



Procuratura Republicii Moldova

Republica Moldova, MD-2001, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 73,
tel.(+373) 22-828-373, fax (+373) 21-828-375, e-mail: proc-gen@procuratura.md

6 iunie 2023 nr.4-1d/23-

Ministerul Justiției
Copie: Cancelaria de Stat

Procuratura Generală a examinat proiectul de hotărâre a Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de Lege privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor (**număr unic 386/MJ/2023**), expediat pentru avizare și comunică următoarele:

Proiectul propus spre avizare este contrar recomandărilor Comisiei de la Veneția și Directoratului General al Consiliului Europei pentru Drepturile Omului și Supremația Legii (DGI) cuprinse în [Opinia comună nr. CDL-AD\(2023\)005-e din 14 martie 2023](#), precum și constatărilor GRECO din [Raportul secund interimar de conformitate privind evaluarea Republicii Moldova în cadrul runde a 4-a de evaluare Prevenirea corupției în rândurile parlamentarilor, judecătorilor și procurorilor, adoptat la 24 martie 2023 \(publicat la 19 mai 2023\)](#) referitor la neimplementarea recomandărilor sale – situație catalogată în general ca fiind una ”global nesatisfăcătoare”.

Ab initio, proiectul de lege privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor nu aduce modificări majore față de proiectul inițial transmis Comisiei de la Veneția pentru avizare la 13 februarie 2023, cu unele mici excepții care se referă în mod special la reducerea perioadei supuse evaluării de la 15 ani (cum era prevăzut în art. 12 al. 3 lit.b din proiectul inițial al legii) la 12 ani (art. 11 al. 3 lit.a din proiectul supus avizării), mărirea cuantumului sumei de la 3 salarii medii pe economie (cum era prevăzut de art. 12 al.3 lit.c din proiectul inițial transmis Comisiei de la Veneția) la 5 salarii medii pe economie (cum este expus curent în varianta proiectului legii supusă avizării, art. 11 al.3 lit.b), cu excluderea criteriului de evaluare prevăzut inițial la art. 11 al.3 lit.a. *din anul 2016, candidatul nu a declarat donații sau dreptul de folosință a bunurilor care trebuiau declarate conform legii, iar beneficiul obținut astfel depășește 10 salarii medii pe economie la ziua evaluării.* O altă modificare minoră constă în excluderea din lista restricțiilor, impuse ca urmare a nepromovării vetting-ului, a exercitării funcțiilor private de notar, avocat, administrator autorizat, executor judecătoresc precum și funcții de demnitate publică timp de 5 ani din data rămânerii definitive a hotărârii Consiliului respectiv, a ordinului Procurorului General sau, după caz, a decretului Președintelui Republicii Moldova (după cum era prevăzut de art. 19 al. 5 din proiectul inițial), rămânând în vigoare restricțiile referitoare la ocuparea funcției de judecător/procuror (după cum este expus în redacția actuală a art. 18 alin.(5) lit.a din proiectul redactat al legii). Perioada de 7 ani de interdicție, însă, nu a fost modificată în pofida recomandării Comisiei de la Veneția și DGI, expusă în opinia comună nr. 1100/2022 CDL-AD(2022)-024 din 21 octombrie 2022 (paragraf 61), unde Comisia de la Veneția și DGI au constatat că ”impunerea interdicțiilor de a exercita profesii juridice...pentru o perioadă de timp

excesiv de lungă..., fără nicio evaluare a proporționalității cu severitatea faptei ar trebui reexaminată”.

Totodată, autorii proiectului nu au luat în considerație nici constatările Comisiei de la Veneția cu referire la „necesitatea verificării complete” care a stabilit că: „15. Comisia de la Veneția a recunoscut anterior că „nivelul extrem de ridicat de corupție poate justifica soluții la fel de radicale, cum ar fi o examinare a judecătorilor în exercițiu”14. O asemenea „situație critică și extraordinară” din sistemul judiciar ar **trebui „demonstrată în mod obiectiv”, trebuind cercetate alte metode de răspundere judiciară.**15 16. Raționamentul proiectului de lege este prezentat în detaliu în nota explicativă. Autoritățile fac referire la „situația extraordinară” din cadrul sistemului judiciar din Republica Moldova și la corupția rampantă, care este ilustrată de un număr mare de dosare penale intentate judecătorilor de către Procuratura Anticorupție și la participarea multor judecători în schema de spălare a banilor denumită „Laundromat-ul rusesc”. Potrivit autorităților, mecanismele existente de responsabilizare nu funcționează, fapt care are ca rezultat pierderea credibilității sistemului judiciar. Mai mult, combaterea corupției în sistemul judiciar este una dintre condițiile de bază rezultate din Acordul de Asociere Republica Moldova – UE. 17. Comisia de la Veneția constată că în Republica Moldova există deja mai multe instituții și mecanisme anticorupție obișnuite – cum ar fi Autoritatea Națională de Integritate, care deține competențe largi de control al bunurilor funcționarilor publici (inclusiv judecători și procurori). Judecătorii au obligația de a declara în fiecare an, în detaliu, veniturile lor, veniturile soților, obligațiile lor de credit etc. Procurorii specializați în anticorupție, care au fost și ei reformați recent, sunt competenți să se ocupe de actele de corupție din sistemul judiciar. În opinia Comisiei, înființarea de noi organe ad-hoc distrage resursele și sprijinul politic de la instituțiile obișnuite ale statului, care au fost create cu scopul precis de a combate corupția judiciară....19.... **Prin urmare, Comisia i-ar solicita Parlamentului Republicii Moldova doar să examineze justificarea reformei și disponibilitatea soluțiilor alternative cu o atenție deosebită”.**

În acest sens, autorul proiectului nu a adus nici un argument plauzibil în susținerea necesității în continuare a verificării complete a judecătorilor și procurorilor iar argumentul și raționamentele expuse în nota informativă la acest proiect precum că mecanismele de verificare existente la moment sunt inefective nu poate justifica crearea unei comisii ad-hoc de verificare. În circumstanțele menționate ar trebui revăzute mecanismele de evaluare a procurorilor atât pe partea profesională, cât în partea financiară și de integritate, care să fie reglementată prin lege și să asigure o evaluare și o decizie corectă și obiectivă, supusă unui control independent și imparțial.

