

OPINIE

elaborată de Consiliul Superior al Procurorilor referitor la Proiectul Legii cu privire la reformarea Curții Supreme de Justiție și organelor Procuraturii

Consiliul Superior al Procurorilor, în considerarea rolului constituțional de garant al independenței și imparțialității procurorilor, a analizat Proiectul Legii cu privire la reformarea Curții Supreme de Justiție și organelor Procuraturii (în continuare - Proiect) și nota informativă la acesta (în continuare – nota informativă), iar urmare a studiului efectuat consideră necesară exprimarea unei poziții publice cu referire la această inițiativă legislativă elaborată de Ministerul Justiției.

I. Concept

Proiectul de referință își propune să intervină pe domenii de importanță fundamentală pentru sectorul Justiției, motiv din care este extrem de necesară o abordare exigentă, echidistantă și aliniată la cel mai înalt nivel standardelor internaționale specializate.

Sunt vizate, în esență, aspecte ce țin de:

- reducerea numărului de judecători de la CSJ și a competențelor instanței supreme;
- procedura de evaluare a judecătorilor CSJ, a procurorilor PA și a procurorilor conducători;
- modificarea cadrului normativ conexe domeniilor de intervenție legislativă.

Toate măsurile indicate au o valență incontestabilă pentru buna funcționare a sistemului de drept, dar reprezintă, deopotrivă, elemente-cheie ale statutului judecătorilor și, corespunzător, al procurorilor, de aceea urmează să fie luate în considerație toate garanțiile aferente.

Includerea tuturor acestor măsuri într-un singur act normativ deviază de la regulile de tehnică legislativă și creează percepția unui amalgam de concepte, generând riscul impredictibilității normelor juridice.

Respectiv, în opinia noastră, pentru a asigura claritatea, previzibilitatea și eficiența măsurilor propuse de autorii Proiectului, toate aceste trei domenii urmează să facă obiectul actelor normative separate, având fiecare scop și domeniu de intervenție distinct.

În context, este relevant să consemnăm că potrivit notei informative la proiect, inițiativa de implementare a măsurilor de reformare se bazează pe practici preluate din alte state, care sunt prezentate de autori ca fiind exemple proeminente de consolidare a democrației.

Printre cazurile descrise în nota informativă, a fost accentuată ”experiența Albaniei”, care ar fi introdus măsuri similare în sectorul Justiției, exemplu care a fost intens mediatizat și în spațiul public din Republica Moldova.

Totuși, pentru a asigura clarificarea aspectelor privind procedurile aferente sistemului justiției din Albania, precum și în vederea informării depline și obiective a societății privind implementarea acestora, ținem să menționăm că reglementarea legislativă în speță s-a bazat pe un context factologic și normativ diferit.

Astfel, reformele demarate în sistemul de justiție din Albania au fost rezultatul unui studiu amplu, efectuat la nivel național, cu implicarea mediilor de specialitate, care a fost monitorizat de mecanismele europene.

În baza concluziilor formulate urmare a acestui studiu, Parlamentul Albaniei a introdus modificări în Constituția țării, situație care validează posibilitatea desfășurării unor măsuri excepționale într-un câmp de legalitate fără echivoc, fiind, în cazul discutat, expresia de voință unanimă a puterii legislative.

Existența în acest sens a prevederilor constituționale este o garanție clară că toate mecanismele declanșate, deși excedă paradigma tradițională de realizare, dispun de prezumția fermă de legalitate, pe care o asigură legea fundamentală.

Ulterior, reformele în sectorul justiției au fost reglementate în acte normative separate, unul dintre care este și *Legea nr.84/2016 privind re-evaluarea tranzitorie a judecătorilor și procurorilor din Republica Albania*, care se referă la un singur domeniu de intervenție, pe care îl descrie într-o formulă detaliată.

Având în vedere argumentele expuse, reiterăm poziția Consiliului Superior al Procurorilor privind necesitatea adoptării actelor normative distincte pentru domeniile care au fost abordate în prezentul Proiect.

II. Preambulul

Textul preambulului în Proiect a fost formulat folosindu-se sintagme incerte, care lasă loc de multiple interpretări:

- ”imparțialității depline”, această expresie este echivocă, iar folosirea ei ar putea fi admisă în contextul unor reflecții academice, dar nu și în textul de lege.

Standardul de imparțialitate are un conținut fix, reguli stricte de aplicare și garanții de exercitare. În raport de activitatea judecătorului și a procurorului putem să apreciem dacă aceștia sunt sau, eventual, nu sunt imparțiali și pe această dimensiune nu pot exista jumătăți de măsură sau o gradare a imparțialității.

În asemenea circumstanțe, legea urmează să opereze cu noțiuni imperative și să fie utilizate noțiunile potrivit semnificației acestora și accepțiunii generale, or, în acest caz folosirea termenului de ”imparțialitate” este suficientă;

- ”creării premiselor pentru uniformizarea practicii judecătorești”, reprezintă o sintagmă caracteristică studiilor de analiză și cercetare a unor fenomene jurisprudențiale sau – judecăților de valoare, lăsând o marjă largă de clarificare a premiselor ce determină necesitatea uniformizării practicilor judecătorești.

Legea este un act normativ care definește principii, stabilește reguli, reglementează diverse raporturi sociale, dezvoltând prevederi imperative.

Respectiv, este improprie o asemenea justificare a existenței legii, deoarece legea nu creează premise pentru anumite activități, dar prescrie modul exact în care acestea urmează să se desfășoare.

Vom accentua că uniformizarea practicii judecătorești este o activitate de importanță incontestabilă și ne aliniem opiniei autorilor de a fi scoasă în evidență semnificația acestei atribuții a Curții Supreme de Justiție.

Totodată, considerăm că este necesar să fie revăzut modul de formulare a acestei priorități, pentru a nu distorsiona rolul și valoarea unei legi.

Având în vedere faptul că Proiectul înglobează dimensiuni distincte ale sectorului Justiției, astfel după cum am arătat *supra* (fiecare dintre ele având impact și competențe diferite), este firească dificultatea formulării unui preambul comun care să cuprindă esența și raționamentul general.

În concluzie propunem să fie reformulat preambulul astfel încât acesta să fie bazat pe expresii clare și predictibile, în spiritul regulilor tehnicii legislative.

III. Procedura de evaluare a procurorilor.

Titlul II capitolul I din Proiect prevede ”Evaluarea procurorilor”, măsură care, din motive neclare, a fost denumită la general, creând percepția că regulile acesteia se vor răsfrânge asupra întregului proces de evaluare a procurorilor.

Totodată, în Proiect se consemnează că procedura de evaluare a procurorilor se va desfășura similar procedurii de evaluare a judecătorilor (măsură care, de asemenea, a fost definită în accepțiune generală).

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 serviciului¹.

Pornind de la aceste statuări, în textul prezentei Opinii se vor face referiri atât la avizele ce vizează activitatea procurorilor, cât și la cele care 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.

Astfel, în Avizul CCJE 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 judecătorilor².

