții sistemului judiciar și ai Procuraturii au susținut, în schimb, că verificarea completă propusă nu va atinge obiectivele declarate, ci ar supune judecătorii și procurorii individuali unui stres enorm, le va pune în pericol independența și va submina buna funcționare a sistemului judiciar.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Avizul Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni nr.10(2007) referitor la Consiliul Justiției în serviciul societății, compartiment D, lit.b)

<sup>4</sup> Raport privind constatările analizei evaluării performanțelor judecătorilor din Republica Moldova, realizată de OSCE/ODIHR în anul 2014

<sup>5</sup> Avizul CDL-AD (2015)045 Comisiei europene pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția) privind proiectele de amendamente constituționale privind sistemul judiciar din Albania

<sup>6</sup> Opinia comună CDL-AD(2023)005 din 14.03.2023 referitoare la proiectul de lege cu privire la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor, §18

Pornind de la aceste constatări reținem importanța existenței unui consens la nivel național referitor la necesitatea efectuării evaluării externe a judecătorilor și procurorilor. Subliniem că acesta nu a fost obținut de către autoritățile naționale, or opinia privind necesitatea unei asemenea proceduri continuă să rămână la fel de polarizată și intens criticată nu doar de către corpul profesional al judecătorilor și procurorilor, dar și de mai mulți reprezentanți ai altor profesii.

Procedura de evaluare externă a judecătorilor și procurorilor a fost expres criticată de Grupul Statelor Împotriva Corupției (GRECO) cu prilejul adoptării celui de-al doilea Raport intermediar de conformitate în cadrul runde patru de evaluare a Republicii Moldova referitoare la „Prevenirea corupției în ceea ce privește membrii parlamentarilor, judecătorilor și procurorilor”, fiind menționat că „[...]”, GRECO este foarte îngrijorat de procesul suplimentar de verificare prealabilă care se aplică candidaților la CSM. De asemenea, acesta face referire la o decizie recentă a Curții Constituționale care a declarat neconstituționale anumite părți ale unei dispoziții specifice din Legea privind verificarea prealabilă. S-ar părea că procedura de verificare prealabilă a candidaților la CSM și verificarea propusă pentru judecătorii Curții Supreme de Justiție în prezent reprezintă obstacole în calea ocupării posturilor vacante la CSM cu reprezentanți din toate nivelurile de jurisdicție. GRECO este, de asemenea, îngrijorat de faptul că modificările aduse Legii privind organizarea a sistemului judiciar (care au intrat în vigoare la 17 martie 2023) prevăd ministrului justiției un control mai mare asupra judecătorilor, deoarece îi conferă acestuia puterea de a convoca Adunarea generală a judecătorilor. Modificările par a fi pași care merg în direcția greșită și contrazic această recomandare.”<sup>7</sup>

„[...]” Cu toate acestea, ar trebui subliniat faptul că procesul de verificare prealabilă a candidaților la CSM, verificarea propusă pentru anumite categorii de judecători, precum și rolul sporit al ministrului justiției în convocarea Adunării Generale a judecătorilor afectează în mod negativ punerea în aplicare a anumitor recomandări restante și ar putea anula realizările obținute până în prezent.”<sup>8</sup>

Așa după cum rezultă din standardele de specialitate, promovate la nivel internațional, precum și în conformitate cu practicile altor state în care procedurile de vetting nu au generat, totuși, rezultatele așteptate, menționăm că se impune o prudență deosebită la punerea în aplicare a mecanismului la nivel național.

Ținând cont de riscul impactului puternic al unei puteri a statului asupra alteia, este absolut necesar ca o asemenea procedură să se circumscrie principiilor constituționale și fără ca atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii și respectiv, Consiliului Superior al Procurorilor să fie diluate prin alte entități sau organisme create ad-hoc.

Menționăm că sistemul profesional nu se opune procedurii de evaluare extraordinară și nu respinge un asemenea exercițiu. Trebuie, însă, să existe certitudinea că procedura se va desfășura în condițiile impuse de principiile de drept, că normele vor fi clare și previzibile, că vor fi asigurate regulile procesului echitabil, iar sarcina pusă în seama subiecților evaluării nu va fi disproporționată.