Nota informativă mai operează cu noțiunea de *stare gravă în justiție*, care în opinia autorilor poate fi depășită prin mecanisme urgente și radicale. O anumită „*stare de criză*” în sectorul justiției nu poate fi depășită prin așa gen de mecanisme, care nu creează siguranța raporturilor între stat pe de o parte și persoana procurorului/judecătorului pe de altă parte. Un atare studiu în vederea constatării stării de fapt pe segmentul integrității etice și financiare a procurorilor, nu a fost elaborat, iar obiectivul prezentului proiect de lege nu are justificare.

Mai mult, urmează a fi luat în considerație și faptul că a fost adoptată și a intrat în vigoare *Legea nr.26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor*, care presupune că odată verificate organele de autoadministrare ar putea soluționa problemele din sistemul judiciar și al procuraturii prin intermediul mecanismelor și procedurilor legale ordinare. Totodată, considerăm că legislația națională prevede mecanisme clare de verificare a performanțelor, a integrității etice și financiare a procurorilor și judecătorilor.

O altă ”inovație” propusă în acest proiect redactat al legii (art. 22 al.3), constă în extinderea atribuțiilor comisiei de evaluare a judecătorilor și candidaților la funcția de judecător la Curtea Supremă de Justiție (instituită prin *Legea nr. 65/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție*), ceea ce denotă că pretinsul caracter unic, temporar și excepțional al exercițiului de evaluare externă a judecătorilor și procurorilor este neglijat *grosso modo* prin arogarea competențelor extinse ale acestei comisii, care are un termen limită de funcționare stabilit de art. 4 al.4 din *Legea 65/2023 (Comisia de evaluare activează până la numirea ultimului judecător al Curții Supreme de Justiție, eventual până la finalizarea examinării de către Curtea Supremă de Justiție a ultimei contestații depuse împotriva hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii conform art.18)*, pe când termenul limită de funcționare a comisiei de evaluare pentru judecători (ca și cea pentru procurori) potrivit proiectului supus avizării este stabilit până la 31 decembrie 2025 (art. 4 al.5) sau finalizarea examinării de către Curtea Supremă de Justiție a ultimei contestații depuse conform art.20.

O ”conformitate parțială” cu recomandările Comisiei de la Veneția și DGI expuse în §56 din *Opinia comună CDL-AD(2023)005* constă în concretizarea noțiunilor de „comportament arbitrar” sau „acte arbitrare” (art. 11 al.2 lit.a din proiectul supus avizării) prin explicarea caracterului arbitrar atunci când 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.

Au rămas însă neconforme recomandările privind activitatea și competența completelor de evaluare din cadrul comisiilor de evaluare (art.13), precum și rolul secretariatului în activitatea acestor complete, care au fost criticate de Comisia de la Veneția și DGI (§40-43 din *Opinia comună CDL-AD(2023)005*), nefiind soluționată și neconformitatea cu standardul ”*dubiilor serioase*” transpuse mot-a-mot din proiectul inițial al legii full-vetting transmis Comisiei de la Veneția (art. 12 al.2) în proiectul curent supus avizării (art. 11 al.3), care a fost criticat de Comisia de la Veneția și DGI în §63-69 din *Opinia comună CDL-AD(2023)005*.

Nu în ultim rând, proiectul revăzut al legii full-vetting nu a eliminat îngrijorările Comisiei de la Veneția și a DGI expuse în §100 al *Opinie 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 al.5 din proiectul inițial al legii full-

vetting transmis Comisiei de la Veneția sunt identice cu cele ale art. 19 al.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 acesteia 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.”*

În continuare, *in concreto* intervenim cu următoarele propuneri și obiecții, care în mare parte sunt aliniate la recomandările formulate de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția), după cum urmează:

I. În preambulul proiectului textul *„în vederea asigurării integrității judecătorilor și procurorilor și a sporirii încrederii societății în justiție”* are un puternic sens declarativ, iar folosirea acestuia ar putea fi admisă în contextul unor reflecții academice, dar nu și în textul legii. Standardul de integritate are un conținut fix, reguli stricte de aplicare și garanții de exercitare. Or, în activitatea judecătorului și a procurorului putem să apreciem dacă aceștia sunt sau, eventual, nu sunt integri și pe această dimensiune nu pot exista jumătăți de măsură sau o gradare a integrității. În asemenea circumstanțe, legea urmează să opereze cu noțiuni imperative, iar noțiunile să fie utilizate potrivit semnificației acestora și potrivit accepțiunii generale.

II. La Capitolul I DISPOZIȚII GENERALE

2.1. Articolul 2:

-**la alineatul (1)** includerea în proiect a prevederii că evaluarea reprezintă un exercițiu unic nu înlătură riscul unei proceduri de verificare repetată.

Menționăm în acest sens că în pct.21 a avizului *Comisiei de la Veneția*¹, întocmit pe acest proiect de lege s-a indicat că, „*Există pericolul ca un exercițiu similar de vetting să se repete la un moment dat în viitor, atunci când o altă forță politică va câștiga alegerile. Acest lucru ar fi devastator pentru independența și eficiența sistemului judiciar, care se bazează în mare măsură pe stabilitatea mandatelor judiciare, care nu ar trebui să fie pusă sub semnul întrebării de fiecare dată când se formează o nouă majoritate în Parlament.*”.

Referitor la prevederea care reglementează caracterul unic al evaluării, Comisia de la Veneția a motivat în pct. 24 că „*aceste prevederi rămân declarative și nu sunt obligatorii pentru nici o legislatură viitoare care ar putea decide să repete procesul de verificare*”.

La fel, independența procuraturii de puterea legislativă, executivă și judecătorească, de orice partid politic sau organizație social-politică, precum și de oricare alte instituții, organizații sau persoane, este expres stabilită în art. 3 alin. (3) din Legea cu privire la Procuratura nr. 3 din 25.06.2006.

Subsecvent, considerăm necesar includerea acestor garanții în Constituție, pentru a evita o verificare repetată, iar în mod special, pentru a exclude oricare eventuală influență/ingerință asupra procurorilor, în special din partea politicului.