În contextul rapoartelor de monitorizare se notează că ”*evaluarea performanțelor judecătorilor individuali este importantă, pe de o parte, pentru sporirea capacităților și a profesionalismului și, pe de altă parte, pentru a contribui la transparența și responsabilizarea judecătorilor și a activității lor.*

Evaluarea performanței judecătorilor individuali este, totuși, încă foarte polemizată, și chiar evitată în unele țări, datorită riscurilor asociate cu aceasta de încălcare a independenței judecătorilor în luarea deciziilor de către aceștia. Standardele internaționale privind independența judiciară obligă ca pozițiile judecătorilor să fie protejate împotriva influenței din exterior, pentru a asigura ca deciziile să fie corecte și imparțiale, însă, de asemenea, ca evaluările performanțelor să nu fie niciodată 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”.

În unele jurisdicții, sistemele instituționalizate de evaluare a performanțelor sunt chiar considerate incompatibile cu statutul independenței judecătorului. Deci, la conceperea sau implementarea unui sistem de evaluare a performanței, trebuie luate în considerație

¹ 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.

² Avizul CCJE nr.10(2007) referitor la Consiliul Justiției în serviciul societății, compartiment D, lit.b)

implicațiile standardelor internaționale privind independența judiciară și este necesar de a identifica un echilibru între scopurile legitime ale sistemului de evaluare a performanțelor și protejarea independenței judecătorului individual”³.

Toate aceste standarde au fost implementate în practică prin conținutul compartimentelor relevante din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, fiind instituite mecanismele de evaluare a procurorilor.

Spre deosebire de reglementările în vigoare, prezentul Proiect promovează un gen de evaluare care deviază de la standardele clasice și care se asimilează unor proceduri cu caracter de excepție, fiind expresia procedurilor ce sunt cunoscute la nivel internațional ca ”**vetting**”.

Tocmai acest caracter deosebit al procedurilor de ”vetting” 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.⁴

Totodată, pentru validarea premiselor care ar genera necesitatea aplicării procedurilor de ”vetting” în sectorul justiției, sunt necesare dovezi ferme cu referire la nivelul înalt de corupție sau alte degenerări în sistemul de drept, care, însă, să dispună de o bază factologică consistentă.

În acest sens, la nivelul forurilor europene, au fost atestate îngrijorări privind desconsiderarea principiului inamovibilității judecătorilor, încălcării principiului separării puterilor în stat, 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.

Considerăm că pentru realizarea acestor proceduri ce exced cadrul normativ actual privind evaluarea judecătorilor și procurorilor este necesar să fie întrunite standardele de referință și să existe garanțiile puternice corespunzătoare:

- existența, la etapa elaborării inițiativei legislative, a unui studiu complex, comprehensiv și credibil privind condițiile, impactul, riscurile, așteptările, rezultatele procedurilor cu caracter excepțional de evaluare pentru judecători/procurori;
- modificări relevante în Constituție și adoptarea unei legi speciale privind evaluarea cu caracter de excepție (exemplul Albaniei unde acest proces de evaluare face obiectul unei legi separate).

O asemenea abordare ar putea fi considerată potrivită pentru că expune clar și exhaustiv, chiar din titlu, că acest proces de evaluare are un caracter unic, că judecătorul/procurorul evaluat va trece o singură dată prin această procedură, că aceste măsuri au fost identificate ca necesare doar pentru această etapă de dezvoltare a statului, însă pentru asigurarea unui just echilibru ele vor fi expres limitate în timp, fără posibilități de perpetuare.

- componența comisiei trebuie să fie atent selectată și să nu lase nici o suspiciune de interferență discutabilă a puterilor legislativă și executivă în acest proces;

³ Raport privind constatările analizei evaluării performanțelor judecătorilor din Republica Moldova, realizată de OSCE/ODIHR în anul 2014.

⁴ Avizul intermediar (2015) al Comisiei de la Veneția în privința Albaniei.

- transparența și termenul rezonabil de implementare a acestor măsuri, dimensiuni care urmează a fi evaluate prin prisma realităților din societatea și sistemul de drept vizat;
- persoana supusă procedurii de ”vetting” trebuie să fie informată în timp util cu referire la acestea, să beneficieze de toate garanțiile unui proces echitabil - dreptul la apărare, prezumție de nevinovăție, de a prezenta probe, de a lua cunoștință de materialele acumulate în privința sa, de a recuza membrii comisie, dreptul de a fi auzit, dreptul de a contesta în instanță care să fie expres reglementate în textul legii corespunzătoare.

Cumulul tuturor condițiilor enunțate ar fi în măsură să asigure o percepție de credibilitate și eficiență reală a procedurii de evaluare și ar asigura alinierea la standardele internațional de specialitate.

În lumina criteriilor expuse *supra* notăm discrepanțele care au fost atestate în contextul studierii Proiectului avizat.

- **Titlul capitolului I din Titlul II** al proiectului – Evaluarea procurorilor – creează confuzie prin suprapunere de termeni (cu noțiunile similare folosite în Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, care însă au o altă arie de acoperire a evaluării) și nu ilustrează caracterul de măsură excepțională a evaluării propuse de prezentul Proiect.
- **Art.17** din proiect este formulat vag și, de asemenea, creează percepția eronată privind întinderea în timp a acestei măsuri.

De notat, că în textul articolului nu a fost stabilit un plafon care să aducă claritate cu privire la durata evaluării și nemijlocit procurorii care se includ în acest proces.

Din modul general și abstract după cum a fost formulată dispoziția art.17, ar rezulta că această procedură se va perpetua în timp și se va referi întotdeauna la toți procurorii care vor activa la Procuratura Anticorupție după data de 1 mai 2020, ceea ce însă nu este în spiritul inițiativei promovate de autorii Proiectului și deviază de la standardele internaționale în materie de evaluare a procurorilor astfel după cum au fost expuse mai sus.

Aceleași referințe sunt caracteristice și pentru art.18, nefiind consemnate coordonate clare, precise și cel mai important – predictibile, ale procedurii de evaluare în forma sa excepțională, care cu referire la o funcție poate să se realizeze doar o singură dată.

Varianta actuală a textului art.17 și art.18 generează o zonă de insecuritate juridică, deoarece aplicată *in lato sensu* conferă posibilitatea ca după 1 mai 2020, pentru funcțiile de procuror vizate să fie aplicate doar aceste reguli.

Menționăm că încadrarea procurorilor în serviciu nu este confirmarea plenară privind perioada în care aceștia vor rămâne să activeze în Procuratură și, reieșind din caracterul frecvent al fluctuației de cadre, este posibil ca până la recrutarea procurorilor în toate funcțiile vizate, să existe situații ca unii dintre acești să demisioneze sau, eventual, să fie transferați. În situația în care până la acel moment Comisia încă nu-și va fi încheiat activitatea (care nu este definită în timp), ar rezulta că din nou este de competența Comisiei să exercite atribuțiile de evaluare, ceea ce nu este nicidecum corect și nu poate fi aplicabil, deoarece depășește mandatul care se acordă acestei măsuri de excepție.