Concluzia formulată este susținută și de constatarea Comisiei de la Venetia potrivit căreia **„Deși nu există niciun obstacol constituțional direct care să împiedice autoritățile să continue reforma conform planului**, puterea discreționară a legislatorului nu este nelimitată. În asemenea chestiuni, legislatorul este constrâns și

---

<sup>7</sup> GrecoRC4(2023), adoptat pe 24.03.2023, publicat pe 19.05.2023, §37

<sup>8</sup> Idem, §75

de principiul general al independenței judiciare și de statul de drept, care sunt recunoscute de Constituție și care decurg din obligațiile internaționale ale Republicii Moldova. Aceste constrângeri constituționale sunt, fără îndoială, mai puțin stricte în privința procurorilor, dar chiar și în contextul procuraturii, ele există. Așadar, **chiar dacă proiectul de lege propus nu este în conflict cu normele constituționale specifice**, trebuie să se asigure că acesta respectă principiile constituționale mai generale.”<sup>9</sup>

## II. Considerații de substanță

1. Comisiile de evaluare. În accepțiunea art.4 alin.(1) și (2) din Legea nr.65/2023 și, respectiv, art.4 alin.(1), (2) și (4) din Legea nr.252/2023, subiecții evaluării expres menționați sunt evaluați de Comisii de evaluare, care sunt formate din câte 6 membri. Fiecare comisie de evaluare este asistată de câte un secretariat. Comisiile de evaluare nu sunt autorități publice în sensul prevederilor Codului administrativ. Activitatea acestora nu este publică, cu excepțiile stabilite de prezenta lege și de regulamentele de organizare și funcționare ale acestora.

Notăm că aceeași optică a fost avută în vedere de legiuitor în cazul Comisiei de evaluare a candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor, instituită prin Legea nr.26/2022, or prin Legea nr.180/2023<sup>10</sup> având în vedere scopul procesului de evaluare, obiectul și termenul ei limitat de activitate, dar și de independența organizațională deplină, legiuitorul a atribuit Comisiei de evaluare un statut special, diferit de statutul unei autorități publice, reglementat în exclusivitate de legea specială și regulamentul său de organizare și funcționare, fără ca asupra acesteia să fie aplicabile prevederile cărților întâi și a doua din Codul administrativ.

Cu referire la caracterul administrativ aplicabil Comisiilor de evaluare sunt relevante constatările completului de judecată special, instituit în cadrul Curții Supreme de Justiție, pentru examinarea contestațiilor declarate împotriva deciziilor Comisiei independente de evaluare a integrității candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor, expuse în Decizia din 01.08.2023<sup>11</sup>.

Astfel, instanța de judecată a reținut aplicabilitatea cărților I și II din Codul administrativ la examinarea cauzelor împotriva deciziilor Comisiei independente de evaluare a integrității candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor, invocând că „Din punct de vedere al conținutului normativ, Legea nr. 26 din 10 martie 2022 cuprinde atât norme de drept public material, cât și norme de procedură administrativă și procedură a contenciosului administrativ. [...]decizia Comisiei de evaluare este un act administrativ individual în sensul art. 10 alin. (1) din Codul administrativ. Actul administrativ individual este rezultatul final al procedurii administrative. Prin decizia Comisiei privind promovarea/nepromovarea evaluării de către candidat are loc finalizarea procedurii administrative conform art. 78 din Codul administrativ.

[...] Prin urmare, normele Codului administrativ privind procedura administrativă și instituția actului administrativ individual sunt aplicabile procedurii de

<sup>9</sup> Opinia comună CDL-AD(2023)005 din 14.03.2023, §14

<sup>10</sup> pentru interpretarea unor prevederi din Legea nr. 26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor și Legea nr. 65/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție

<sup>11</sup> Dosarul nr. 3-26/23, cererea de contestare depusă de Cristina Gladcov împotriva Comisiei independente de evaluare a integrității candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor

evaluare, cu excepțiile prevăzute de Legea nr. 26 din 10 martie 2022.

[...] evaluarea candidaților pentru funcțiile de membru în organele enumerate în art. 2 alin. (1) din Legea nr. 26 din 10 martie 2022 este prin natura sa un domeniu specific de activitate în sensul art. 2 alin. (2) din Codul administrativ.

[...] în condițiile speței, excluderea integrală de la aplicare a cărților I și II este imposibilă din punct de vedere al rolului central și legăturii organice a Codului administrativ cu domeniile/subdomeniile dreptului administrativ.

Între cartea I, II, și III, care reglementează procedura contenciosului administrativ, există o legătură organică și de substanță, ce nu poate fi negată sau exclusă sub nici o formă. Controlul judecătoresc este un control de legalitate, care cuprinde în sine verificarea legalității temeiului formeii activității administrative, corectitudinii interpretării noțiunilor juridice vagi, proporționalității egalității de tratament, imparțialității, securității juridice, motivării, exercitarea dreptului discreționar, dacă autoritatea este împuternicită să acționeze în baza acestui drept, protecția încrederii legitime în activitatea autorității și altele.