- **alineatul (2)** propunem a-l completa cu literele e) și f) cu următorul cuprins:

„e) *principiul legalității*

f) *principiul proporționalității*”

Argumentare:

Principiile definite de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului cum ar fi: **legalitatea și proporționalitatea ar trebui să aibă un caracter obligatoriu pentru activitatea Comisiilor de evaluare.**

Or, într-un stat de drept obligația de respectare a legii este esențială presupunând ca element major cunoașterea Legii Supreme, care reprezintă garantul respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului, precum și al funcționării mecanismului statului de drept. Totodată, principiul legalității reprezintă o cerință obiectivă într-un stat de drept și o garanție a desfășurării în condiții optime a tuturor mecanismelor într-un stat. Datorită acestui fapt legalitatea trebuie considerată ca o regulă esențială la nivelul întregului sistem de drept.

În acest sens menționăm constatările Comisiei de la Veneția²: „*12. Spre deosebire de alte reforme judiciare din alte țări care implică un amendament constituțional, verificarea propusă a judecătorilor și a procurorilor în Moldova este reglementată de o lege organică. În consecință verificarea trebuie să rămână în cadrul constituțional, fapt care presupune, cel mai important, așa cum s-a menționat în Opiniile din 2019-*

¹ Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statului de Drept (DGI) al Consiliului Europei, 14 martie 2023, CDL-AD(2023)005

² Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru drepturile omului și statului de drept al Consiliului Europei referitoare la proiectul de lege cu privire la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor (Republica Moldova) adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 134-a sesiune plenară (Veneția, 10-11 martie 2023)

2022, menținerea rolului CSM ca unic organ competent să revoce judecătorii (ca și rolul similar, dar nu identic, al CSP în privința procurorilor).....14. Deși nu există nici un obstacol constituțional direct care să împiedice autoritățile să continue reforma conform planului, puterea discreționară a legislatorului nu este limitată. În asemenea chestiuni, legislatorul este constrâns și de principiul general al independenței judiciare și de statul de drept, care sunt recunoscute de Constituție.”

Totodată, considerăm că punerea în aplicare a unui sistem de control al integrității ar trebui să fie întotdeauna strict în conformitate cu principiul proporționalității.

În context, autorul proiectului urmează a lua în considerație și recomandările expuse în Opinia Comisiei de la Veneția³, după cum urmează: „76.Într-adevăr, **principiul proporționalității poate fi aplicat în practică de către Comisiile de evaluare, care ar întocmi raporturi negative doar în cazurile în care abaterile au atins un anumit prag de gravitate. Totuși, ar fi preferabil de menționat în lege că trebuie să existe un raport de proporționalitate între gravitatea abaterii imputabile și severitatea consecințelor. Ministerul Justiției susține că principiul proporționalității este deja consacrat în legislația actuală care reglementează statutul judecătorilor și al procurorilor și temeiurile răspunderii disciplinare a acestora. Acest lucru este pozitiv, însă Comisia de la Veneția reiterează că articolul 12 poate fi interpretat ca fiind susceptibil de a crea noi temeiuri pentru demitere, care nu sunt supuse normelor existente. Acesta este motivul pentru care ar fi recomandabilă menționarea principiului proporționalității în proiectul de lege, în pofida clarificărilor utile propuse de Ministerul Justiției.”**

2.2. La Articolul 3:

-la **alin. (1)** propunem a se revedea și a se reformula literele a), c) și d) având în vedere ambiguitatea și interpretabilitatea textului „, inclusiv cei care le exercită la data intrării în vigoare a prezentei legi”. În această ordine de idei nu este clar dacă autorul are în vedere funcțiile sau interimatul funcției. Astfel, dacă autorul are în vedere doar funcțiile menționate atunci textul „inclusiv cei care le ocupă la data intrării în vigoare a prezentei legi” este superflue având în vedere că la începutul frazei autorul indică spre exemplu **Procurorul General, adjunctii acestuia, procurori-șefi ai secțiilor Procuraturii Generale...**care și presupune, de altfel, **persoanele care la data intrării în vigoare a legii exercită aceste funcții**. Totodată, dacă autorul are în vedere și interimatul funcției atunci tot nu este clar dacă pentru cei care sunt interimari la data intrării a acestei legi, este necesar sau nu să fi întrunit perioada de un an.

Prin urmare, adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile, previzibile și clare se impune prin articolul 23 alin. (2) din Constituție, care stabilește obligația statului de a asigura dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle sale. În acest sens, norma constituțională stabilește că statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative. În Hotărârea nr. 26 din 23 noiembrie 2010, Curtea Constituțională a reținut

³ Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru drepturile omului și statului de drept al Consiliului Europei referitoare la proiectul de lege cu privire la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor (Republica Moldova) adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 134-a sesiune plenară (Veneția, 10-11 martie 2023)

că: „Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art. 23 din Constituție [...]”

Totodată, potrivit notei informative aferent proiectului autorul indică că subiecții evaluării externe sunt:

1. *Judecători (aproximativ 140 de persoane): a) toți președinții celor 15 instanțe și vicepreședinții de instanțe, inclusiv cei interimari, care au deținut funcțiile respective pentru o perioadă mai mare de un an, din 1 ianuarie 2017 până în prezent (circa 60 de persoane); b) toți judecătorii Curților de Apel: Chișinău, Bălți, Comrat, Cahul (circa 80 de judecători);*

2. *Procurori (aproximativ 230 de persoane): a) din cadrul Procuraturii Generale - Procurorul general interimar, adjuncții Procurorului General, procurorii pentru misiuni speciale și șefii/adjuncții de secții/direcții (circa 22 persoane); b) toți procurorii anticorupție și procurorii PCCOCS (circa 102 persoane); c) toți procurorii șefi și adjuncții acestora din 2017 până în prezent, inclusiv interimarii, (circa 100 de procurori).*

Având în vedere raționamentele expuse în nota informativă la acest capitol deducem că scopul legii este de a evalua subiecții prevăzuți la lit.a),c),d) alin.(1) art.3 care au ocupat aceste funcții începând cu 1 ianuarie 2017 până în prezent și cei care au asigurat interimatul acestora pentru o perioadă mai mare de un an. Prin urmare, la lit.a),c),d) alin.(1) art.3 propunem textul: „, inclusiv cei care le exercită la data intrării în vigoare a prezentei legi” a-l substitui cu textul „până la data intrării în vigoare a prezentei legi”;

-la alineatul (2) litera c) noțiunea și mecanismul notificării este reglementat contradictoriu și imprevizibil în lege, la fel nu este reglementată procedura și nu sunt prevăzute eventualele situații în care persoana din motive obiective nu poate fi notificată (boală, deplasare etc.).

