

Opinie repetată asupra Proiectului de Lege privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor

Consiliul Superior al Procurorilor și Procuratura Generală au analizat repetat, cu multă prudență și interes profesional, Proiectul de Lege privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor, propus de autoritățile naționale, despre care se pretinde că a fost ajustat la recomandările Comisiei de la Veneția și care este argumentat ca fiind o măsură necesară în contextul efortului de eradicare a corupției în sistemul de justiție.

De esență, s-a pretins că această redacție a Proiectului de lege reprezintă versiunea îmbunătățită a textului inițial, dar analiza profundă denotă că modificările introduse nu rezolvă problematica ce a fost menționată în Opinia CDL-AD(2023)005 din 14.03.2023 referitoare la proiectul de lege cu privire la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor.

Cu referință la derularea procedurilor de ajustare a proiectului de lege la recomandările Comisiei de la Veneția notăm că la nivel național nu au existat consultări autentice, care să asigure un dialog reprezentativ și un consens profesional.

Mai mult de atât, la data de 16.05.2023 am fost informați de Ministerul Justiției despre posibilitatea unei ședințe cu experții Comisiei de la Veneția pentru data de 25.05.2023, însă ulterior, din motive ce nu ne-au fost explicate, această discuție a fost contramandată.

Totuși, urmând o practică anterioară, remitem Comisiei de la Veneția punctul nostru de vedere pentru a expune argumente care sunt relevante pentru un tablou general asupra situației.

Este fundamental important să exprimăm regretul nostru cu privire la faptul că mai multe recomandări au fost omise, iar textul actual al Proiectului de lege nu diferă semnificativ de cel remis anterior, fiind lăsate fără îmbunătățiri o serie de probleme abordate de Comisia de la Veneția.

Este, de asemenea, regretabil că la nivel național nu au fost identificate soluții pentru derularea consultărilor cu toți actorii vizavi de aceste procese, dar și cu mediul academic, și cu societatea civilă, pentru a avea un text juridic corect și proceduri obiective.

Textul Proiectului de lege a păstrat aceleași curențe și conține o multitudine de coliziuni juridice rămase nerezolvate, fapt care nu este compatibil cu valorile și principiile ordinii juridice bazate pe rigorile satului de drept.

Astfel, de principiu, nu se susține acest mecanism, fapt invocat de mai multe ori în discuții cu reprezentanții mecanismelor de monitorizare. Considerăm că pentru realizarea acestor proceduri ce excedă cadrul normativ actual privind evaluarea judecătorilor și procurorilor, este necesar ca Proiectul să se bazeze pe un studiu complex, comprehensiv și credibil privind condițiile, impactul, riscurile, așteptările, rezultatele procedurilor cu caracter excepțional de evaluare. Respectiv, optăm pentru necesitatea analizei profunde a mecanismului promovat prin acest Proiect, cu evaluarea impactului acestuia inclusiv din

perspectiva experienței altor state, pentru a evita blocaje instituționale, care să se răsfrângă negativ asupra calității actului de justiție.

Procedura de evaluare externă a judecătorilor și procurorilor a fost expres criticată de 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.”¹**

„[...] 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.**”²

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 reconsiderare a inițiativei de evaluare externă a judecătorilor și procurorilor.

Ținând cont de riscul impactului puternic al unei puteri a statului asupra alteia, este absolut necesar ca o asemenea procedură să se efectueze exclusiv în interiorul competențelor Consiliului Superior al Magistraturii și respectiv, Consiliului Superior al Procurorilor, fără ca atribuțiile acestor autorități să fie diluate prin alte entități sau organisme create ad-hoc, care comportă multiple lacune de natură juridică.

I. Considerații de principiu.

Din analiza sistemică a evenimentelor, ar trebui să deducem că actuala versiune a Proiectului, ar trebui să fie rezultatul ajustărilor la obiecțiile și recomandările formulate anterior. Totuși, constatăm cu regret că Proiectul nu a fost nici îmbunătățit, nici ajustat, iar unele pretinse modificări nu schimbă în nici un fel esența viciată a prezentei inițiative legislative.

Spre deosebire de reglementările în vigoare prin care sunt instituite mecanisme de evaluare a procurorilor, și respectiv, a judecătorilor, prezentul Proiect de lege promovează un gen de evaluare care deviază de la standardele clasice și care se asimilează unor proceduri cu caracter de excepție, care necesită o atenție sporită, deoarece în lipsa unor

¹ GrecoRC4(2023), adoptat pe 24.03.2023, publicat pe 19.05.2023, §37

² Idem, §75

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 Comisia de la Veneția 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.³

Astfel, 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. 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.⁴

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.

Un aspect extrem de defectuos este faptul că nu au fost asigurate condițiile necesare pentru ca mediul academic profesional și ONG-urile specializate să formuleze punctele sale de vedere.