Din considerentele menționate supra, completul de judecată special a respins ca nefondat argumentul reprezentanților Comisiei de evaluare, precum că nu este aplicabilă cartea I și II din Codul administrativ. Or, aceasta ar însemna negarea respectării principiilor legalității, cercetării din oficiu, egalității de tratament, securității raporturilor juridice, proporționalității, imparțialității Comisei, bunei-credințe și altele.

Neaplicarea cărții I și II din Codul administrativ ar echivala cu excluderea deciziei Comisei ca act administrativ individual, iar pe cale de consecință respingerea accesului la un control judecătoresc efectiv.”

În această ordine de idei, s-a subliniat că „decizia Comisiei de evaluare este un act administrativ individual în sensul art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, deoarece este: 1) emisă de o autoritate publică; 2) este o decizie, dispoziție sau altă măsură oficială; 3) se referă la domeniul dreptului public; 4) este o reglementare; 5) e referă la un caz individual; 6) produce nemijlocit efecte juridice.

Din punct de vedere funcțional și organizatoric, Comisia independentă de evaluare a integrității candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor este o „autoritate publică” în sensul art. 7, 10, 203 lit. a) și 204 din Codul administrativ, deoarece este creată prin lege, îndeplinește sarcini de drept public prin intermediul competenței reglementată în art. 8 din Legea nr. 26 din 10 martie 2022, în vedere realizării unui interes public.”

Completul de judecată special a mai subliniat că, „procedura administrativă de evaluare are o funcție de clarificare și orientare datorită caracterului procedural al acțiunii oficiale de evaluare a candidaților în funcția de membru al Consiliului Superior al Procurorilor. Prin urmare, respectarea principiilor, garanțiilor și regulilor de bază a procedurii administrative constituie o cerință înrădăcinată direct în conceptul statului de drept stipulat în art. 1 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova.”

Importante sunt considerate raționamentele instanței aferent Legii nr.180/2023 și anume: „prin Legea nr. 180 din 07 iunie 2023 s-a consolidat înțelegerea că, Comisia de evaluare este o autoritate publică specifică în felul său, adică nu este persoană juridică de drept public, cu toate că, în art. 7 din Codul administrativ, are o funcție universală, cuprinde și este definit conceptul de autoritate publică atât în sensul interpretat de Parlamentul Republicii Moldova, adică funcțional, organizațional cât și ca persoană juridică de drept public, după caz.

Această concluzie rezultă și din pronumele nedeterminat „orice structură

organizatorică” al art. 7 din Codul administrativ. Autoritatea publică pe lângă elementul de orice structură organizatorică sau organ, instituit/ă prin lege sau alt act normativ, realizare de interese publice, îl conține și pe cel de regim public, care desemnează sarcinile și competențele, care oferă dreptul de a se impune cu forță juridică față de persoanele cu care intră în raporturi de drept autoritatea publică. O altă interpretare și aplicare ar însemna că activitatea Comisiei și deciziile ei nu sunt obligatorii ca acte administrative individuale, dar reprezintă acte juridice de drept privat. Completul de judecată special subliniază că, și o persoană privată poate fi autoritate publică dacă prin lege îi sunt delegate sarcini al autorităților publice și competențele corespunzătoare pentru realizarea lor.”

Totodată, s-a menționat că „sarcinile Comisiei nu reprezintă domenii private de activitate dar publice, de aceea și a fost investită prin Legea nr. 26 din 10 martie 2022 cu competențe care îi permite să se impune cu putere juridică în raport cu cei evaluați conform art. 8 din Codul administrativ.” și s-a notat cu titlu de principiu că, „nu poate fi confundat, din punct de vedere funcțional și organizatoric, conceptul de autoritate publică cu cel de persoană juridică de drept public, în caz contrar s-ar exclude decizia Comisiei din conceptul de act administrativ individual. [...] A reține argumentul că, Comisia nu este autoritate publică înseamnă a nega o realitate juridică că aceasta îndeplinește activitate administrativă de drept public prin procedura administrativă și că, decizia ei este act administrativ individual supus controlului judecătoresc în procedura contenciosului administrativ. Astfel, conceptul de autoritate publică nu se reduce la conceptul de persoană juridică de drept publice, dar are o semnificație funcțională proprie în sensul art. 7 și 2 alin. (2) din Codul administrativ, și în sensul Legii nr. 26 din 10 martie 2022.