III. La Capitolul II COMISIILE DE EVALUARE

3.1 La Articolul 4:

- la **alineatul (5)** urmează a fi corectată eroarea materială și cuvintele „lit.d)” urmează a fi substituită cu cuvintele „lit.g)”;

- la **alineatul (6)** considerăm necesar textul „și din alte surse neinterzise de lege” a-l exclude.

Argumentare: În primul rând formularea textului „alte surse neinterzise de lege” este una ambiguă și creează interpretări. În al doilea rând, 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.

3.2. La articolul 5

Procedura de evaluare în partea ce ține de colectarea informațiilor nu poate fi reglementată doar de prezenta lege, urmând a fi racordată la cadrul normativ conex.

3.3. La Articolul 6.

Reglementările formulate în partea ce se referă la modul de selectare și desemnare a membrilor comisiilor de evaluare vin în contradicție cu principiului separației puterilor în stat.

Potrivit prevederilor art.3 alin.(3) și (4) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, *„actul normativ trebuie să corespundă prevederilor Constituției Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, precum și legislației Uniunii Europene, trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care: proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune...”*

Potrivit prevederilor art.6 din Constituție *„în Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sânt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.”*

Art.124 din Constituția Republicii Moldova și art.1 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură prevede că *„Procuratura este o instituție publică autonomă în cadrul autorității judecătorești...”*, iar conform art.3 alin.(3) din Legea vizată *„Procuratura este independentă de puterile legislativă, executivă și judecătorească, de orice partid politic sau organizație social-politică, precum și de oricare alte instituții, organizații sau persoane. **Imixtiunea în activitatea Procuraturii este interzisă.**”*

Reieșind din prevederile normative enunțate, proiectul de Lege prezentat pentru avizare prezintă riscuri pentru autonomia Procuraturii, *or* modul prevăzut de desemnare a membrilor comisiilor de evaluare de către fracțiunile parlamentare reprezintă o expresie a voinței politice, fapt inadmisibil.

În altă ordine de idei, proiectul este lacunar la capitolul procedurii de alegere a membrilor acestor comisii. Astfel, nu este clară procedura de alegere a membrilor Comisiilor – propuși de fracțiuni parlamentare, cu respectarea reprezentării

proporționale a majorității și a opoziției având în vedere că la moment în Parlament sunt fracțiunile parlamentare „Partidul Acțiune și Solidaritate ” (63 deputați) (ce constituie 62,37% din numărul total de 101 deputați); „Fracțiunea parlamentară a Blocului Comuniștilor și Socialiștilor” (31 deputați) (ce constituie 30,69 7% din numărul total de 101 deputați). „Fracțiunea Parlamentară a Partidului ȘOR” (6 deputați) (ce constituie 5,94% din numărul total de 101 deputați). Prin urmare, reiese că fiecare fracțiune parlamentară (3 la număr) vor prezenta lista cu candidați (care de asemenea nu este clar numărul de candidați care poate fi propus de fiecare fracțiune parlamentară), dintre care Comisia juridică numiri și imunități va alege câte unul din fiecare fracțiune parlamentară sau având în vedere reprezentarea proporțională a opoziției 2 candidați vor fi din fracțiunea majoritară și un candidat din partea opoziției. Urmează a fi revizuite aceste norme cu indicarea concretă reieșind din situația actuală având în vedere că Comisiile se instituie pentru perioada de necesitate adică nu vor fi permanente.

Totodată, alineatul (4) art.6 din proiect prevede că *dacă una dintre fracțiunile parlamentare nu a desemnat nici o candidatură, sau dacă **candidatura propusă nu a fost aprobată cu numărul necesar de voturi**, Comisia de evaluare se constituie și activează cu numărul de membri ce a fost confirmat prin hotărârea Parlamentului conform alin.(7).* În primul rând, norma a fost formulată ambiguu în măsura în care nu specifică despre care „număr necesar de voturi” se are în vedere *votul majorității membrilor Comisiei juridice, numiri și imunități* (în condițiile alineatului (2) art.6) sau *votul a 3/5 din deputații aleși* (alin.(1) art.6). În al doilea rând, reiese că dacă candidatul propus, spre exemplu, de opoziție nu va întruni numărul necesar de voturi (fie a membrilor Comisiei juridice, numiri și imunități fie a 3/5 din deputații aleși) atunci Comisia de evaluare se va constitui și va activa fără membrul propus de opoziție ceea ce este contrar recomandărilor din Opinia⁴ Comisiei de la Veneția, expuse în par.38, după cum urmează: „38. *Articolul 6 alin. (1) lit. a) sugerează că componenta națională a CE va trebui să „respecte reprezentarea proporțională a majorității și a opoziției”.* Totuși, *nu este foarte clar dacă opoziția parlamentară are dreptul doar să propună 1 candidat din 3 sau, de asemenea, poate să se asigure că acest candidat este ales. Articolul 6 alin. (2) din proiectul de lege, cu referire la art. 6 alin. (1), pare să implice că candidatul propus de opoziție ar trebui să primească în continuare sprijinul unei majorități de 3/5 de voturi în plenul Parlamentului. Pentru Comisia de la Veneția, majoritatea parlamentară nu ar trebui să poată bloca alegerea candidatului propus de opoziție.* 39. *În comentariile sale scrise, Ministerul Justiției a susținut că, așa cum a demonstrat experiența procedurii pre-vetting-ului, majoritatea nu va bloca alegerea candidaților propuși de opoziție. El a adăugat că, chiar dacă nu se obține majoritatea necesară pentru numirea unui candidat susținut de opoziție, procesul de selecție poate începe din nou, iar opoziția poate propune un alt candidat. Este lăudabil faptul că, până în prezent, majoritatea nu a abuzat de puterea sa de a bloca sau cel puțin de a întârzia procesul de*

⁴ Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru drepturile omului și statului de drept al Consiliului Europei referitoare la proiectul de lege cu privire la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor (Republica Moldova) adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 134-a sesiune plenară (Veneția, 10-11 martie 2023)

*alegere a candidaților susținuți de opoziție. Acesta este un semn de maturitate politică. 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***".

Prin urmare, proiectul urmează a fi completat cu reglementări în vederea garantării opoziției parlamentare de a obține alegerea candidatului său în calitate de membru în comisiile de evaluare.