Noi am informat și anterior Comisia de la Veneția despre la modul alert de promovare a Proiectului de lege în lipsa unor consultări publice autentice (scrisoarea comună a Consiliului Superior al Procurorilor și Procuraturii Generale nr.5/1-01/23-619 din 03.03.2023), iar progrese pe dimensiunea comunicării așa și nu au existat.

Respectiv, atragem atenția experților că autoritățile naționale nu au realizat pași care să denote o ameliorare pe această dimensiune. Dimpotrivă, Ministerul justiției a remis a doua versiune a Proiectului de lege în adresa Consiliului Superior al Procurorilor pe 05.05.2023 cu solicitarea organizării unei ședințe în vederea discuțiilor asupra acestuia

³ Avizul intermediar (2015) al Comisiei de la Veneția în privința Albaniei.

⁴ Opinia comună CDL-AD(2023)005 din 14.03.2023 referitoare la proiectul de lege cu privire la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor, pct.18

pe 10.05.2023, în contextul în care în Republica Moldova zilele de 6, 7, 8 și 9 mai 2023 s-au considerat zile de odihnă/de sărbătoare nelucrătoare.

Prin urmare, efectiv timpul acordat pentru o analiză temeinică a Proiectului de lege și formularea unei poziții instituționale aferent acestuia, a fost unul derizoriu, ceea ce în opinia noastră denotă că nu a existat o preocupare esențială din partea autorităților competente de a asigura timp suficient celor implicați în consultări pentru evaluarea pleneră a textului propus pentru regulile ce urmează să fie instituite.

Mai mult, în mod neînțeles Proiectul de lege remis, inclusiv, Consiliului Superior al Procurorilor era însoțit de solicitarea păstrării confidențialității textului acestui act normativ, fiind recomandată abținerea de la diseminarea publicului larg, or, după cum am fost informați, acesta reprezenta o versiune de lucru a textului viitoarei legi.

Astfel, la ședința din 10.05.2023 desfășurată la Ministerului Justiției în cadrul căreia ni s-a comunicat că suntem la o etapă prealabilă discuțiilor aferent Proiectului de lege, a participat un cerc nesemnificativ de reprezentanți ai sistemului judecătoresc și, respectiv, ai Procuraturii, întrucât despre acesta nu cunoșteau nici corpul profesional al judecătorilor, nici cel al procurorilor, precum și nici mediul academic, iar participarea societății civile nu a fost deloc reprezentativă.

Atenționăm experții că, în pofida acestor circumstanțe, Proiectul de lege deja a fost remis Comisiei de la Veneția deși la nivel național asupra lui încă nu s-au expus Procuratura Generală, procuraturile specializate și cele teritoriale, adică persoanele care vor constitui nemijlocit subiecți ai aplicării procedurii de evaluare externă.

În consecință, concluzia care se impune arată o puternică suspiciune despre simularea dialogului interinstituțional și organizarea unor quasi-dezbateri publice, deoarece acestea nu au fost nici transparente și nici amănunțite, astfel fiind compromise procesul deliberativ și schimbul semnificativ de opinii.

În avizul anterior Comisia de la Veneția a ridicat o problemă serioasă referitoare la riscul unei proceduri de verificare repetate, menționând că „[...] Există pericolul ca un exercițiu similar de verificare să fie repetat la un moment dat în viitor, când o altă forță politică va câștiga alegerile. Acest lucru ar fi devastator pentru independența și eficiența sistemului judiciar bazat în mare măsură pe stabilitatea mandatelor judiciare, care nu ar trebui puse sub semnul întrebării de fiecare dată când se formează o nouă majoritate în Parlament.”⁵

Comisia de la Veneția și DGI au recomandat „stabilirea unor restricții care să garanteze caracterul temporar al procesului de verificare, precum și stabilirea obstacolelor legale împotriva prelungirii arbitrare a acestuia.”⁶

S-a menționat că „Totuși, prevederile rămân declarative și nu obligă niciun legislator viitor care ar putea decide să repete procesul de verificare. Singura garanție împotriva unui asemenea scenariu este mai cutând politică decât legală: propunerea actuală pare să aibă sprijinul principalilor parteneri internaționali ai Republicii Moldova, ceea ce nu ar fi neapărat cazul în viitor. Referitor la barierele legale din calea încercărilor

⁵ Opinia comună CDL-AD(2023)005 din 14.03.2023, pct.21

⁶ Idem, pct.22

repetate de a verifica judecătorii și procurorii, o consolidare constituțională a unor prevederi ar putea face imposibilă sau cel puțin dificilă o asemenea verificare repetată.⁷

Problema a rămas nesoluționată, nu a fost identificată o soluție adecvată, iar riscul ca în viitor acest precedent să fie re-considerat de către un legislator viitor este foarte mare. Impactul ca puterea judecătorească să fie intempestiv „verificată” de către celelalte puteri ale statului, făcându-se trimitere mereu la aceste proceduri – este foarte ridicat.