Decizia Comisiei se relaționează cu însușirea de „orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială” ca element definitoriu al actului administrativ individual conform art. 10 alin. (1) din Codul administrativ. Din această optică se delimitează că, Comisia nu desfășoară activitate legislativă sau judecătorească, dar activitate de executare a legii. Decizia Comisiei se încadrează în conceptul de „domeniul dreptului public” conform art. 10 alin. (1) din Codul administrativ. Conform art. 5 din Codul administrativ actul administrativ individual este una din formele activității administrative prin care se aplică legea. Prin Decizia Comisiei a fost aplicată Legea nr. 26 din 10 martie 2022, care reglementează temeiul deciziei, iar această reglementare normativă este, după natura juridică a ei, una de drept public material.

Astfel, prin această însușire decizia Comisei este exceptată de la acțiunea privată, penală, contravențională și de contencios constituțional la care participă autoritățile publice conform art. 2 alin. (3) lit. a) – c) din Codul administrativ. Decizia Comisiei conform art. 10 alin. (1) din Codul administrativ este o „reglementare” prin care pârâta își realizează unilateral competența materială potrivit art. 6 din Legea nr. 26 din 10 martie 2022.

[...] Decizia Comisiei conform art. 10 alin. (1) din Codul administrativ întrunește criteriul „cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice”, adică de a naște, modifica sau stinge raporturi juridice de drept public. [...], decizia Comisiei produce nemijlocit efecte juridice în sfera juridică a reclamantului, în calitate sa de judecător care a candidat la funcția de membru al Consiliului Superior al Procurorilor. Funcția acestui criteriu constă în diferențierea actului administrativ individual de o simplă operațiune administrativă realizată în interior procedurii administrative de evaluare a integrității financiare și etice a candidatului.”

În final, instanța a conchis că decizia Comisiei este un act administrativ individual prin care se finalizează procedura administrativă. Conceptul de procedură administrativă definit în art. 6 din Codul administrativ și cel de autoritate publică definit în art. 7 din Codul administrativ are o funcție universală, aplicabil pentru orice domeniu/subdomeniu al dreptului public. Pentru aceste motive, Comisia avea și are obligația să aplice normele Codului administrativ și normele de procedură din Legea nr. 26 din 10 martie 2022 în partea ce se referă la aspectele derogatorii de la caracterul uniform al Codului.

Prin urmare, s-a concluzionat este inacceptabil să se considere că procedura de evaluare nu ar fi o procedură administrativă guvernată de regulile Codului administrativ, cum ar fi principiul legalității (art. 21), principiul cercetării din oficiu (art. 22), principiul egalității de tratament (art. 23), principiul bunei-credințe (art. 24), principiul imparțialității (art. 25), principiul limbii de procedură și rezonabilității (art. 26, art. 27), principiul eficienței (art. 28), principiul proporționalității (art. 29), securității juridice (art. 30), principiul motivării actelor administrative și operațiunilor administrative (art. 31), principiul comprehensibilității (art. 32), cel al protecției încrederii legitime și altele.

Aferent independenței Comisiilor de evaluare, există o îngrijorare prin prisma respectării reprezentării proporționale a majorității și a opoziției. La acest aspect, Comisia de la Veneția și DGI au sugerat îmbunătățirea prevederilor normative, care se referă la proiectarea instituțională a comisiilor de evaluare, prin garantarea pentru opoziția parlamentară de a-și alege candidatul în componența acestora.

Cu referire la acest subiect, Comisia de la Veneția a constatat că „...Totuși, posibilitatea teoretică a unui asemenea blocaj încă există, astfel încât proiectul de lege ar trebui să garanteze că opoziția parlamentară obține alegerea candidatului său în calitate de membru al CE, chiar dacă majoritatea nu aprobă acest candidat.”<sup>12</sup>

Textul normei aprobat de legiuitor prevede la art.6 alin.(3) și (4) din Legea nr.252/2023 că, dacă una dintre fracțiunile parlamentare nu asigură desemnarea candidaturii în termenul prevăzut, Comisia juridică, numiri și imunități înaintează proiectele hotărârilor de Parlament și rapoartele pentru candidații propuși conform alin.(2) spre dezbateri în plenul Parlamentului. Candidatul poate fi respins de către Parlament doar dacă nu întrunește cerințele prevăzute la art.7 alin.(1). Decizia de respingere poate fi contestată potrivit Codului administrativ.