- Totodată, din redacția art.6 alin.(5) a proiectului 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 sedință 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.

3.4. La Articolul 7:

- **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. [HCC 4/2013, § 54]

La acest aspect, relevante sunt și statuările din Avizul comun al Comisiei de la Veneția 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 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.26 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.**27 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 CE28 . 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”.29 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”**

Având în vedere cele expuse propunem excluderea lit.f) din alin. (1) al art.7 din proiect;

-în alineatul (6) cuvântul „anual” propunem a-l substitui cu textul „la numirea în funcție, anual și la încetarea calității de membru al comisiei de evaluare” pentru asigurarea transparenței informației despre membrii comisiei de evaluare având în vedere că aceștia urmează să aibă o reputație ireproșabilă.

3.5. La Articolul 9:

- alineatul (2) urmează a fi exclus având în vedere argumentele expuse în pct. 2.1 din prezentul aviz;

- aliniatul (4) are o formulare arbitrară. În primul rând nu este indicat că funcționarul trebuie să dea acordul pentru a activa în componența secretariatului. În rândul doi este inadmisibil ca șeful secretariatului să ceară autorităților prin derogare de la lege detașarea angajaților pentru asistență în activitate. Urmează de a modifica și de a stabili această prerogativă numai pentru șeful comisiei de evaluare.

La Capitolul IV. PROCEDURA DE EVALUARE

4.1. La Articolul 11.

La articolul 11 din proiect, sunt prevăzute criteriile de evaluare externă a judecătorilor și procurorilor după cum urmează:

„Articolul 11. Criteriile de evaluare

(1) În sensul prezentei legi, evaluarea constă în verificarea integrității etice și financiare a subiecților indicați la art. 3 alin. (1).

(2) Se consideră că subiectul nu corespunde cerințelor de integritate etică dacă Comisia a stabilit că:

a) în ultimii 5 ani a încălcat regulile de etică și conduită profesională a judecătorilor, a procurorilor sau, după caz, a altor profesii, precum și dacă a avut un comportament arbitrar sau a emis acte arbitrare, 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;

b) în ultimii 10 ani a admis în activitatea sa incompatibilități și conflicte de interese incompatibile cu funcția deținută.

(3) Se consideră că un candidat nu corespunde criteriului de integritate financiară dacă Comisia are dubii serioase determinate de faptul că:

a) diferența dintre avere, cheltuieli și venituri din ultimii 12 ani depășește 20 de salarii medii pe economie, în cuantumul stabilit de Guvern pentru anul în care a început evaluarea;

b) în ultimii 10 ani a admis iregularități fiscale în urma cărora suma impozitului neplătit a depășit, în total, 5 salarii medii pe economie, în cuantumul stabilit de Guvern pentru anul în care a început evaluarea.

[...]

(5) La aprecierea corespunderii cu criteriile prevăzute la alin. (3) comisia de evaluare va lua în considerare inclusiv averea, cheltuielile, veniturile și persoanelor apropiate, astfel cum acestea sunt definite în Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, precum și ale persoanelor indicate la art. 33 alin. (4) și (5) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate.

(6) 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. Constatările din hotărârile judecătorești irevocabile se iau în considerare, în mod obligatoriu, de Comisia de evaluare.”

Subsecvent, art.18 alin.(5) prevede:

(5) Judecătorul sau, după caz, procurorul eliberat din funcție conform alin. (4):

a) nu are dreptul de a exercita funcția de judecător sau, după caz, procuror, timp de 7 ani din data rămânerii definitive a hotărârii consiliului respectiv, a ordinului Procurorului General sau, după caz, a decretului Președintelui Republicii Moldova;

b) este lipsit de dreptul la indemnizația unică de concediere, prevăzută la art. 26 alin. (3) din Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului, sau, după caz, prevăzută la art. 62 alin. (2) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură;

c) este lipsit de dreptul la pensie specială prevăzută la art.32 din Legea nr.544/1995 cu privire la statutul judecătorului, cu menținerea pensiei generale pentru limita de vârstă conform condițiilor generale stabilite de Legea nr.156/1998 privind sistemul public de pensii.”

- Prim, cu privire la textul a încălcat grav regulile de etică și conduită profesională a altor profesii din art.11 alin.(2) lit.a) menționăm următoarele.

Potrivit art.3 alin.(4) din Legea 3/2016 cu privire la Procuratură, printre altele „Procurorul este obligat să respecte Codul de etică al procurorilor.”

Legea 3/2016 cu privire la Procuratură nu obligă procurorul să respecte regulile de etică și conduită profesională a altor profesii. Or, considerăm inacceptabil ca procurorul să fie evaluat prin prisma încălcării sau nu a regulilor de etică și conduită profesională ale altor profesii din motiv că respectarea acestora nu a fost pusă în sarcina subiecților în perioada de timp 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 a altor profesii și obligativitatea respectării acestora, astfel încât să-și poată adapta conduita profesională la cerințele respective.

Totodată, potrivit pct.29 din Avizului Comisiei de la Veneția nr.1069/2021 din 13 decembrie 2021, Comisia a statuat că „Infraacțiunile minore nu ar trebui să constituie un motiv valabil pentru a respinge un candidat.”

-cu privire la art.11 alin.(3) lit.a) din proiect reiterăm statuările Comisiei de la Veneția nr.1069/2021 din 13 decembrie 2021: „73. În sfârșit, când se stabilesc fapte legate de îmbogățirea nejustificată sau nedeclararea donațiilor, Comisia de evaluare ar avea competența să solicite justificarea achizițiilor sau cheltuielilor, care au fost efectuate până la 15 ani înainte de adoptarea legii. Într-un context asemănător, deși a recunoscut că utilizarea unor asemenea prezumții este permisă, Comisia de la Veneția a observat că „obligația de a demonstra originea licită a [...] bunurilor sau a tranzacțiilor nu trebuie să impună o sarcină disproporționată judecătorului, trebuie să vizeze doar tranzacții deosebit de importante și nu trebuie să vizeze, de exemplu, un bun

pe care judecătorul sau familia acestuia îl posedă de zeci de ani. Obligația de a prezenta explicații trebuie să rămână rezonabilă.”