II. Probleme de substanță.

La o primă lecturare a proiectului sunt vădite mai multe lacune, după cum urmează:

a) O îngrijorare ce însoțește analiza actualei redacții a acestui Proiect de lege se referă la independența comisiilor de evaluare prin prisma respectării reprezentării proporționale a majorității și a opoziției.

La acest aspect, Comisia de la Veneția și DGI au sugerat îmbunătățirea prevederilor normative ale art.6 din Proiectul de lege, care se referă la proiectarea instituțională a comisiilor de evaluare, prin garantarea pentru opoziția parlamentară de a-și alege candidatul în componența acestora.⁸

Cu referire la dispoziția art.6 din Proiectul de lege, 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.”⁹

Unica modificare ce au introdus-o se regăsește la alin.(2) de la art.6 din Proiect și stipulează că :[...] „Candidatul propus de opoziție poate fi respins doar dacă nu întrunește cerințele prevăzute la art. 7 alin. (1).”, în rest textul normei a rămas neschimbat. Aceasta, însă, deloc nu rezolvă dificultatea semnalată, iar de esență problema rămâne aceeași.

Autorii proiectului nu au asigurat îndeplinirea recomandării experților, păstrând redacția dispoziției de referință fără modificări esențiale, 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.

b) Rămâne a fi actuală problema definirii și aplicării criteriilor de evaluare stabilite în art.11 din Proiectul de lege (art.12 în redacția inițială a Proiectului de lege).

Aferent acestor aspecte noi am semnalat în scrisoarea noastră anterioară mai multe probleme și aceleași argumente rămân valabile, pe care le reiterăm:

„Totuși, din proiect nu rezultă care sunt elementele acestei proceduri, care va fi competența comisiei la această etapă, cum se vor rezolva suprapunerile de competență cu alte organe stabilite prin legi.

Regimul de integritate și aspectele aferente acestuia, precum și modul de efectuare a verificărilor, fac obiectul mai multor acte legislative din cadrul normativ național:

⁷ Idem, pct.24

⁸ Opinia comună CDL-AD(2023)005 din 14.03.2023, pct.44

⁹ Idem, pct.39

✓ *Legea privind verificarea titularilor și candidaților la funcțiile publice nr.271 din 18.12.2008;*

✓ *Legea privind evaluarea integrității instituționale nr.325 din 23.12.2013;*

✓ *Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr.132 din 17.06.2016;*

✓ *Legea integrității nr. 82 din 25.05.2017;*

✓ *Legea privind avertizorii de integritate nr.122 din 12.07.2018.*

Cumulul acestor acte normative răspunde, într-o manieră clară și previzibilă, modului de aplicare în practică a tuturor standardelor relevante domeniului indicat, stabilind principii, reguli fixe și proceduri care au, în final, obiectivul de a verifica agenții publici sub aspectul respectării regimului de integritate.

În aceste condiții nu este clar care va fi activitatea Comisiei pe această dimensiune:

- *care vor fi competențele de a analiza proceduri care deja s-au finalizat și există hotărâri definitive în acestea, se va ține cont în aceste cazuri de aplicabilitatea principiului ”puterea lucrului judecat”?*

- *va avea comisia competență de a redeschide careva proceduri finalizate?*

- *cum se va interpreta solicitarea/oferirea către comisie a informațiilor din proceduri aflate în curs de examinare?*

- *se pune în discuție riscul încălcării (de către comisie) a standardului de confidențialitate a verificărilor până la adoptarea hotărârilor, de asemenea, a principiului prezumției nevinovăției, care este un element fundamental al procesului echitabil?*

Vom nota în acest context, că în orice caz, chiar și instituirea măsurii de „vetting” nu este suficientă pentru a neglija valențele procesului echitabil, una dintre care este prezumția de nevinovăție, deoarece în caz contrar există riscul creării de precedente periculoase care să altereze standardul de independență a justiției, prin neîncrederea profesioniștilor din domeniu că garanțiile statutului lor vor fi respectate.

Este important să menționăm că în avizul Comisiei de la Veneția, atunci când a fost analizată procedura de evaluare cu titlu extraordinar a judecătorilor ucraineni, s-a menționat că „respectarea de către judecător a criteriilor etice și anticorupție ar trebui să se bazeze numai pe fapte deja stabilite de autoritățile competente”¹⁰.

Respectiv, este clar că nu poate fi pusă în discuție valoarea concluziilor organelor care activează în conformitate cu proceduri prevăzute de lege, consacrate la nivel internațional, iar desconsiderarea unor asemenea concluzii, chiar și în regimul ad-hoc al unei urgențe stabilite la nivel național, poate să fie o măsură exagerată.

Considerăm, de asemenea, că datorită regimului sancționator aplicat în cazul nepromovării evaluării externe sau, în particular datorită naturii și gravității pedepsei – eliberarea din funcție a procurorului și judecătorului precum și interdicția exercitării funcției de procuror sau, după caz judecător timp de 7 ani, cade sub incidența laturii penale a art. 6 din Convenție- dreptul la un proces echitabil.