Dacă una dintre fracțiunile parlamentare nu a desemnat nicio candidatură sau dacă candidatura propusă nu a fost aprobată cu numărul necesar de voturi, comisia de evaluare se constituie și activează cu numărul de membri ce a fost confirmat prin hotărârea Parlamentului conform alin. (7).

Astfel, dispozițiile menționate nu rezolvă dificultatea semnalată, iar de esență problema rămâne aceeași. Legiuitorul nu a asigurat îndeplinirea recomandării experților, astfel încât persistă un potențial pericol ca majoritatea parlamentară să poată bloca alegerea candidatului opoziției în componența comisiilor de evaluare, iar acestea să poată activa și în lipsa acestuia, ceea ce ar fi în măsură să afecteze, în esență, independența acesteia.

În partea ce ține de **componența Comisiilor de evaluare, remarcăm că aceasta a fost acceptată de către mecanismele internaționale ca fiind una ce asigură reprezentarea atât a intereselor politice, cât și a intereselor apolitice. În special, „partenerii de dezvoltare” sunt definiți mai clar, la fel și procedura de prezentare**

<sup>12</sup> Opinia comună CDL-AD(2023)005 din 14.03.2023, §39

**a candidaților propuși de partenerii de dezvoltare Parlamentului. Paritatea dintre membrii „naționali” și „internaționali” din CE, precum și prezența unui membru desemnat de opoziție în „cota națională” (din trei membri) reduce riscul ca CE să fie supus voinței majorității politice la moment.<sup>13</sup>**

Mai mult, **îngrijorările expuse de Comisia de la Veneția cu referire la votul în cadrul completelor Comisiilor de evaluare au fost remediate pentru ca rolul componenței internaționale să fie suficient de bine garantat**, astfel încât potrivit dispozițiilor art.17 alin.(2) și (3) din Legea nr.252/2023, raportul cu privire la evaluare se aprobă cu votul unanim al membrilor completului de evaluare și se semnează de președintele comisiei de evaluare. În cazul în care membrii completului de evaluare nu votează unanim, raportul cu privire la evaluare se examinează de comisia de evaluare. Raportul respectiv se aprobă cu votul majorității membrilor comisiei de evaluare, dintre care doi fac parte din categoria menționată la art. 6 alin. (1) lit. b), și se semnează de președintele acesteia. Membrii Comisiei de evaluare nu se pot abține de la vot.

**2. Perioada de evaluare.** În temeiul art.11 alin.(3) din Legea nr.252/2023 și, corespunzător, art.11 alin.(3) din Legea nr.65/2023, perioada de evaluare a subiecților se referă la diferența dintre avere, cheltuieli și venituri, pentru ultimii 12 ani și, respectiv iregularitățile fiscale în ultimii 10 ani.

Potrivit raționamentelor juridice invocate de autorii proiectelor de legi<sup>14</sup>, [...] în Republica Moldova obligația judecătorilor/procurorilor de a declara veniturile și proprietățile există de mult timp, fiind inițial instituită prin Legea nr.1264 din 19 iulie 2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietăților persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere. La acea etapă, declarațiile date se făceau în formă scrisă.

Ulterior, odată cu abrogarea acestei legi și intrarea în vigoare a Legii nr.133/2016, declarațiile continuă a fi completate și depuse doar că în format electronic.

Astfel, obligația de a depune declarații există deja timp de 21 de ani, iar stabilirea pentru verificarea unor criterii perioadei de 10 sau 12 ani nu este disproporționată și, de fapt, corespunde legii și practicii naționale. Or, judecătorii/procurorii începând cu anul 2002 erau obligați să șină evidența bunurilor și finanțelor pentru a depune declarațiile pe venituri și proprietăți.”

Atenționăm că răspunderea penală pentru includerea intenționată a unor date incomplete sau false, neinclusiunea intenționată a unor date în declarația de avere și interese personale este prevăzută de art.352<sup>1</sup> alin.(2) din Codul penal și termenul de prescripție este de 2 ani și, având în vedere că termenul de prescripție pentru determinarea obligațiilor fiscale este de 4 ani<sup>15</sup>, iar termenul de prescripție pentru stingerea obligației fiscale este de 6 ani<sup>16</sup>, s-ar putea trezi anumite îngrijorări referitoare la termenele incluse în art.11 alin.(3), de altfel, existând un anumit risc de contradicție și incompatibilitate juridică între principiile de drept incidente, mai ales că și Comisia de la Veneția a sugerat o revizuire în lumina contextului specific național al plafoanelor stabilite de proiectul de lege în ceea ce privește criteriile de avere inexplicabilă, donații