Totodată, indicăm asupra faptului că prevederile Codului Fiscal obligă păstrarea de către subiecți, a actelor contabile de evidență fiscală o perioadă de 5 ani. Prin urmare, în lipsa unei obligații lege de păstrare a actelor de evidență fiscală mai mult de 5 ani, subiecții evaluați ar putea fi în dificultate să prezinte la solicitare sau din oficiu pentru a se apăra anumite acte confirmatoare, motiv pentru care perioada de 12 ani supusă analizei din punct de vedere al integrității financiare urmează să fie redusă la o limită rezonabilă.

În contradicție, proiectul de lege face derogare de la aceste prevederi impunând subiecții supuși evaluării să prezinte în fața comisiei de evaluare actele contabile sau a bonurilor privind serviciile procurate pentru o perioadă care depășește termen de 12 ani.

Prin urmare, se impune necesitatea reducerii perioadei de timp care este luată în considerare a detectarea averii nejustificate și/sau a donațiilor nedeclarate, deoarece nu este realist că o persoană poate să păstreze urmele bunurilor sale o perioadă de timp atât de mare.

-cu privire la art.11 alin.(3) lit.b) care prevede că:

„(3) Se consideră că un candidat nu corespunde criteriului de integritate financiară dacă Comisia are dubii serioase determinate de faptul că:

b) în ultimii 10 ani a admis iregularități fiscale în urma cărora suma impozitului neplătit a depășit, în total, 5 salarii medii pe economie, în cuantumul stabilit de Guvern pentru anul în care a început evaluarea.”, menționăm următoarele:

Eventualele iregularitățile fiscale admise de subiectul evaluării nu constituie iregularități (acțiuni/inacțiuni) admise în exercitarea funcției motiv pentru care considerăm că acestea nu pot constitui un element de caracterizare a integrității din punct de vedere profesional.

Așadar, iregularitățile fiscale admise de subiectul evaluării în viața cotidiană exprimate spre exemplu prin omisiunea de plată la timp a unui impozit, care însă ar putea fi achitat cu penalitățile de rigoare ulterior, au loc în cadrul unor raporturi juridice private care nu vizează nicidecum funcția sau activitatea desfășurată în funcția de procuror sau judecător.

În aceste condiții, considerăm injustă aplicarea criteriului prevăzut la art. 11 alin.(3) lit.b) din proiect, la evaluarea subiecților prevăzuți de art.3 din proiect.

-*Secund*, analiza prevederilor art.11 combinate cu prevederile art.18 alin.(5) atestă următoarele:

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:

„În ceea ce privește procedura de lustrație, Curtea a concluzionat că predominanța aspectelor cu conotații penale (natura infracțiunii – falsa declarație de

lustrație – 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.

Cu privire la sintagma „*dubii serioase*” din conținutul art.11 alin.(3) din proiect reținem următoarele:

Este neconformă dreptului la un proces echitabil, adoptarea unei soluții de nepromovare a evaluării, eliberarea din funcție cu interdicția de a exercita funcția de procuror sau judecător timp de 7 ani, din data rămânerii definitive a hotărârii consiliului respectiv, a ordinului Procurorului General sau, după caz, a decretului Președintelui Republicii Moldova în baza unor „*dubii serioase*” privind necoresponderea subiectului evaluării criteriilor de integritate financiară prevăzute la art.11 alin.(3) din proiect.

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, sintagma „*are dubii serioase determinate de faptul că:*” din conținutul art.11 alin.(3) propunem a fi substituită cu textul „*deține probe suficiente cu privire la faptul că*”.

În acest sens, este de menționat că autorul în proiect le oferă comisiilor de evaluare **competențe foarte largi (art.14 din proiect) cum ar fi:** au acces în regim de timp real la sistemele informaționale care conțin informația necesară, pot primi informații de la orice persoană informații relevante despre subiectul evaluat, inclusiv persoanele fizice și juridice de drept public, inclusiv instituțiile financiare nu pot refuza prezentarea informației invocând protecția datelor cu caracter personal, a secretului bancar sau a altor date cu acces limitat, solicită informații de la subiectul evaluării...ș.a. Prin urmare, comisiile de evaluare **pot folosi pîrghiile legale de a stabili cu certitudine** (și nu doar dubii serioase) dacă candidații corespund cerințelor de integritate etică și/sau financiară sau nu.

Este de menționat că în cadrul procesului 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. [Avizul Curții constituționale nr. 1 din 15 martie 2022. pct.31]

În acest sens, criteriul „*dubii serioase*” a fost criticat și de către Comisia de la Veneția în opinia adoptată la 14 martie 2023 CDL-AD(2023)005, în care la pct.66 a statuat că,

„[...] Procedura de evaluare, în termenii prevăzuți și în ceea ce privește consecințele, are asemănări din punct de vedere material cu procedurile disciplinare; efectul nepromovării evaluării (eliberarea din funcție) din punct de vedere material este

același ca pentru cele mai grave abateri disciplinare sau ale unei pedepse accesorii care rezultă dintr-o condamnare penală pentru unele infracțiuni grave.”

Mai mult, Comisia în pct.68 și 69 din opinie, a indicat că, „[...] nimic nu împiedică legislatorul să ridice standardul de probă necesar pentru adoptarea deciziilor de către CE. Ceea ce constituie o sursă de îngrijorare pentru Comisia de la Veneția este faptul că CSM/CSP decide pe baza criteriului „dubiilor serioase. pct. 69 [...] criteriul „dubiilor serioase” se aplică tuturor motivelor enumerate la articolul 12. (*în prezent art.11*). Acest lucru poate fi problematic, de exemplu, în situația în care CSM decide să dispună demiterea unui judecător pe baza unui „*dubiu serios*” cu privire la faptul că acest judecător a încălcat o normă de conduită profesională.

Prin urmare, recomandăm autorului consolidarea garanțiilor în cadrul evaluării astfel încât, acestea din urmă să corespundă prevederilor art.6 CEDO care garantează respectarea standardului de probă - „*dincolo de orice dubiu rezonabil*”.

Subsecvent, considerăm că autorul urmează să țină cont de statuările Comisiei de la Veneția în opinia adoptată la 14 martie 2023 CDL-AD(2023)005, și în partea ce vizează considerentele privind proporționalitatea între gravitatea abaterii imputate și severitatea consecințelor.