Cu privire la aceste aspecte indicăm statuările CtEDO:

¹⁰ CDL-AD(2015)007, pct.64

„În ceea ce privește procedura de lustrare, Curtea a concluzionat că predominanța aspectelor cu conotații penale (natura infracțiunii – falsă declarație de lustrare – natura și gravitatea pedepsei – interdicția de exercitare a anumitor profesii pentru o perioadă lungă) **poate plasa aceste proceduri sub incidența laturii penale a art. 6 din Convenție** [Matyjek împotriva Poloniei (dec.); a contrario, a se vedea Sidabras și Dziautas împotriva Lituaniei (dec.)]”

În aceste condiții, criteriile de evaluare și garanțiile aplicabile în cadrul procesului de evaluare trebuie să fie suficient de înalte încât să corespundă conformității prevederilor articolului 6 CEDO.”

c) Menținem poziția expusă anterior referitor la sintagma „dubii serioase” din conținutul art.11 alin.(3) din proiect, reținând următoarele:

Este neconformă dreptului la un proces echitabil, adoptarea unei soluții de nepromovare a evaluării, în baza unor „**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 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.

Standardul „dubiilor serioase” nu a fost clarificat deși Comisia de la Veneția a subliniat riscurile și viciile conexe.

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”.

Prin urmare, considerăm că sintagma „dubii serioase” din conținutul art.11 alin.(3) ar trebui substituită cu textul „probe suficiente”.

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.¹¹

Prin urmare, se impune excluderea „interdicția exercitării funcției de procuror sau, după caz judecător timp de 7 ani, sau admiterea și exercitarea altor profesii juridice prevăzute timp de 5 ani”, fie consolidarea garanțiilor în cadrul evaluării astfel încât, acestea din urmă să corespundă art.6 CEDO.

d) Concomitent, cu privire la textul din art.11 alin.(2) lit.a) din Proiect – „a încălcat regulile de etică și conduită profesională a altor profesii” considerăm că este o normă irațională. Reiterăm, în context, că potrivit art.3 alin.(4) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, printre altele procurorul este obligat „să respecte Codul de etică al procurorilor.”

Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură nu prevede expres că procurorul poate fi sancționat pentru nerespectarea regulilor de etică și conduită profesională a altor profesii, din motiv că respectarea acestora nu a fost pusă în sarcina subiecților în perioada de timp

¹¹ 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), pct.31

supusă evaluării. Astfel, în condițiile în care legea nu a prevăzut și nici în prezent nu prevede astfel de obligații, subiecții nu au cunoscut despre regulile de etică și conduită profesională ale altor profesii și obligativitatea respectării acestora, este compromisă cerința previzibilității normei, care ar permite ca ei să-și poată adapta conduita profesională la cerințele respective.

e) Proiectul a păstrat noțiunile de „comportament arbitrar” și „acte arbitrare”. Autorii au adăugat sintagma „care se referă la situațiile când Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit anterior că judecătorul sau, după caz, procurorul a acționat în mod arbitrar cu intenție sau neglijență gravă.”, însă aceasta nu aduce plus-valoare, nu rezolvă problema invocată și nu poate fi considerată îmbunătățire.

Ba dimpotrivă, extensia de referință generează o mare confuzie juridică și prezintă riscuri majore de a fi o problemă în aplicare. Conținutul normei este un non-sens juridic, deoarece CtEDO stabilește încălcări a drepturilor prevăzute de Convenția europeană a drepturilor omului, dar nu se pronunță asupra vinovăției judecătorilor sau procurorilor.

Mai mult de atât, fără a încadra în acest aviz prea multă teorie juridică, considerăm că este vădită disonanța între natura și semnificația termenilor utilizați.

Este foarte inadecvat să se reglementeze o asemenea competență Comisiei de evaluare, deoarece 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.

Concomitent, o asemenea atribuție deviază de la scopul declarat al legii, depășește limitele pe care le poate avea verificarea integrității financiare și etice a procurorilor și este inadmisibilă din perspectiva echității procedurilor.

Un asemenea transfer de competență distorsionează substanța principiilor de drept și excedă, fără o justificare relevantă, câmpul constituționalității procedurilor de verificare a judecătorilor și procurorilor.

f) Totodată, alin.(6) al art.5 din Proiect prevede o formă de imunitate a membrilor comisiei pe domeniul investigării penale a acestora. Textul normei tace referitor la situația urmăririi penale și soluția procesuală care ar putea fi emisă în cazul neexprimării acordului de către comisie. Această normă juridică este cu caracter procesual. Or, temeiurile de încetare sunt prevăzute doar de Codul de procedură penală - unica lege procesual penală.