<sup>13</sup> Idem, § 34-35

<sup>14</sup> Nota informativă la proiectul de lege privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.452 din 5 iulie 2023 [file:///C:/Users/User/Downloads/220.2023.ro%20\(2\).PDF](file:///C:/Users/User/Downloads/220.2023.ro%20(2).PDF)

<sup>15</sup> Art.264 din Codul fiscal

<sup>16</sup> Art.265 din Codul fiscal



nedeclarate sau restanțe fiscale.<sup>17</sup>

În egală măsură, atenționăm și asupra recomandării Comisiei de la Veneția de a acorda o atenție deosebită normelor privind donațiile, în special între părinți și copii într-o societate cu relații strânse în interiorul familiei,<sup>18</sup> care nu a fost nicicum reflectată în procesul de îmbunătățire a proiectului de lege, iar regulile privind verificarea acestora au rămas aceleași.

În contextul recomandării Comisiei de la Veneția că „[...] Judecătorii și procurorii nu trebuie pedepsiți pentru nerespectarea normelor, care nu au existat la momentul săvârșirii faptei, care li se impută.”<sup>19</sup>, ar putea suscita anumite semne de alarmă din perspectiva principiului neretroactivității legii și securității raporturilor juridice obligația în privința procurorilor care au o vechime de muncă în calitate de procuror mai mică de 12 ani și, corespunzător, în ultimii 12 ani au deținut și alte funcții decât cea de procuror (în care posibil nu au fost obligați să depună declarația de avere și interese personale).

În opinia noastră ar putea fi nejustificată impunerea unei asemenea obligații persoanelor pentru perioada de timp care nu se circumscrie funcției de procuror sau în general, verificării averii și intereselor personale.

Cu privire la textul „și persoanelor apropiate,” din conținutul art.11 alin.(5) din Legea nr.252/2023 menționăm că, subiectul evaluat nu poate influența corectitudinea conduitei persoanelor apropiate în raport cu plenitudinea declarării veniturilor de către aceste persoane. Modul de declarare a averii, a cheltuielilor și veniturilor acestor persoane ține exclusiv de aprecierea și responsabilitatea acestor persoane astfel, subiectul evaluării nu poartă nici o responsabilitate sau răspundere pentru comportamentul lor. În caz contrar, se deviază de la principiul răspunderi personale și doar pentru faptele săvârșite.

Aspectul referitor la verificarea inclusiv și a persoanelor apropiate a fost analizat și de către Comisia de la Veneția, care expune că „Definiția persoanelor apropiate în temeiul legii respective ar trebui examinată pentru a se vedea dacă este relevantă și esențială în acest scop și pentru a se vedea dacă gama de persoane ar putea fi acoperită în mod realist în intervalul de timp restrâns prevăzut. Aceste persoane apropiate au drept de veto în ceea ce privește cooperarea lor cu evaluarea? În cazul în care răspunsul este afirmativ, aceste persoane au un rol important în facilitarea oportunităților legitime ale candidatului. Un membru de familie înstrăinat sau un fost asociat de afaceri ar putea folosi această putere pentru a zădărnici aspirațiile legitime ale candidatului. În cazul în care răspunsul la întrebarea anterioară este nu, terțul este pus în dificultate și se intervine în viața privată pentru un scop în care s-ar putea să nu aibă nici un interes. Din aceste motive, lista persoanelor apropiate trebuie să fie restrânsă și esențială.”<sup>20</sup>

**3. Standardul „dubii serioase”. Noțiunile de „comportament arbitrar” și „acte arbitrare”.**

Pe această dimensiune reținem următoarele: Ar putea fi neconformă dreptului la un proces echitabil, adoptarea unei soluții de nepromovare a evaluării, în baza unor

---

<sup>17</sup> Opinia CDL-AD(2023)023 follow-up comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratul General pentru drepturile omului și statul de drept (DGI) al Consiliului Europei cu privire la opinia comună asupra proiectului de lege privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor (CDL-AD (2023)005), §22

<sup>18</sup> Ibidem

<sup>19</sup> CDL-AD(2023)005 din 14.03.2023, §71

<sup>20</sup> Avizul comun al Comisiei de la Veneția și al Direcției Generale pentru Drepturile Omului și Statul de Drept a Consiliului Europei CDL-AD(2021)046, cu privire la unele măsuri referitoare la selecți candidaților pentru funcțiile administrative din cadrul organelor de autoadministrare a judecătorilor și procurorilor și la modificarea unor acte normative, din 13 decembrie 2021, §27

„dubii serioase” privind conformitatea acestuia (subiectului evaluării) cu unul sau mai multe criterii prevăzute la art. 11.