Proiectul nu rezolvă cu claritate asemenea situații, iar prevederile ambigue lasă loc de interpretări largi și pot genera conflicte de competență între Comisia instituită de prezenta lege și colegiile de evaluare a judecătorilor/procurorilor care activează potrivit standardelor clasice de evaluare.

Reglementările din dispozițiile finale și tranzitorii – cuprinse în **art.IX alin.(2) din Proiect** – nu sunt în măsură să ofere soluții clare și predictibile cu referire la aceste procese, deoarece au, de asemenea, un conținut interpretabil și nelimitat în timp.

Pe cale de consecință, se propune revizuirea abordărilor conceptuale cu care operează prezentul Proiect, prin reglementarea procedurii de evaluare cu titlu de excepție ("vetting") într-un act normativ separat, care să conțină un preambul focusat pe argumentarea necesității acestor măsuri de verificare, un capitol destinat prevederilor generale, care să se refere la sensul noțiunilor folosite în textul actului normativ, să facă o distincție clară între procedura existentă de evaluare și cea de excepție, să expună clar și consecutiv toate etapele măsurilor de excepție, să prevadă expres drepturile persoane supuse acestei măsuri de evaluare (care să conțină toate garanțiile unui proces echitabil), să reglementeze în afara oricărui echivoc modalitățile de contestare a deciziilor luate de comisia de evaluare, să stabilească expres că această procedură unică are aplicabilitate o singură dată cu referire la aceeași funcție de procuror, după care competența revine organelor de evaluare de specialitate, să facă referire la termenul (durata) activității comisiei.

- Pornind de la caracterul excepțional al măsurii de evaluare propusă prin acest Proiect, care, în esență, trebuie să se desfășoare o durată de timp cât mai scurtă posibil, precum și de la realitățile legislative și factologice actuale, nu este clar raționamentul includerii în **art.18** a funcțiilor de Procuror General și adjuncți ai acestuia.

Mecanismul de selecție a Procurorului General a fost modificat recent, tot în același spirit al inițiativelor de reformare a sectorului justiției, ceea ce în mod firesc generează posibilitatea ca, concomitent cu procedurile excepționale de evaluare, să fie numită în această funcție persoana pentru care se prezumă, de bună credință, corespunderea celor mai înalte criterii de apreciere.

În această ipoteză este un non-sens juridic și factologic să se impună ca această persoană să fie supusă unei proceduri de evaluare practic în mod repetat, fără să existe o justificare rezonabilă, fără să fie parcursă o perioadă suficientă de timp.

Mandatul Procurorului General este unul complex și dificil, dar are un rol important în arhitectura organelor de drept ale statului și este evident că asumarea acestuia este o decizie complicată. Având în vedere faptul că legea trebuie să ia în considerație și actualitatea problemelor abordate, să rezulte din realitățile de adoptare, să ia în calcul impactul și rezultatele normelor stabilite și să asigure convergența cu alte acte normative de aceeași valoare. Respectiv, poate să fie o măsură exagerată și disproporționată ca Procurorul General, ales prin procedură nouă, să fie inclus și în procedura de evaluare excepțională, existând riscul unei confuzii de percepție asupra credibilității procedurii de selecție a candidatului la această funcție.

Aceleași raționamente sunt valabile și pentru funcțiile de adjuncți ai Procurorului General, care sunt indispensabil legate de mandatul acestuia și, în mod firesc, la numirea lor se vor lua în considerație criterii similare de apreciere.

Propunem excluderea funcțiilor de Procuror General și adjuncți ai acestuia ca subiecți ai procedurii de evaluare excepționale propusă de Proiect.

- În **art.18 alin.(1) lit.c)** din Proiect se prevede că evaluarea se va referi inclusiv și la procurorii care dețin funcțiile de adjuncți ai procurorilor-șefi din procuraturile teritoriale Chișinău, Bălți, Cahul și Comrat.

Nu este clar raționamentul urmat de către autori pentru evidențierea acestor subdiviziuni teritoriale și nici principiul în baza căruia s-a decis să fie evaluați adjuncții anume din aceste procuraturi.

Pentru respectarea abordării echidistante, corecte și echitabile față de toți procurorii, este necesar să menționăm că toate procuraturile teritoriale au același statut, competențe și

responsabilități. Diferența de apreciere este dată numai sub aspectul volumului de lucru (și, implicit, a numărului de procurori), care variază în dependență de teritoriul administrativ, însă acesta nu poate fi un criteriu de departajare atunci când sunt analizați indicatori de performanță.

În aceeași ordine de idei, intervine confuzia privind includerea la prevederile lit.c) art.18 a Oficiului Comrat al Procuraturii UTA Găgăuzia. Astfel, procurorul care conduce Oficiul Comrat este, de fapt, adjunct al procurorului-șef al Procuraturii UTA Găgăuzia, iar această funcție nu este vizată de procedura evaluării din prezentul Proiect. Totodată, Procuratura UTA Găgăuzia include câteva oficii (Comrat, Ceadâr-Lunga, Vulcănești), motiv din care pare a fi disproporționată inițiativa de a face evaluări la un singur oficiu fără a motiva temeinic o asemenea abordare a situației.

Propunem revizuirea textului art.18 din Proiect, pentru a exclude marja largă de interpretare existentă în varianta actuală.

- Conform prevederilor din Proiect, procedura de evaluare va include două etape:
 - a. Evaluarea integrității și a stilului de viață:
 - b. Evaluarea activității profesionale și a calităților personale ale candidaților care au promovat prima etapă.

În art.2 din Proiect se face precizarea că va fi evaluată activitatea profesională din ultimii 10 ani, pe când în art.6 nu este indicată perioada concretă, circumstanță care nu corespundă criteriilor de previzibilitate și consecvență pe care trebuie să le întrunească actul normativ.

În ipoteza verificării procurorilor din cadrul Procuraturii Anticorupție, în practică pot fi atestate situații în care persoanele să nu dețină o vechime de 10 ani în funcție, ceea ce generează incertitudine cu privire la modul în care le va fi apreciată prestația profesională.

Propunem să fie remediate aceste discordanțe și să fie clarificate problemele de interpretare enunțate, pentru a nu crea, în practică, situații de confuzie, care riscă să diminueze credibilitatea măsurii de evaluare.

- Proiectul operează cu noțiunile abstracte ”**stil de viață**” și ”**calități personale**”, care nefiind definite în mod cert și exhaustiv, exclud posibilitatea raportării situației de fapt la cerințele înaintate.

În context, nici nu este clar ce presupun aceste cerințe, ce anume se va verifica sub aspectul ”stilului de viață”, care este întinderea verificărilor sub pretextul acestei noțiuni.

Vom nota că la acest capitol există riscul unor ingerințe foarte serioase în dreptul la viață privată, ocrotit de art.8 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Consiliului Superior al Procurorilor, în poziția exprimată pe marginea acestui Proiect, se aliniază la afirmațiile care cer un grad sporit de responsabilitate din partea procurorilor, grație rolului și importanței funcției lor și consideră corectă abordarea privind necesitatea manifestării de către aceștia a unui comportament de o corectitudine deosebită atât în sfera profesională cât și în viața de familie.