Mai mult, art.2 alin.(4) din Codul de procedură penală reglementează că „Normele juridice cu caracter procesual din alte legi naționale pot fi aplicate numai cu condiția includerii lor în prezentul cod”. De asemenea, apar următoarele întrebări:

- urmărirea penală va putea fi reluată după încetarea calității de membru?
- care este oportunitatea acordului comisiei dacă un membru comite infracțiuni care nu se referă la activitatea exercitată de comisie. (spre ex: infracțiuni în domeniul transporturilor, contra vieții și sănătății, etc.)

De asemenea, prezentul Proiect nu a ținut cont de compatibilitatea cu termenul de „infracțiune flagrantă” din art.513 din Codul de procedură penală și întrebarea ce rezultă – ce se întâmplă dacă membrul Comisiei de evaluare comite o infracțiune împotriva vieții

și sănătății, dar infracțiunea nu este flagrantă și este descoperită peste un timp? Care este rațiunea ca în acest caz să fie necesar acordul Comisiei? În concluzie, limitele largi ale acestei imunități nu au justificare rezonabilă și obiectivă.

g) Competențele Consiliului Superior al Procurorilor sunt diluate deoarece potrivit art.18 din Proiect, Consiliul Superior al Procurorilor își formulează hotărârea doar în baza raportului remis de Comisie.

Este incorect și impropriu ca atribuțiile Consiliului Superior al Procurorilor să fie limitate de o așa manieră. Consiliul Superior al Procurorilor trebuie să dispună de posibilitatea de a solicita/administra de sine stătător acte în această procedură, dar nu să fie limitat doar de ceea ce îi va furniza Comisia de evaluare.

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).¹²

„[...] Consiliul ar trebui să urmeze legea, iar legislatorul ar trebui să nu-și 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).¹³

h) Potrivit Proiectului de lege, subiecți ai procedurii de vetting sunt:

a) judecătorii care au exercitat funcția de președinte și vicepreședinte a judecătoriilor, inclusiv cei care au asigurat interimatul acestor funcții pentru o perioadă mai mare de un an, începând cu 1 ianuarie 2017, inclusiv cei care le exercită la data intrării în vigoare a prezentei legi;

b) judecătorii curților de apel, în funcție la data intrării în vigoare a prezentei legi;

c) Procurorul General, adjuncții acestuia, procurorii șefi ai secțiilor Procuraturii Generale, inclusiv cei care au ocupat aceste funcții sau care au asigurat interimatul acestora pentru o perioadă mai mare de un an, începând cu 1 ianuarie 2017, inclusiv cei care le ocupă la data intrării în vigoare a prezentei legi;

d) procurorii care au exercitat funcția de procuror-șef al unei procuraturi și de adjunct al procurorului-șef al unei procuraturi, inclusiv interimatul acestor funcții pentru o perioadă mai mare de un an, începând cu 1 ianuarie 2017, inclusiv cei care le exercită la data intrării în vigoare a prezentei legi;

e) procurorii procuraturilor specializate;

f) judecătorii și procurorii prevăzuți la literele a) – e) care sunt suspendați din funcție;

g) candidații la funcțiile vacante din Procuratura Anticorupție și din Procuratura pentru Combaterea Crimelor Organizate și Cauze Speciale.

¹² Hotărârea Curții Constituționale nr.13 din 21.05.2020, § 79

¹³ Idem, § 81

Această normă a rămas, în mare parte, aceeași, iar unica diferență este precizarea că vor fi evaluați numai interimarii care au exercitat această calitate mai mult de un an.

Totuși, norma este injustă și întinderea ei creează o coliziune juridică vădită cu circumstanțele factologice și semnificația juridică a criteriilor de specialitate.

În primul rând, conținutul general al normei presupune că ar putea fi evaluați toți cei care au deținut funcțiile respective, începând cu anul 2017 și nu se face nici o precizare pentru acele persoane care, eventual, în anul 2018 sau anul în 2019 au demisionat și nu mai sunt procurori. Este un non-sens juridic ca aceștia să mai fie evaluați dacă la data intrării în vigoare a legii ei nu mai sunt procurori. Cu toate acestea, autorii Proiectului nu au anticipat situațiile respective, fără să țină cont de faptul că legea trebuie să fie clară și previzibilă.

Persistă, astfel, un impas logico-juridic în aplicarea legii, pentru că ar putea fi atinse drepturile persoanelor care de mult timp nu mai sunt procurori.

De asemenea, este vădit lipsit de sens să fie evaluați cei care au deținut calitatea de interimar al unei funcții de conducere.

Este o evidență logică faptul că exercitarea interimatului se dispune pentru a acoperi o situație provizorie, ceea ce reprezintă o soluție temporară pentru a asigura rutina instituțională în activitatea unei subdiviziuni.

Asumarea de către un procuror a calității de interimar nu reprezintă avansarea sa în carieră, dar se prezintă o măsură de funcționalitate până la derularea concursului și identificarea titularului.