Consecințele sunt foarte severe: eliberarea din funcție cu interdicția de a exercita funcția de procuror sau judecător timp de 5-7 ani, lipsirea de dreptul la indemnizația unică de concediere, precum și lipsirea de dreptul la pensie specială, ceea ce înseamnă că și garanțiile trebuie să fie pe măsură.

Comisia de la Veneția a subliniat riscurile și viciile conexe asociate standardul „dubiilor serioase”.

Pentru respectarea conformității cu art.6 CEDO, în cadrul procedurilor de evaluare este necesar de a fi asigurat standardul de probă „dincolo de orice dubiu rezonabil”.

Pe cale de consecință, considerăm că sintagma „dubii serioase” din conținutul art.11 alin.(3) ar putea fi în măsură să provoace anumite dificultăți.

Într-un alt registru, este de menționat că în cadrul unui proces civil, standardul probei este mai redus decât standardul probării „dincolo de orice dubiu rezonabil”, care operează în procesele penale. Standardul balanței probabilităților, care operează în procesul civil, presupune ca instanțele să constate că un fapt este stabilit dacă sunt convinse că probabilitatea ca faptul să fi avut loc este mai mare decât probabilitatea ca faptul să nu fi avut loc.<sup>21</sup>

Prin urmare, se impune ca garanțiile în cadrul evaluării să fie astfel de consolidate, încât acestea să corespundă art.6 CEDO.

Dispoziția din art.18 alin.(2) din Legea nr.252/2023 conform căreia „Consiliul Superior al Magistraturii sau, după caz, Consiliul Superior al Procurorilor ține cont de dovezile care confirmă săvârșirea de către subiectul evaluării a faptelor prevăzute la art.11 alin.(2) și (3)” stabilește că organul de autoadministrare examinează speța în baza dosarului primit de la comisie, fără a avea marja aprecierii anumitor circumstanțe într-un mod diferit, în lipsa altor informații.

În redacția art.11 alin.(2) lit.a) se regăsesc noțiunile de „comportament arbitrar” și „acte arbitrare”, care ar fi în măsură să genereze riscuri în aplicare.

CtEDO stabilește încălcări a drepturilor prevăzute de Convenția europeană a drepturilor omului, dar nu se pronunță asupra vinovăției judecătorilor sau procurorilor.

Concluzia privind „comportamentul arbitrar” și „act arbitrar” poate să aparțină doar unei instanțe de judecată și numai în limitele unui proces reglementat de ordinea juridică, dar nu de un organism creat ad-hoc.

#### 4. Competențele Consiliului Superior al Procurorilor în procedura de evaluare.

Potrivit art.18 alin.(2) din Legea nr.252/2023, prin hotărâre motivată, adoptată în cel mult 30 de zile de la recepționarea documentelor menționate la art.17 alin.(6), consiliul respectiv:

a) acceptă raportul cu privire la evaluare și constată promovarea sau nepromovarea evaluării;

b) respinge raportul cu privire la evaluare și dispune, o singură dată, reluarea procedurii de evaluare, dacă constată circumstanțe de fapt sau erori procedurale care puteau duce la promovarea sau, după caz, nepromovarea evaluării;

c) după recepționarea raportului cu privire la evaluare, întocmit ca urmare a reluării evaluării prevăzute la lit. b), acceptă raportul conform lit. a) sau îl respinge și

---

<sup>21</sup> Avizul Curții Constituționale ACC nr.1 din 15.03.2022 la proiectul de lege pentru modificarea articolului 46 din Constituție (prezumția dobândirii licite a bunurilor de către persoanele care exercită funcții publice) (sesizarea nr. 249c/2021), §31

constată promovarea sau nepromovarea evaluării.

Prin urmare, având în vedere cum a fost formulată norma menționată se stabilește că Consiliul Superior al Procurorilor și respectiv Consiliul Superior al Magistraturii ar putea fi limitat în adoptarea hotărârii decisive în cazul promovării sau nepromovării a evaluării de către procurori/judecători, deși potrivit prevederilor art.123 și 125<sup>1</sup> din Constituție, chestiunile cu referire la numirea, transferarea, promovarea și demiterea procurorilor/judecătorilor sunt de competența Consiliului Superior al Magistraturii sau după caz Consiliului Superior al Procurorilor.