Totuși, sub nici o justificare, nu poate fi admisă posibilitatea ca viața privată a procurorilor să poată constitui obiect al verificărilor, aceasta fiind o măsură disproporționată în raport cu garanțiile funcției pe care aceștia o dețin.

Introducerea unei astfel de cerințe cu caracter confuz, care să fie parte a unor măsuri efectuate cu titlu de excepție (care și ele însele sunt la limita respectării standardelor internaționale), nu corespunde triplului test de justificare:

- ✓ să fie argumentată necesitatea acesteia;
- ✓ să fie proporțională garanțiilor existente;
- ✓ să fie în spiritul valorilor democratice.

Este un adevăr axiomatic că stilul de viață reprezintă, de fapt, modul general de a trăi al persoanei, care include o serie de elemente componente – de la condițiile igienice din locuință, până la modul de petrecere a timpului liber, bazate pe tradițiile și cultura fiecărei familii.

În astfel de condiții este imposibil a determina un profil general, care să includă criteriile comune pentru toți procurorii, spre care să poată fi raportată evaluarea fiecărui procuror în parte.

Totodată, în lipsa unor cerințe clare și explicite, această apreciere va rămâne la discreția membrilor comisiei, ceea ce însă nu este potrivit pentru o asemenea situație, deoarece este amprentată de un puternic subiectivism și o percepție proprie asupra datelor aferente persoanei evaluate.

În aceeași ordine de idei, noțiunea ce vizează ”calitățile personale” tot este discutabilă sub aspectul obiectivității, însă în acest caz există, cel puțin, anumite viziuni expuse în avizele mecanismelor internaționale de specialitate și acestea pot fi individualizate (rezistența la factorii de stres, comportamentul în societate, comportamentul față de ceilalți participanți la proces, echilibrul în exprimările publice).

În opinia Consiliului Superior al Procurorilor aprecierea privind ”stilul de viață” urmează a fi exclusă, sau, cel puțin, în textul legii urmează fi explicat clar și predictibil esența, spiritul și limitele verificării acestui aspect.

- Proiectul prevede, la prima etapă a evaluării, analiza și, respectiv, **aprecierea, integrității persoanei evaluate.**

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:

- ✓ 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 răspund, 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*"⁵.

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.

Propunem ca competențele comisiei, pe acest domeniu de analiză a respectării regimului de integritate, să fie expres stabilite, prescrise prin dispoziții clare și univoce, pentru a nu permite generarea conflictelor de competență și intervenirea unei doze exagerate de subiectivism în apreciere.

Totodată, propunem ca procedurile de verificare să fie aliniată în corespundere cu prevederile legislației menționate *supra*, care stabilește coordonatele verificărilor, spectrul de drepturi ale persoanelor supuse verificărilor și garanțiile adecvate pentru a nu admite ingerințe nejustificate în drepturile altor persoane.

- Un alt criteriu de apreciere, formulat în Proiect, este "**activitatea profesională în ultimii 10 ani**", care de asemenea necesită o abordare atentă, dat fiind faptul că este un element important al statutului profesional al judecătorilor și procurorilor.

Este relevant să menționăm că potrivit Legii nr.3/2016, procurorii sunt evaluați o dată la 4 ani (în procedură ordinară) din perspectiva performanțelor profesionale, dar pot, de asemenea, solicita și evaluări extraordinare în contextul unor promovări.

Această explicație a fost necesară pentru a argumenta că pentru o perioadă de 10 ani, în palmaresul profesional al procurorului se pot regăsi unul sau, după caz, mai multe rapoarte de evaluare. Respectiv, este inerentă întrebarea privind valoarea acestor rapoarte, cum și în ce măsură ele vor fi folosite și cum vor fi apreciate. În acest caz vom menționa din nou că aceste rapoarte au și ele putere de lucru judecat, măsoară competențe și abilități ale procurorului și nu pot fi descalificate în baza unor criterii subiective.

Propunem revizuirea abordării vizate, prin stabilirea parametrilor clari, obiectivi și previzibili pentru a fi apreciat acest aspect.

- **Art.6 alin.(3)** din Proiect instituie un mecanism extrem de sensibil, referindu-se la decizia aprobată prin vot cu privire la promovarea etapei de evaluare a integrității și a stilului de viață.

Admiterea unei asemenea proceduri este discutabilă, deoarece se bazează doar pe discreție și nu este condiționată de indicatori, bareme de apreciere sau reguli de evaluare.

⁵ CDL-AD(2015)007, pct.64

Din esența normei indicate deducem că procurorul evaluat se va afla, în afara oricărei garanții, la discreția și atitudinea subiectivă a membrilor comisiei. Procedura de vot este *a priori* expresia unei voințe și aplicarea acesteia în raport cu procurorii poate crea falsa impresie că se aduce atingere independenței acestora. Într-o procedură de vot, titularul dreptului de opțiune nu este obligat să își justifice sau să își cuantifice (precum de exemplu în cazul acordării punctajelor, notelor) alegerea făcută, circumstanță care lasă loc de abuz.

La nivel european a fost exprimată opinia potrivit căreia *”este greu să se îmbine principiul independenței judecătorilor cu procesul de evaluare individuală. Și totuși, este crucial să se ajungă la un echilibru just. În final, independența judecătorilor trebuie să fie prioritatea numărul unu în orice împrejurare”*⁶.

Totodată, este improprie dispoziția din **alin.(3) art.6** a Proiectului, care prevede că o decizie favorabilă procurorului, pe lângă faptul că se adoptă prin vot, mai este și condiționată într-o manieră disproporționată.

Prima probă a evaluării va fi considerată promovată numai dacă vor vota 2/3 din membri, dintre care cel puțin 2 membri desemnați de organizațiile internaționale.

O asemenea condiție este vădit neîntemeiată, nu respectă principiile echitabile și plasează actul normativ într-o zonă de insecuritate din punct de vedere a legalității, din următoarele rațiuni:

- ✓ nu este clară formula de calcul a 2/3 din 10 (câte persoane trebuie să voteze pro – 6 sau 7?). Dacă aplicăm regulile matematice, atunci ar fi, probabil, justificată rotunjirea până la întreg și atunci e vorba de – 7 membri, însă o asemenea abordare este în defavoarea subiecților evaluării și, respectând principiile procesului echitabil, în care rolul central revine drepturilor persoanei, atunci poate fi argumentat și quantumul de – 6 membri, dilemă care este importantă pentru obținerea unei decizii favorabile și pe care Proiectul nu a rezolvat-o.
- ✓ nu este clar de ce autorii proiectului au considerat că majoritatea calificată de 23 nu este suficientă și au instituit o împovărare a condiției de promovare a probei prin adăugarea cerinței imperative ca cel puțin 2 dintre membrii care au votat pro să fie din acei desemnați de ministrul Justiției la propunerea organizațiilor internaționale.

În context, **art.4 alin.(3)** din Proiect stabilește că este deliberativ Colegiul dacă la ședințele acestuia participă cel puțin 6 membri (fără să concretizeze dacă anume această cifră reprezintă partea de 2/3). În consecință, este posibilă la modul practic situația în care la ședință să nu participe nici unul dintre membrii desemnați din rândul organismelor internaționale și atunci chiar dacă toți restul 6 sau, eventual - 7 votează pro, decizia oricum nu este valabilă. O asemenea abordare este de oportunitate și generează o presiune excesivă în raport cu subiecții evaluării.