Astfel, în pct.75 din opinie Comisia a reținut că, „Nu toate abaterile enumerate în articolul 12 ar implica eliberarea din funcție. Astfel, de exemplu, norma privind existența unui conflict de interese nu conține elemente care ar permite identificarea relevanței și gravității riscului iminent, tipurile de conflicte sau de incompatibilități sau natura acestora; dacă acestea au survenit într-o singură cauză sau la în cadrul unei anumite perioade etc. O observație similară se poate face în ceea ce privește comiterea unor „*acte arbitrare*”, care pot fi relativ minore și fără implicații grave. Subsecvent, în pct.77 Comisia reiterează că, criteriile de evaluare prevăzute în proiectul de lege pot fi interpretate ca fiind susceptibile de a crea noi temeiuri pentru demitere, care nu sunt supuse normelor existente. Acesta este motivul pentru care ar fi recomandabilă menționarea principiului proporționalității în proiectul de lege.

-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).

4.2. La articolul 12 alin.(4) din Proiect – „Declarația si chestionarul menționate la alin. (3) se prezinta in termenul stabilit de comisia de evaluare, care nu poate fi mai mic de 10 zile de la data solicitării, fiind semnate cu semnătura electronica. Lipsa unei

justificări rezonabile pentru refuzul de a prezenta sau neprezentarea în termen a declarațiilor sau a chestionarului de etică reprezintă temei pentru constatarea de către comisia de evaluare a nepromovării evaluării”.

Considerăm termenul de 10 zile este prea mic și insuficient pentru subiectul evaluării în ipoteza în care acesta nu deține informația solicitată și urmează să o solicite de la o autoritate sau persoana fizică sau juridică.

Conform art. 16 alin. (1) din Legea privind accesul la informație nr. 982 din 11.05.2000, termenul de furnizare a informației este de 15 zile lucrătoare⁵.

Respectiv, în ipoteza în care subiectul evaluării nu a primit informația solicitată în termenul de 10 zile, acesta va fi în imposibilitate de a prezenta declarațiile/chestionarul complet, fapt ce se va solda cu nepromovarea evaluării.

Un alt argument în vederea majorării termenului este determinat de imposibilitatea prezentării informației de către subiectul supus evaluării ar putea fi în deplasare de serviciu în străinătate, concediu medical sau, anual de odihnă anterior planificat, circumstanțe care nu i-ar permite prezentarea informațiilor solicitate în termen de 10 zile.

4.3. La articolul 14 :

- alin. (1) prevede că *„... Comisiile de evaluare pot primi de la orice persoana informații relevante despre subiectul evaluat și poate acumula de sine stătător informațiile respective”.*

În acest sens, urmează a fi stabilit și reglementat un mecanism clar privind modalitatea și sursele de colectare a informațiilor (mass-media, rețele de socializare, de la colegii de muncă ai subiectului evaluării, etc) și respectiv, cum și cine va verifica veridicitatea acestor informații.

- în alineatul (2) urmează a fi revăzut și corectată eroarea materială, or art.11 alin.(5) la care se face referire în acest alineat nu prevede persoanele de la care comisiile pot solicita informația necesară;

- cu referire la alineatul (3) reiterăm constatările Comisiei de la Veneția în opinia adoptată la 14 martie 2023 CDL-AD(2023)005, în care la pct.85 a statuat că: *„Având în vedere amploarea exercițiului de evaluare, care se poate referi la conduita, bunurile, averea și cheltuielile judecătorilor/procurorilor și a persoanelor afiliate acestora, proiectul de lege ar trebui să stabilească unele limite cu privire la tipul de informații care poate fi solicitat și obținut. În special, proiectul de lege nu conține excepții cu privire la informația potențial auto-incriminatoare, informația privilegiată (secretul profesional al avocatului), informațiile medicale sau alte informații cu caracter privat. Dreptul la viață privată și de familie, prevăzut la articolul 28 din Constituție și la articolul 8 din Convenția europeană a drepturilor omului trebuie respectate în ceea ce privește judecătorii și procurorii evaluați. Comisia și DGI reamintesc că o îngrijorare similară a fost exprimată în opinia din 2019.”*

Prin urmare, proiectul de lege trebuie să stabilească categoriile de informații care nu pot fi solicitate de către Comisia de evaluare sau care pot fi solicitate doar în anumite cazuri și doar cu o anumită procedură.

⁵ Informațiile, documentele solicitate vor fi puse la dispoziția solicitantului din momentul în care vor fi disponibile pentru a fi furnizate, dar nu mai târziu de 15 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii de acces la informație.

Totodată, considerăm că pentru a asigura echitatea procedurii ar fi bine de asigurat dreptul subiectului evaluării de a participa în procesul acumulării informațiilor inclusiv posibilitatea de contestare a anumitor acțiuni.

4.4. La articolul 16:

- **alin. (3)** din proiect se prevede că: *”Audierea are loc în ședință publică, care se înregistrează prin mijloace audio și video. Completul de evaluare poate decide să desfășoare audierea sau o parte a acesteia în ședință închisă dacă acest lucru este absolut necesar pentru asigurarea ordinii publice, protecția vieții private sau moralității”*.

La acest aspect, Comisia de la Veneția a recomandat că *„o cerere a judecătorului sau a procurorului în cauză de a avea o audiere cu ușile închise a cazului său ar trebui, în mod normal, să fie acceptată.”*

Se propune următoarea redacție: *”Audierea are loc în ședință publică, care se înregistrează prin mijloace audio și video. La cererea subiectului evaluării audierea sau o parte a acesteia are loc în ședință închisă.”*

Pornind de la raționamentul că autorul proiectului reglementează expres competențele Comisiei de evaluare: va acumula și analiza informația, va comunica scris subiectului dubiile în privința acestuia care urmează a fi discutate în cadrul audierii, nu este clar caracterul public al ședințelor de audiere, or principiul prezumpției nevinovăției nu a fost abrogat, detaliile/circumstanțele discutate în cadrul ședinței *de facto*, pot atinge *inviolabilitatea și securitatea personală a procurorului și familiei acestuia, expunând astfel procurorul la oricare risc.*

În asemenea circumstanțe, se urmărește timorarea procurorilor fără a ține cont de faptul că procurorii exercitând funcțiile acționează în numele statului.

Caracterul public al audierilor nu poate fi interpretat ca o garanție a imparțialității și corectitudinii membrilor comisiei.

Mai mult, scopul evaluării este verificarea corespunderii subiectului unor criterii, decizia finală aparținând CSP-ului.