De altfel, după întocmirea raportului de evaluare de către comisiile de evaluare Consiliul Superior al Procurorilor/Consiliul Superior al Magistraturii vor fi puse în situația obligatoriu de a accepta acel raport sau de a-l respinge numai în situația în care constată circumstanțe de fapt sau erori procedurale care puteau duce la promovarea sau după caz nepromovarea și dispune o singură dată reluarea procedurii de evaluare.

În circumstanța descrisă în cazul în care Consiliul Superior al Procurorilor/Consiliul Superior al Magistraturii nu constată circumstanțe de fapt sau erori procedurale nu va putea respinge raportul ci doar să-l accepte, or, decizia finală urmează să aparțină organelor de autoadministrare a judecătorilor/procurorilor în baza dosarului și raportului prezentat de către comisiile de evaluare.

Relevante în acest sens sunt și constatările Comisiei de la Veneția în Opinia comună (2023), după cum urmează: „96. În conformitate cu articolul 19 alin. (2) din proiectul de lege, CSM/CSP va examina raportul de evaluare prezentat de către Comisiile de evaluare și va adopta una dintre următoarele decizii: (a) acceptă raportul și constată promovarea sau nepromovarea evaluării; (b) respinge raportul și dispune reluarea procedurii de evaluare; c) după evaluarea repetată, acceptă raportul și decide dacă evaluarea a fost sau nu promovată.

97. În opinia formulată în decembrie 2022, Comisia de la Veneția și DGI au considerat că reluarea procedurii de evaluare de către Comisia de evaluare în cazul respingerii raportului de evaluare al CSM necesita prea mult timp și era dificilă. Totuși, ei au subliniat că autoritățile au o marjă de apreciere în acest sens, atât timp cât rolul decisiv al CSM, precum și garanțiile împotriva întârzierilor procedurale inutile au fost asigurate în mod clar. Tot în acest sens, Comisia dorește să sublinieze faptul că evaluarea este o procedură excepțională, care ar trebui efectuată în mod concis. Având în vedere rolul constituțional al CSM/CSP, aceste instituții ar trebui să poată întreprinde singure măsurile suplimentare necesare și să ia o decizie fără a retrimite cauza Comisiei de evaluare. Prin urmare, Comisia și DGI, din motive de oportunitate, recomandă eliminarea posibilității retrimiterii cauzei către Comisia de evaluare.”

O sensibilitate sporită prezintă faptul că Consiliul Superior al Procurorilor își formulează hotărârea în baza dosarului de evaluare recepționat de la Comisia de evaluare, deși ar putea să dispună de posibilitatea de a solicita/administra de sine stătător acte în această procedură.

Curtea Constituțională a reținut că „[...] Orice redistribuire a competențelor de luare a deciziilor care afectează în mod substanțial mandatul constituțional al unei autorități pretinde un amendament constituțional. În sens contrar, va fi compromis scopul creării unei asemenea autorități la nivel constituțional (a se vedea Opinia amicus curiae nr. 972/2019 despre amendamentele la Legea cu privire la Procuratură (CDL-AD(2019)034), § 22, 26).”<sup>22</sup>

„[...] Consiliul ar trebui să urmeze legea, iar legislatorul ar trebui să nu-și

<sup>22</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr.13/2020, §79

depășească competența de legiferare pentru a împiedica Consiliul Superior al Procurorilor să-și exercite mandatul constituțional. (Opinia amicus curiae nr.972/2019 despre amendamentele la Legea cu privire la Procuratură (CDL-AD(2019)034), § 39).”<sup>23</sup>

Având în vedere argumentele expuse, în temeiul prevederilor art.70 alin.(1) lit.u) art.77 și art.79 din Legea nr.3/2016, pct.4.1, secțiunea VI, lit.c) din Regulamentul Consiliului Superior al Procurorilor, aprobat prin Hotărârea nr.12-225/16 din 14.09.2016, Consiliul Superior al Procurorilor –

## **H O T Ă R Ă Ș T E:**

**1.** A transmite Curții Constituționale opinia asupra sesizărilor nr.282a/2023 și nr.60a/2024 referitoare la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.65/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție și din Legea nr.252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative, astfel după cum a fost formulată în partea descriptivă a prezentei hotărâri.

**2.** Hotărârea se publică pe pagina web oficială a Consiliului Superior al Procurorilor, [www.csp.md](http://www.csp.md), directoriile *Hotărâri* și *Transparența*.

**Președintă interimară a**

**Consiliului Superior al Procurorilor**

*semnat*

**Aliona NESTEROV**

---

<sup>23</sup> Idem, §81