Vom atenționa asupra faptului că în acest caz este vorba despre o procedură derogatorie, care are un caracter excepțional și chiar din spiritul acesteia deja se deduce riscul existenței unor influențe, iar completarea acesteia cu aspecte tendențioase riscă să o transforme într-un mecanism de presiune, care să nu respecte condiția obiectivității.

În acest sens notăm că *”sunt necesare reguli obiective nu numai în vederea excluderii oricărei influențe politice, ci și din alte motive cum ar fi preocuparea de a preveni riscul favoritismului, conservatorismului și corporatismului care există atunci când numirile sau evaluările nu urmează o procedură structurată sau se întemeiază pe recomandările*

⁶ Avizul CCJE nr.17(2014), pct.46.

personale. Aceste criterii obiective ar trebui să se întemeieze pe merit, ținând cont de calificări, de integritate, de competență și de eficiență”⁷.

Totodată, în partea ce ține de lăsarea votului decisiv experților internaționali, considerăm necesar să exprimăm opinia mecanismelor de specialitate care au notat că *”Pentru a apăra independența judecătorilor, evaluarea ar trebui să fie efectuată în principal de către judecători. Consiliile judiciare (dacă există) pot juca un rol în această acțiune. Cu toate acestea, alte mijloace de evaluare pot fi utilizate, de exemplu, de membrii sistemului judiciar numiți sau aleși în scopuri specifice de evaluare a altor judecători. Evaluarea de către Ministerul Justiției sau alte autorități externe ar trebui evitată. Nici Ministerul Justiției sau alte autorități executive nu ar trebui să exercite o influență asupra procesului de evaluare.*

*În plus, alți profesioniști care ar putea aduce o contribuție utilă la procesul de evaluare ar putea participa la acesta. Cu toate acestea, este esențial ca acești evaluatori să aibă cunoștințele și experiența suficiente despre sistemul judiciar pentru a putea evalua munca judecătorilor. De asemenea, **este important ca rolul lor să fie pur consultativ și nu decisiv**”⁸.*

Reieșind din argumentele expuse, Consiliul Superior al Procurorilor propune excluderea prevederii care stabilește un vot decisiv pentru membrii desemnați din rândul organizațiilor internaționale, abilitarea acestora cu dreptul de vot consultativ sau egalarea dreptului de vot.

- **În art.5 alin.(4) din Proiect** se stabilește că ”este în sarcina persoanei evaluate să prezinte informații care să înlăture suspiciunile Comisiei cu privire la integritate și stilul de viață”.

Cu referire la această prevedere notăm că rezultă mai multe aspecte ce nu au fost pe deplin dezvoltate:

- ✓ deși sarcina probei a fost inversată, proiectul nu conține suficiente garanții pentru a asigura principiul egalității armelor, în raport cu persoana supusă evaluării;
- ✓ prin inversarea sarcinii probei se aduce atingere principiului prezumției nevinovăției, care este un element fundamental al procesului echitabil și unul dintre pilonii statului de drept;
- ✓ nu este clar de unde și cum, prin ce modalitate va afla persoana (până la ședința de exprimare a votului) despre existența suspiciunilor Comisiei cu privire la integritate și stilul de viață.

La această etapă, potrivit proiectului actual, decizia se adoptă urmare a votului și, respectiv, eventualele suspiciuni ale membrilor acesteia sunt o expresie a analizei intelectuale a materialelor aflate la dispoziția Comisiei. Rezultă ca va exista o ședință preparatorie, la care toți membrii își vor expune propriile suspiciuni? Or. O asemenea abordare este cu totul depășită.

Respectiv, subiectul evaluării nu doar că este obligat să-și demonstreze nevinovăția, dar mai este pus și în situația de a anticipa/prezice eventuale concluzii pe care și le-ar putea deduce membrii comisiei, ceea ce este inacceptabil.

⁷ Avizul CCJE nr.17(2014) pct.31

⁸ Idem, pct.37-38

Propunem reevaluarea mecanismului de referință, prin introducerea, la nivel de lege, a garanțiilor certe pentru subiectul evaluării împotriva arbitrariului, altfel măsurile de verificare propuse de Proiect riscă să fie viciate de ne-respectarea standardelor dreptului internațional.

- **Art.5 alin.(5) din Proiect** stabilește că ”orice persoană poate prezenta comisiei de evaluare informații despre judecătorul (*implicit - procurorul*) supus evaluării.”

O asemenea reglementare urmează a fi analizată cu doza necesară de rezervă, deoarece creează un fâgaș optim pentru interpretări eronate.

Sintagma generică ”orice persoană” creează, *ab initio*, o puternică incertitudine și dezvoltă percepția perpetuării la nesfârșit a procedurii de evaluare, nefiind limitată, cel puțin în timp, această posibilitate de prezentare a informațiilor despre subiectul evaluării.

Totodată, admiterea posibilității ca un cerc nedeterminat de persoane să intervină în acest proces, aduce riscul ca să fie blocată activitatea comisiei (sau a colegiului) cu verificări ce nu vor răspunde criteriului de eficiență.

Nu este clar care va fi filtrul de selectare a informațiilor, cine va decide dacă informațiile sunt pertinente și necesită a fi supuse analizei sau nu.

Mai mult de atât nu este clar care este regimul juridic al informațiilor prezentate: – ce se va întâmpla dacă acestea vor fi informații din mass-media sau spațiul public, preluări din mediul on-line?

- care va fi modalitatea de depunere – vor fi declarații verbale sau scrise?
- cum se va asigura informarea persoanelor despre răspunderea pentru denunțuri calomnioase sau declarații mincinoase?
- cine va aprecia credibilitatea informațiilor?
- care sunt garanțiile subiectului evaluării împotriva denunțurilor calomnioase?
- care va fi durata procedurii de evaluare dacă, de exemplu, se va ajunge la concluzia că este necesară remiterea plângerii/denunțului la alte organe competente? (colegiul va suspenda procedura de evaluare pentru a aștepta soluția dispusă?)

Întreaga listă de incertitudini, se va răsfrânge negativ asupra procedurii de evaluare, de aceea sunt necesare criterii clare și explicite cu privire la informațiile pe care le va putea utiliza comisia pentru procedura de evaluare.

În aceeași ordine de idei menționăm și faptul că în opinia CCJE, ”*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*”⁹.

Este, de asemenea foarte important faptul că ”*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*”¹⁰.

IV. Raportul privind evaluarea

⁹ Avizul CCJE nr.17(2014), pct.48

¹⁰ Idem

- ❖ Potrivit Proiectului, prima etapă a evaluării se încheie prin procedură de vot, nefiind clar ce act adoptă colegiul în acest caz, deoarece obligația de întocmire a raportului motivat intervine doar ”în urma evaluării” (art.7 alin.(1)), adică după trecerea ambelor etape.