La fel, autorul proiectului impune comisia de evaluare să sesizeze organele competente pentru documentare și sancționare a subiectului evaluării în cazul în care constată încălcări ale legii.

În acest sens, proiectul de lege nu reglementează situația subiectului supus evaluării pe perioada de timp în care autoritatea sesizată va examina și va dispune o soluție pe caz, iar în particular în cazul în care nu se va stabili vinovăția subiectului evaluării;

-la alin.(5), printre drepturile subiectului evaluării, urmează a fi inclus și dreptul de recuzare a membrilor Comisiei și a Secretariatului Comisiei. Or, deși alineatul (8) face careva trimitere la instituția recuzării, în conținutul proiectului Legii nu este stipulată procedura soluționării cererilor de recuzare.

4.5. La Articolul 18.

-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 Consiliul 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 sau nu consideră necesar reluarea procedurii de evaluare 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.⁴⁴ 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.**”*

Având în vedere cele expuse, propunem următoarea redacție a alineatului (2) al art.18:

„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 constată promovarea sau nepromovarea evaluării.”*

- alineatul (3) al art.18 urmează a fi revăzut și adus în concordanță cu recomandările Comisiei de la Veneția în Opinia comună (2023): *„94.Mai mult decât atât, **audierea în ședință publică nu implică în mod necesar ca raportul de evaluare, în special unul negativ, să fie făcut public și în această etapă.** Comisia de la Veneția a declarat anterior într-un context similar că „efectele negative ale unei asemenea publicări asupra reputației persoanei pot fi cu greu eliminate printr-o rectificare ulterioară, iar persoana afectată nu are mijloace să se apere împotriva unor asemenea efecte negative. Aceasta din urmă poate părea a fi o măsură proporțională necesară într-o societate democratică numai atunci când [colaborarea cu regimul anterior] este definitiv verificată, și nu înainte. **Prin urmare, publicarea ar trebui să aibă loc numai după o hotărâre a instanței.** În consecință, în opinia sa din anul 2019, Comisia a recomandat ca raportul de evaluare să nu fie făcut public până când CSM/CSP va lua o decizie sau până când instanța de apel o confirmă. Aceste considerații sunt la fel de pertinente prezentului proiect de lege. Articolul 18 alin. (6), care prevede regula generală de publicare a rapoartelor de evaluare la această etapă precoce, ar trebui eliminat.”;*

- la alineatul (5) interdicția judecătorului/procurorului de a exercita funcția de judecător sau procuror timp de 7 ani este abuzivă prin limitarea drepturilor judecătorilor/procurorilor de a activa.

Menționăm că, conform prevederilor art.43 alin.(1) din Constituție ” *Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii*”. În context, menționăm că, în Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) al Consiliului Europei privind proiectul de Lege cu privire la Curtea Supremă de Justiție, adoptată în cadrul celei de-a 120-a sesiune plenară

(11-12 octombrie 2019) ” orice sistem de vetting prevăzut de proiectul de lege și punerea sa în aplicare ar trebui să respecte Constituția actuală și, în special, dispozițiile constituționale privind independența sistemului judiciar”⁶.

Totodată, restricția procurorilor/judecătorilor eliberați din funcție ca temei al nepromovării evaluării este mai drastică decât sancțiunea complementară a unei infrațiuni. Prin urmare, 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: „În ceea ce privește procedura de lustrare, Curtea a concluzionat că predominanța aspectelor cu conotații penale (natura infrațiunii – 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.

Reiterăm că sintagma „dubii serioase” din conținutul art.12 alin.(2) și art.18 alin.(4) din proiect este neconformă dreptului la un proces echitabil, iar 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”.

4.6. La articolul 19:

- alineatul (1) propunem ca termenul de contestare a hotărârii CSM/CSP de 5 zile să fie înlocuit cu termenul de 15 zile, pentru a permite persoanelor ce vor fi evaluate de a avea timp suficient pentru a pregăti contestația.

- alineatul (5) prevede că Curtea Supremă de Justiție poate: 1) respinge contestația; 2) admite contestația și dispune reluarea procedurii de evaluare de către Comisie sau consiliu. În continuare alineatul (6) al aceluiași articol stipulează că CSJ admite contestația doar dacă constată erori procedurale grave sau circumstanțe de fapt care puteau duce la promovarea evaluării. În acest sens, nu este clar din ce considerente Curtea Supremă de Justiție este limitată în dreptul de a aprecia fondul cauzei și poate doar fie respinge contestația fie admite și dispune reluarea procedurii. Or, în cazul în care spre exemplu există circumstanțe de fapt care puteau duce la promovarea evaluării din ce considerente Curtea Supremă de Justiție nu poate aprecia și a se expune pe fondul cauzei. Totodată, nu este clar cum va proceda CSJ dacă raportat la informațiile colectate în cadrul procedurii de evaluare ajunge la o concluzie opusă celor formulate de comisia de evaluare sau de consiliu, care ar fi argumentele pentru care instanța de judecată este limitată în dreptul de a aprecia fondul cauzei.

⁶ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)020-e) (para 47-48)

În acest sens reiterăm recomandările Comisiei de la Veneția și DGI⁷ 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**”.*

Având în vedere cele expuse considerăm judicios a introduce reglementări în sensul stabilirii competenței CSJ de a examina cauza de a aprecia și a se expune pe fondul cauzei fără a fi limitată sau condiționată în sensul garantării dreptului la un proces echitabil și la un recurs efectiv două drepturi fundamentale prevăzute de art.6 și art.13 de Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

În vederea atingerii acestui scop, Convenția Europeană a Drepturilor Omului reglementează două drepturi procedurale, care se concretizează în garanții cu privire la punerea în valoare în fața instanțelor judiciare a drepturilor ce sunt recunoscute persoanelor. Or, o protecție eficientă a drepturilor omului nu poate fi realizată prin simpla consacrare a unor drepturi substanțiale, ci este necesar ca aceste drepturi să fie însoțite de garanții fundamentale de ordin procedural, care să asigure mecanismele corespunzătoare de punere în valoare.

Cu respect,

Procurorul General interimar

Ion MUNTEANU

⁷ Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General pentru drepturile omului și statului de drept al Consiliului Europei referitoare la proiectul de lege cu privire la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor (Republica Moldova) adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 134-a sesiune plenară (Veneția, 10-11 martie 2023)