Generarea unor asemenea consecințe, precum supunerea la evaluări ce ar trebui să relaționeze doar cu un mandat deplin, este în măsură să aibă, drept ricoșeu, o reticență, pe viitor, ca procurorii să preia calitatea de interimar, chiar și pentru situații elementare (e.g. concediul anual, concediu de boală, deplasare de serviciu a procurorului-șef).

i) Potrivit Proiectului evaluarea va cuprinde perioada de 12 ani anteriori din activitatea procurorului, care vor fi evaluați conform acestei proceduri.

Este nefiresc, lipsit de sens și în contradicție cu principiile consacrate ale dreptului să se intervină în acest fel față de judecători și procurori.

Trebuie menționat că acum 12 ani în Republica Moldova acționa un anumit cadru legislativ privind declararea averii și intereselor personale, erau în vigoare reguli fixe privind integritatea judecătorilor și procurorilor.

Respectiv, este contrar principiului neretroactivității legii și împotriva securității raporturilor juridice să se ceară procurorilor trecerea unor proceduri bazate pe criterii despre care nici nu știau acum 12 ani și nici nu aveau obligația să le cunoască sau să se conformeze acestora.

Au fost neglijate și încălcate reguli juridice elementare, nefiind compatibilă această situație cu exigențele statului de drept.

j) Proiectul revăzut al legii full-vetting nu a eliminat îngrijorările Comisiei de la Veneția și a DGI expuse în §100 al Opiniei comune CDL-AD(2023)005 referitor la competența Curții Supreme de Justiție în materie de examinare a contestațiilor depuse împotriva hotărârilor CSM/CSP de acceptare/respingere a raportului comisiei de

evaluare, având în vedere faptul că prevederile art.20 alin.(5) din proiectul inițial al legii full-vetting transmis Comisiei de la Veneția sunt identice cu cele ale art.19 alin.(5) din proiectul legii full-vetting supus avizării.

Comisia de la Veneția și DGI au evidențiat că atunci când admite recursul, CSJ poate „*trimite cauza numai la CSM/SCP sau la Comisia de evaluare pentru reluarea procedurii de verificare, fiindcă transmiterea cauzei direct la Comisia de evaluare creează impresia că această Comisie și nu Consiliul respectiv este principalul organ de decizie, lucru care trebuie evitat în condițiile în care, în conformitate cu Constituția, eliberarea din funcție a judecătorilor și procurorilor nu poate fi decât decis de CSM/aprobat de CSP. Mai mult, prevederea numai a competenței CSJ de a retrimite cauza și de a nu lua o decizie definitivă implică un risc de recursuri repetitive, dacă Comisia de evaluare sau CSM/CSP insistă asupra poziției lor inițiale și nu corectează erorile identificate de CSJ. Prin urmare, CSJ ar trebui să aibă dreptul de a lua o decizie definitivă (irevocabilă) și obligatorie în cazul în care sesizarea CSM/SCP sau a Comisiei de evaluare nu produce un rezultat satisfăcător, care este necesar pentru un drept de recurs semnificativ în fața unei instanțe de judecată*”.

Totodată, reiterăm, poziția expusă de GRECO în raportul secund interimar de conformitate a evaluării Republicii Moldova în cadrul runde a 4-a de evaluare *Prevenirea corupției în rândurile parlamentarilor, judecătorilor și procurorilor*, unde GRECO (§48) reamintește că: „o astfel de verificare (în speță vetting-ul) ar trebui să fie proporțională și compatibilă cu cerințele de independență judiciară și, prin urmare, că integritatea judecătorilor ar trebui să fie testată în cadrul unor norme clare, previzibile, cuprinzătoare și aplicate în mod consecvent. Autoritățile sunt încurajate, de asemenea, să se asigure că cadrul legislativ și capacitatea operațională pentru a înlocui acei judecători și procurori care nu reușesc să treacă testul verificare sau aleg să nu se supună acestuia cu candidați bine calificați, a căror integritate este verificată înainte de numire, de asemenea în cadrul unei proceduri conforme cu standardele”.

În concluziile sale, GRECO (§75 din raportul secund interimar de conformitate) a menționat că „procesul de pre-verificare 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 negativ implementarea anumite recomandări restante și poate inversa realizările realizate până în prezent.”

k) La articolul 4 din Proiect formularea textului „alte surse neinterzise de lege” este una ambiguă și creează interpretări. Considerăm că finanțarea comisiilor de evaluare din alte surse decât din bugetul de stat ar putea afecta independența acestora, fapt inadmisibil, având în vedere competența cu un impact major a acestor comisii care este evaluarea integrității etice și financiare a judecătorilor și procurorilor și, respectiv, conjunctura excepțională de creare a acestor comisii și rolul acestora

Totodată, având în vedere raționamentele incluse în nota informativă la acest aspect desprindem ideea că activitatea celor două Comisii de evaluare va fi asigurată **din contul bugetului de stat** (din contul mijloacelor financiare prevăzute în bugetul Ministerului Justiției pentru anul 2023), **precum și al partenerilor de dezvoltare**. În acest caz, nu este clar cum va fi asigurată independența acestor comisii față de partenerii de dezvoltare

atât timp cât ele (membri comisiilor propuși de partenerii de dezvoltare) vor depinde financiar adică vor fi sponsorizate de către aceștia.