Totodată, din sensul art.6 alin.(2) lit.b) deducem că prima etapă este un mecanism eliminatoriu, deoarece nepromovarea acesteia atrage imposibilitatea continuării procedurii de evaluare.

Respectiv, analiza sistemică a Proiectului generează concluzia că raportul de evaluare, care este reglementat în art.7 reprezintă actul decizional elaborat după ambele etape ale evaluării.

Astfel, potrivit Proiectului:

Colegiul de evaluare întocmește un raport motivat în urma evaluării (art.7 alin.(1))

Evaluarea cuprinde ambele etape (art.6 alin.(2))

În consecință, nu este clar ce act emite colegiul după prima etapă și care sunt modalitățile de contestare a acestuia, fiind lezat dreptul persoanei la apărare și dreptul la un recurs efectiv.

- ❖ În ordine generală, potrivit Proiectului, Colegiul de evaluare, în urma evaluării (care cuprinde două etape) emite un raport motivat.

Raportul motivat este de două feluri:

- subiectul evaluării a promovat evaluarea;
- subiectul evaluării nu a promovat evaluarea;

Totuși, în art.7 alin.(6), norma legislativă reglementează și:

- raportul prin care s-au constatat dubii cu privire la integritate;
- raportul prin care s-au constatat dubii cu privire la stilul de viață;
- raportul prin care subiectul evaluării nu a promovat evaluarea privind activitatea profesională;
- raportul prin care subiectul evaluării nu a promovat evaluarea privind calitățile personale relevante funcției.

Modul în care sunt redactate dispozițiile articolelor indicate conduce la concluzia că aceste acte decizionale sunt diferite, iar, implicit, posibilitatea de contestare se referă doar la raportul prin care se constată că subiectul evaluării nu a promovat evaluarea (art.8 alin.(1)).

Respectiv, nu este clar cum se răsfrânge constatarea dubiilor cu privire la integritate sau, eventual, a dubiilor cu privire la stilul de viață, asupra raportului general în privința evaluării, îl viciază pe acesta sau nu.

Din analiza textului vizat, ar rezulta că e posibilă situația în care să fie întocmit un raport privind promovarea evaluării de către judecător/procuror și, concomitent, un alt raport privind constatarea dubiilor cu privire la integritate, care să fi remis către ANI.

În orice caz, actualul proiect nu prevede modalități de contestare pentru rapoartele prevăzute în art.7 alin.(6) și nu soluționează impactul juridic al acestora.

V. Contestarea raportului de evaluare

- ❖ Conceptul de contestare a rapoartelor de evaluare instituit de prezentul Proiect, nu respectă exigențele dreptului la un recurs efectiv, așa după cum prevede CEDO și după cum este consfințit în avizele de specialitate:
- ✓ Termenul de 3 zile este un termen prea restrâns în interiorul căruia să se garanteze eficiența reflectării poziției de apărare;
- ✓ În art.19 alin.(1) se operează cu sintagmele de ”aspecte evaluate incorect” și ”sunt de natură să schimbe concluzia colegiului de evaluare”, conținutul cărora este incert.

În primul rând, proiectul nu cuprinde dispoziții privind indicatorii ce urmează a fi folosiți de comisie pentru efectuarea evaluării. Respectiv, subiectul supus evaluării nu are nici o posibilitate să raporteze constatările colegiului la indicatorii stabiliți de lege, ca să facă o analiză privind modul ”corect” de evaluare.

În al doilea rând, formularea ”sunt de natură să schimbe” este vagă și se circumscrie numai unor aprecieri subiective, care însă nu pot să garanteze o examinare corectă, obiectivă și echitabilă a contestației.

În al treilea rând, dreptul la un recurs efectiv presupune existența unor reguli clare și precise, care să-i asigure persoanei vizate posibilitatea de a-și adapta conduita în raport cu cerințele instituite și să nu fie o pură formalitate.



- ❖ În art.21 alin.(1) din Proiect, nu s-a făcut precizarea din care să rezulte că este vorba despre raportul celui de-al doilea colegiu, care a examinat contestația, clarificare care este necesară pentru a păstra sensul procedurii de contestare.

În lipsa acestei precizări, textul art.21 alin.(1) și textul art.19 alin.(1) vizează la general raportul de evaluare și poate fi interpretat ca reglementând același act decizional.

Propunem ca textul art.21 alin.(1) să fie reformulat – ”Raportul colegiului de evaluare, **întocmit în condițiile art.20**, în care se constată că.....(după text)”.

De asemenea, art.21 alin.(1) conține și o dispoziție de blanchetă, care face referință la art.8 și art.9 din Proiect, cu mențiunea că acestea se aplică corespunzător.

Abordarea vizată, în contextul prezentului Proiect nu este corectă, deoarece în art.9 alin.(3) sunt indicate persoanele care nu au drept de vot, iar unele funcții nu se regăsesc și în Componenta CSP (de exemplu – judecătorii CSJ, Președintele CSJ).

Nu poate fi făcută o echivalare arbitrară în acest context, deoarece un asemenea mod de interpretare a legii nu respectă cerințele tehnicii legislative.

Mai mult de atât, într-un asemenea caz interpretarea poate conduce spre concluzii diferite și spre o incertitudine: aprecierea se va face în sensul echivalării corespunzător a judecătorilor CSJ cu procurorii din Procuratura Generală? Președintele CSJ cu Procurorul General? sau dat fiind faptul că Procurorul General este indicat expres în art.9 alin.(3) o asemenea interpretare nu este justificată?

În asemenea caz, pe aspectul dat, pentru CSP nu vor avea drept de vot numai Procurorul General și Ministrul Justiției, nefiind clar acea a fost, totuși, intenția autorilor Proiectului.

Legea nu trebuie să lase loc de incertitudini, regulile stabilite trebuie să fie clare și concrete, redată într-o manieră explicită și fixă.

Propunem a pentru art.21 alin.(1) să fie revizuit textul, pentru a face clarificările necesare, raportate nemijlocit la CSP.

- ❖ Conform art.21 alin.(4) din Proiect rezultă că din ziua comunicării raportului de nepromovare a evaluării, procurorul nu poate emite acte în calitate de procuror, iar până la examinarea contestației sau demisie, acesta este remunerat cu 50% din salariu.

Această prevedere afectează foarte grav statutul unui procuror, care, efectiv, este înlăturat de la îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, fără să existe o hotărâre în acest sens.

Totodată, nu au fost prevăzute garanțiile necesare care să protejeze procurorul împotriva arbitrariului și care să prevadă că în cazul admiterii contestației și întocmirii unui raport favorabil, acestuia îi vor fi restituite plățile salariale depline.

Vom nota, în context, că potrivit *Legii nr.84/2016 privind re-evaluarea tranzitorie a judecătorilor și procurorilor din Albania*, experiență care este prezentată chiar de autorii Proiectului ca fiind o experiență avansată pe această dimensiune, s-a stabilit expres că *persoana evaluată, care și-a exercitat dreptul de a face recurs împotriva deciziei Comisiei se suspendă ex lege din funcțiile sale în așteptarea deciziei Camerei de Apel. În perioada de suspendare, evaluatorul trebuie să aibă dreptul de a primi 75% din salariu în conformitate cu articolul F alineatul 5 din anexă din Constituție.*

Atragem atenția asupra faptului că în acest caz abordarea este bazată pe garanții semnificative – în primul rând au izvor constituțional, cuantumul de 75% reprezintă o apropiere semnificativă față de mărimea deplină a salariului, iar contestarea este pe rolul unei instanțe de judecată (spre deosebire de prezentul proiect în care posibilitatea contestării raportului de evaluare la instanța de judecată nici nu este prevăzută).

- ❖ Mecanismul de contestare, prin construcția sa, nu reprezintă un remediu efectiv, deoarece nu încorporează deplin garanția examinării contestației printr-o procedură independentă.

În primul rând, contestația se examinează de către cel de-al doilea colegiu, care este parte a aceleiași comisii, modalitate care este afectată de probabilitatea unei marje excesive de subiectivism.

În al doilea rând, deși, formal, CSP are dreptul să respingă propunerea întocmită de colegiul de evaluare, totuși această respingere nu are caracterul unui act definitiv.

Hotărârea CSP se restituie către Comisie, care verifică cele constatate și decide dacă menține raportul sau nu.

Rezultă că în acest caz Comisia se constituie ca o supra-instanță față de CSP, fiind abilitată cu dreptul de a-i verifica hotărârea. În consecință rolul CSP în tot acest mecanism este lipsit de valoare și de substanță, creând percepția că nu va avea posibilitatea reală să-și exercite atribuțiile, adică eficiența poziției sale este exclusă.

Atenționăm asupra unei neconcordanțe care, în opinia noastră, este un risc grav de afectare a drepturilor persoanelor vizate de această procedură – în contextul contestării, atunci când raportul ajunge la CSP, acesta deja a fost obiect de examinare în ambele colegii (unul, care a efectuat nemijlocit evaluarea și al doilea, care a examinat primar contestația). Respectiv, când raportul este restituit de la CSP suntem în situația când ambele colegii deja s-au pronunțat asupra cazului și obiectivitatea lor ridică întrebări serioase, deoarece este amprentată de poziția anterioară care au expus-o.

Deși raportul de evaluare se restituie unei comisii care deja s-a expus pe caz, totuși din proiect rezultă că decizia acesteia este definitivă, deoarece nu mai poate fi respinsă de CSP.

În aceste condiții eficiența recursului este diminuată considerabil, ceea ce implică, atrage și riscul încălcării principiilor procesului echitabil.

Mai mult de atât, în opinia CSP, este inadmisibilă ipoteza mecanismului de contestare instituit de prezentul Proiect deoarece nu prevede și posibilitatea ca aceste rapoarte să fie contestate în instanța de judecată.

O asemenea situație reprezintă o derogare clară de la dreptul de recurs în fața unei instanțe independente și imparțiale.

În condițiile în care primul grad de examinare a contestației revine unui colegiu egal cu cel care a întocmit raportul, iar CSP este lipsit de posibilitatea reală de a se pronunța asupra cazului și nu este prevăzută posibilitatea unei contestări la instanța de judecată, rezultă că subiectul evaluării nu are posibilitate efectivă să își apere punctul de vedere și poziția sa în această procedură.

Propunem revizuirea conceptului de contestare, cu introducerea mecanismelor eficiente care să asigure posibilitatea adoptării unor decizii într-un regim deplin și nu condiționat, și cu prevederea căii de contestare în instanța de judecată.

Totodată menționăm că toate aceste referințe, inclusiv privind diminuarea în substanță a rolului CSP, își păstrează valabilitatea și pentru analiza **art.24 din Proiect**, care necesită a fi revizuit în corespundere cu propunerile care au fost consemnate.

VI. Regulamentul privind indicatorii și metodologia de evaluare

Potrivit art.2 alin.(2) din proiect ”indicatorii și metodologia de evaluare sunt aprobate de Comisia de evaluare”, circumstanță care este discutabilă prin prisma întrunirii calității actului normativ.

Vom menționa că Proiectul vizează o procedură cu titlu excepțional, care derogă de la sistemul consacrat prin lege în materie de evaluare, fapt care, în sine, ridică îngrijorări serioase cu privire la necesitatea existenței unor garanții solide pentru subiecții evaluării, pentru a evita abuzuri în privința acestora.

Din această perspectivă, este o necesitate absolută ca cel puțin coordonatele principale ale modului în care se va desfășura nemijlocit evaluarea să fie prescrise în lege și nu într-un regulament.

Vom reitera că în cazul Albaniei s-a mers pe o abordare strictă, prin introducerea prevederilor despre această evaluare chiar în legea fundamentală a țării, existând astfel garanția supremă pentru dezvoltarea unor proceduri corecte și echitabile.

Concomitent, mecanismele internaționale stabilesc că atunci când un sistem de evaluare formală este utilizat, baza acestuia și punctele cardinale (criteriile, procedura, consecințele evaluării) ar trebui stabilite **prin lege în mod precis și exhaustiv**. Detaliile pot fi reglementate de legislația subordonată. Consiliul judiciar (acolo unde există) ar trebui să joace un rol important ajutând la formularea acestor întrebări, mai ales a criteriilor¹¹.

VII. Comisia de evaluare

Potrivit art.3 alin.(1) din Proiect, ”Comisia de evaluare este un organ ad-hoc și independent creat în scopul evaluării și selectării...”, prevedere care fiind coroborată și cu art.art.17-18 din Proiect, deduce că activitatea Comisiei se poate perpetua în timp.

¹¹ Idem, pct.30

Nici o prevedere din Proiect nu stabilește clar și cu o predictibilitate rezonabilă că atribuțiile comisiei respective se raportează o singură dată la o funcție anumită.

Adică, din Proiect nu rezultă cu certitudine perioada de timp în care Comisia este în drept să se pronunțe cu referire la suplینirea vacanței unei funcții vizate.

Exemplificăm: Comisia este competentă să selecteze procurorul-șef al Procuraturii Anticorupție și realizează această atribuție pe parcursul lunii mai 2020, fiind numită persoana în funcție. Totodată, activitatea Comisiei de evaluare nu este încheiată deoarece, de exemplu, nu au fost finalizate alte concursuri aflate în competența Comisiei. Respectiv, în cazul în care din diferite motive, persoana numită în calitate de procuror-șef al Procuraturii Anticorupție demisionează din funcție de exemplu pe perioada lunii iulie 2020, iar activitatea Comisiei este încă în desfășurare, atunci se pune problema cine este competent să desfășoare concursul.

Dilema apare din cauza conținutului interpretabil al normelor art.3 și art.17-18 din Proiect, care lasă interpretabilă posibilitatea ca după 1 ianuarie 2020 sau, corespunzător, 1 mai 2020 Comisia să se pronunțe de mai multe ori cu privire la candidatura pentru o anumită funcție, ceea ce însă nu este în spiritul Proiectului promovat, deoarece sensul acestuia vizează exercitarea competenței de către Comisie o singură dată în raport cu o funcție concretă.