Prin urmare, finanțarea comisiilor din alte surse neinterzise de lege depășește logica juridică privind sursele legale de finanțare, or o comisie, mai ales de evaluare a judecătorilor și procurorilor, trebuie să activeze în circuit închis din surse statale, nicidecum prin susținere financiară de la alte entități.

D) Din redacția art.6 alin.(5) din Proiectul de lege, rezultă că: „...partenerii de dezvoltare prezintă Parlamentului, printr-o scrisoare comună, o listă din cel mult 6 persoane eligibile pentru fiecare comisie de evaluare...” Însă, nu este clară modalitatea întocmirii acestei scrisori comune venite de la mai mulți parteneri de dezvoltare, nefiind specificate anumite aspecte procedurale care vor preceda întocmirea acestei scrisori. Spre exemplu, acești parteneri de dezvoltare ar trebui în prealabil să aibă careva consultări în privința candidaților propuși, nefiind stipulat cine urmează să-i convoace în această ședință preliminară (Guvernul RM, Ministerul Justiției, sau altă autoritate).

De asemenea, ar trebui să fie reglementat pragul de voturi necesar pentru alegerea celor 6 membri ai Comisiei de evaluare (cu majoritatea simplă de voturi – „50+1”; 2/3; 3/5 din voturi de deputați aleși; etc.); să fie stipulat câți candidați poate înainta fiecare partener de dezvoltare; cât timp se pune la dispoziție fiecărui partener de dezvoltare pentru a-și prezenta candidatul/candidații pentru a fi aleși în calitate de membru a Comisiei de evaluare. Prin urmare, propunem autorului a se revedea proiectul și sub aspectul invocat.

m) La articolul 7 din Proiect alin.(1) lit.f) prevede că, membrul Comisiei de evaluare trebuie să corespundă următoarelor cerințe: nu a deținut funcția de judecător sau procuror în Republica Moldova în ultimii 3 ani.

Prevederea în cauză o apreciem ca fiind nejustificată, fără suport factologic și contrară principiului de egalitate la accesarea într-o anumită funcție, reprezentând o îngrădire neîntemeiată a dreptului persoanelor care au deținut funcția de procuror sau judecător în ultimii 3 ani de a candida pentru funcția de membru al Comisiei de evaluare. Exigențele statului de drept presupun *inter alia* asigurarea legalității, securității juridice, respectarea drepturilor omului, nediscriminarea și egalitatea în fața legii.¹⁴

La acest aspect, relevante sunt și statuările din Avizul comun al Comisiei de la Veneția și Direcției generale pentru drepturile omului și statul de drept al Consiliului Europei cu privire la unele măsuri referitoare la selecția candidaților pentru funcțiile administrative în cadrul organelor de autoadministrare a judecătorilor și procurorilor precum și proiectele de modificare a unor acte normative, adoptată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 129-a sesiune plenară (10-11 decembrie 2021, Veneția) în care s-a reținut că: „22. Este pozitiv că proiectul de lege revizuit oferă mai multe garanții pentru membrii comisiei de evaluare, pentru a le asigura independența și imparțialitatea (art. 5 §2). Cu toate acestea, deși cerințele pe care trebuie să le îndeplinească membrii comisiei de evaluare în ceea ce privește competența, experiența, integritatea și neafilierea lor la Parlament sau la un partid politic sunt rezonabile (art. 6(2)), cerința că

¹⁴ Hotărârea Curții Constituționale nr.4/2013, §54

*membrul „ nu a ocupat funcția de judecător sau procuror în Republica Moldova în ultimii 3 ani” pare a fi lipsită de justificare rezonabilă. Nota informativă nu motivează crearea unui astfel de mecanism extrajudiciar și nici nu indică raportul pentru perioada de trei ani. **Standardele internaționale în această chestiune sunt bine stabilite și destul de clare: membrii judiciari ai Consiliilor pentru Justiție ar trebui să fie aleși de colegii lor. Având în vedere că controalele de integritate sunt de facto o parte consecventă a procesului de selecție a membrilor CSM, CSP și a altor organisme specializate, cerința propusă care implică faptul că judecătorii și/sau sistemul judiciar în sine nu poate fi de încredere este arbitrară și ar trebui respinsă. De reamintit că Comisia de la Veneția și Direcția pentru Drepturile Omului a Directoratului General Drepturile Omului și Statul de Drept, în Raportul lor temporar comun nr.966/2019 (adoptat la 11-12 octombrie 2019) cu privire la proiectul de lege referitor la reforma Curții Supreme de Justiție și a Procuraturii (denumită în continuare „Opinia 2019”) din Republica Moldova a recomandat (par. 55) ca numărul de membri ai comisiei de evaluare (comisie de specialitate însărcinată cu evaluarea integrității, stilului de viață și profesionalismul judecătorilor de la Curtea Supremă) cu experiență judiciară (adică foști judecători sau foști judecători de la Curtea Constituțională) ar trebui crescut în măsura în care un număr substanțial de membri (dacă nu jumătate) au experiență judiciară.”***

Totodată, este de menționat și statuările din Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru drepturile omului și statul de drept (DGI) al Consiliului Europei referitoare la proiectul de lege cu privire la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 134-a sesiune plenară (Veneția, 10-11 martie 2023), după cum urmează: „37. Proiectul de lege împiedică foștii judecători și procurori care au demisionat sau s-au pensionat cu mai puțin de trei ani în urmă să devină membri ai CE. După cum rezultă din opiniile anterioare, ar fi preferabil ca cel puțin unii dintre membrii CE fie să reprezinte sistemul judiciar, fie să aibă cel puțin o experiență de judecător/procuror. Într-adevăr, CE nu este un organ obișnuit de administrare judiciară, așa cum este CSM, iar standardele europene care prevăd necesitatea de a avea o majoritate a „judecătorilor aleși de colegii lor” în acest organ nu sunt direct aplicabile CE. Totuși, după cum au menționat Comisia de la Veneția și DGI, un „număr substanțial de membri (dacă nu jumătate) [ai Comisiei de evaluare] ar trebui să aibă o experiență judiciară”. Comisia de la Veneția înțelege că, într-o situație în care mulți judecători și procurori în funcție sunt împotriva reformei, ar fi greu să găsești în rândurile la mulți candidați pentru alegerile în CE. Totuși, judecătorii și procurorii ar trebui să poată cel puțin să-și prezinte candidaturile la funcțiile din CE”

n) Cu privire la textul „și persoanelor apropiate,” din conținutul art.11 alin.(5) 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.

Cu privire la textul „ La aprecierea criteriilor prevăzute la alin. (2)–(3), actele sau constatările altor entități cu competențe în domeniile respective nu au valoare prestabilită pentru Comisia de evaluare.” din art.11 alin.(6) menționăm că această normă deviază de la principiul: securitatea raporturilor juridice; și puterea lucrului decis. (art.140 din Codul administrativ).

o) Potrivit art.18 alin.(2) din Proiect: „Prin hotărâre motivată adoptată în cel mult 30 zile de la recepționarea documentelor menționate în art. 17 alin. (7), 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 literei a) sau îl respinge și 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 nu vor avea hotărârea decisivă în cazul promovării sau nepromovării a evaluării de către procurori/judecători, contrar prevederilor art.123 și 125 din Constituție, care reglementează că chestiunile cu referire la numirea, transferarea, promovarea și demiterea procurorilor/judecătorilor sunt de competența organelor de Consiliului Superior al Magistraturii sau după caz Consiliu Superior al Procurorilor.

De altfel, după întocmirea raportului de evaluare de către comisiile de evaluare CSP/CSM 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 CSP/CSM nu constată circumstanțe de fapt sau erori procedurale nu va putea respinge raportul ci doar să-l accepte, fapt inadmisibil or, decizia finală urmează să aparțină CSP/CSM în baza dosarului și raportului prezentat de către comisiile de evaluare, fără a fi condiționate de careva circumstanțe de fapt sau erori procedurale.

În acest sens, nu putem achiesa argumentelor aduse la acest capitol în nota informativă aferent proiectului conform căreia: „*Prin mecanismul propus CSM/CSP va putea să intervină în mod deplin, pentru a asigura evitarea eventualelor curențe sau abuzuri ce ar putea afecta independența judecătorilor/procurorilor, fapt ce va fi în corespundere cu rigorile prevederilor constituționale relevante.*”

Or, CSM/CSP va putea respinge raportul comisiei de evaluare întocmit ca urmare a reluării evaluării, care după cum am menționat *supra* **poate fi dispusă doar dacă se constată circumstanțe de fapt sau erori procedurale.....**

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 CE 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.**”

În concluzie considerăm justificat ca lucrările asupra acestui Proiect de Lege să continue, să implice real reprezentanții categoriilor profesionale vizate, argumentele cărora să fie analizate în mod real, dar nu formalist, dat fiind faptul că procedura de evaluare nu poate să fie un scop în sine, obiectivul la care ne aliniem trebuie să conștă în consolidarea calității actului de justiție în beneficiul cetățenilor.

**Președinte al Consiliului
Superior al Procurorilor**

Angela MOTUZOC

_____ *semnat* _____

**Adjunct al Procurorului
General interimar**

Aliona NESTEROV

_____ *semnat* _____