Concomitent, asemenea precizări sunt necesare inclusiv în preambulul din lege, în prevederile generale și, în text, pentru a exclude interpretări eronate.

Art.3 alin.(6) din Proiect stabilește că Regulamentul de activitate al Comisiei de evaluare aprobat de aceasta nu poate fi contestat, interdicție care este excesivă în raport cu caracterul derogatoriu al procedurii de evaluare.

Este o ignorare nejustificată a principiului de acces liber la justiție, deoarece în ipoteza formulată este exclusă și o eventuală adresare la Curtea Constituțională (procurorii nu sunt subiecți pentru a sesiza direct CC, respectiv pentru a face uz de mecanismul ridicării excepției de neconstituționalitate este necesar să existe o procedură pe rolul unei instanțe de judecată, însă Proiectul exclude o asemenea posibilitate).

Acordarea unei competențe absolute acestei comisii este o măsură disproporționată, în contradicție cu drepturile protejate de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Mai mult de atât, pentru a beneficia de o credibilitate înaltă, proiectul Regulamentului vizat urmează să treacă etapa discuțiilor publice și să fie avizat în modul corespunzător de autoritățile de specialitate.

În varianta actuală a Proiectului, când legea nu prevede, nici măcar în linii generale, indicatorii de evaluare, metodologia evaluării, iar Regulamentul va fi un act care nu revendică necesitatea avizărilor corespunzătoare, nu este publicat în mod oficial, există riscul compromiterii substanței unui proces echitabil.

Propunem să fie revăzute aceste reglementări din Proiect pentru a asigura transparența, publicitatea și echitatea tuturor procedurilor ce țin de această măsură de evaluare.

În partea ce ține de componența Comisiei de evaluare, menționăm că există carența în ce privește respectarea principiului proporționalității la crearea acesteia.

Pornind de la principiul separării puterii în stat, care presupune că fiecare dintre puteri este egală în raport cu celelalte, iar colaborarea între ele urmează să se desfășoare în condițiile unui dialog bazat pe respect reciproc și egalitate, situația atestată nu se racordează acestor cerințe.

Reprezentarea Comisie se prezintă astfel:

- puterea legislativă (Parlament) – 2 membri;

- puterea executivă (Președinte, Guvern și plus competența suplimentară a ministrului justiției) – 10 membri;
- puterea judecătorească (CSM și CSP) – 4 membri;
- Forumul societății civile din parteneriatul estic – 4 membri.

După cum rezultă, puterea executivă deține, în edificarea acestui mecanism de control, ponderea cea mai mare, semnificativ sporită în comparație cu celelalte puteri, circumstanță care indică asupra unui raport ne-echilibrat.

Vom reitera în acest context și referințele privitoare la prezența și rolul altor profesioniști în componența comisiilor de evaluare a judecătorilor/procurorilor, potrivit cărora *evaluarea de către Ministerul Justiției sau alte autorități externe ar trebui evitată. Nici Ministerul Justiției sau alte autorități executive nu ar trebui să exercite o influență asupra procesului de evaluare.*

*În plus, alți profesioniști care ar putea aduce o contribuție utilă la procesul de evaluare ar putea participa la acesta. Cu toate acestea, este esențial ca acești evaluatori să aibă cunoștințele și experiența suficiente despre sistemul judiciar pentru a putea evalua munca judecătorilor. De asemenea, **este important ca rolul lor să fie pur consultativ și nu decisiv**¹².*

Având în vedere principiul separării puterilor în stat, ca fiind unul dintre elementele-cheie în asigurarea statului de drept, precum și ținând cont de recomandările de specialitate, considerăm necesară revizuirea formulei de creare a acestei comisii, în care să fie respectată proporționalitatea între cele trei puteri ale statului.

Printre condițiile față de membrii comisiei, notate la alin.(4) art.3 se regăsește interdicția de a face parte dintr-un partid politic în ultimii 3 ani, termen care, în opinia noastră este prea scurt, nefiind suficient pentru a aprecia detașarea completă de activitatea politică.

Respectiv, considerăm necesar ca acest termen să fie majorat cel puțin până la 4 ani (perioadă care să corespundă unui ciclu electoral) sau mai mult, pentru a exclude eventualele suspiciuni privind interferențele politice.

Cu titlu de exemplu notăm că în Legea Albaniei citată *supra* acest termen este de 10 ani (stabilit în art.6 din acest act normativ).

Adițional, menționăm că spectrul de condiții care au fost stabilite în Legea Albaniei pentru recrutarea membrilor comisiei este mult mai amplu în comparație cu prevederile prezentului proiect și accentuăm faptul că prima condiție stabilită este cea care consemnează că membrul comisiei trebuie să fie cetățean albanez.

Propunem revizuirea prevederilor relevante din prezentul Proiect pentru a asigura existența unor condiții exhaustive, care să garanteze credibilitatea de cel mai înalt nivel a componenței comisiei de referință.

În **nota informativă** ce însoțește prezentul Proiect s-a menționat de către autori că procurorii nu dispun de aceleași garanții constituționale ca ale judecătorilor și din această perspectivă, ca urmare a scopului propus de proiectul de lege, în cazul nepromovării evaluării de către procurori, unica soluție prevăzută pentru aceștia este demisia.

Vom reitera în acest context prevederile mecanismelor internaționale, care prevăd că referitor la standardele de independență a justiției s-a constatat că tocmai **caracterul**

¹² Avizul CCJE nr.17(2014), pct.37-38

apropiat și complementar al misiunilor judecătorilor și procurorilor, creează cerințe și garanții similare în ceea ce privește statutul și condițiile desfășurării serviciului¹³.

În această ordine de idei, considerăm că este disproporționată, în raport cu procurorii, condiția privind demisia obligatorie în cazul nepromovării evaluării. Adicional menționăm că trebuie să se facă o distincție clară privind efectele evaluării instituite de proiect și circumstanțele care condiționează demisia procurorului, deoarece constatările privind nepromovarea evaluării se vor circumscrie nemijlocit funcției vizate (procuror în procuratura specializată, procuror-șef, etc), dar nu în general funcției de procuror. Or, în ipoteza în care se constată premise pentru o eventuală demitere a procurorului din funcție, sunt incidente alte proceduri, rezultate din principii consacrate, în interiorul cărora să fie garantate toate drepturile inerente.

Reieșind din raționamentele expuse, Consiliul Superior al Procurorilor notează asupra necesității revizuirii Proiectului propus, cu întocmirea actelor normative distincte pentru obiectele de reglementare prevăzute (separat pentru reorganizarea CSJ, pentru evaluarea excepțională, pentru ajustarea cadrului normativ conex).

Concomitent, Consiliul Superior al Procurorilor salută inițiativa Ministerului Justiției să fie organizate discuții publice cu privire la acest Proiect, dar, în aceeași ipoteză, propunem să fie creat un grup de lucru reprezentativ, cu participarea membrilor autorităților publice relevante, ai mediului academic și ai societății civile, care să asigure îmbunătățirea și dezvoltarea conceptelor promovate.

**Președinte al Consiliului
Superior al Procurorilor**

/semnat/

Angela MOTUZOC

¹³ 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.