

NOTA INFORMATIVĂ

la proiectul Legii privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor

1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului

Proiectul de Lege privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor a fost elaborat de Ministerul Justiției.

Versiunea inițială a proiectului de lege a fost elaborată în baza Conceptului privind evaluarea extraordinară a integrității judecătorilor și procurorilor, aprobat prin Ordinul ministrului justiției nr 49/2023¹.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite

Reforma justiției, demarată în anul 2021, a debutat cu inițierea procesului de elaborare a proiectului legii privind evaluarea integrității etice și financiare a judecătorilor și a procurorilor, numit „procesul de vetting”.

Reieșind din rigorile Constituției și a standardelor internaționale în domeniu, precum și pentru a permite desfășurarea acestei reforme într-un mod cât mai organizat, etapizat și focusat pe categorii de subiecți, procesul de evaluare externă a fost divizat în **3 etape consecutive**:

1. Procesul de evaluare a candidaților la funcțiile vacante din Consiliul Superior al Magistraturii (în continuare - CSM), din Consiliul Superior al Procurorilor (în continuare - CSP), și din colegiile din cadrul acestor organe de auto-administrare (colegiile disciplinare, colegiile de selecție și carieră, și colegiile de evaluare a performanțelor).

2. Procesul de reformare a Curții Supreme de Justiție (în continuare - CSJ) și de evaluare a judecătorilor și candidaților pentru funcția de judecători ai CSJ.

3. Procesul de evaluare externă a judecătorilor din curțile de apel, a judecătorilor din instanțele de fond și a procurorilor, care este divizat în 2 sub-etape:

- a) evaluarea judecătorilor și procurorilor din funcțiile și instituțiile cheie;
- b) evaluarea celorlalți judecători și procurori din instituțiile de drept.

Evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor reprezintă **o obligație asumată de Republica Moldova la nivel național și internațional**. Această reformă este una din condiționalitățile de bază ce rezultă din Acordul de asociere Republica Moldova-Uniunea Europeană. Având în vedere aspirațiile de aderare la Uniunea Europeană, această reformă nu poate fi în nici un caz, amânată pentru un timp îndelungat, or va periclita iremediabil reformarea sistemului de drept și curățarea corpului de judecători și procurori.

¹ Conceptul poate fi vizualizat la linkul:

https://justice.gov.md/sites/default/files/document/concept_final_vetting_23.02.2023.pdf

Remarcăm faptul că în procesul de elaborare a reglementărilor privind evaluarea integrității judecătorilor și procurorilor s-a ținut cont de recomandările Comisiei de la Veneția din anii 2019, 2021 și 2022 referitor la proiectul legii cu privire la evaluarea judecătorilor CSJ. Or, mecanismul de evaluare externă a judecătorilor și procurorilor este în mare parte similar mecanismului de evaluare a judecătorilor CSJ.

Menționăm că în Opinia sa din 2019 (pct. 18-19, 37-40, 84) dar și cea din 2021, **Comisia de la Veneția a constatat deja, situația extraordinară în care se află Republica Moldova cu privire la starea gravă în justiție.** Stare care din 2019, s-a agravat, fiind creat un blocaj total în sistemul justiției. Mai mult, s-a reiterat că, în principiu, autoritățile statului decid ca în cazuri extraordinare, **când mecanismele interne eșuează, pot fi aplicate mecanisme urgente și radicale:** de exemplu mecanismul de evaluare din Ucraina, cel din Albania, cel de pre-vetting în Moldova.

Spre deosebire de situația din anul 2019, deși judecătorii și procurorii în mare majoritate sunt aceiași, totuși o îmbunătățire calitativă a activității acestora nu s-a produs, dimpotrivă s-a agravat, iar mecanismele interne ale organelor de auto-administrare nu au funcționat. De asemenea, credibilitatea în actul justiției a scăzut simțitor.

Acestea fiind spuse, prezentăm o scurtă informație despre cele mai recente cazuri de condamnare din sistem:

- la 02.02.2023, Curtea Supremă de Justiție a condamnat definitiv un avocat la **3 ani** de închisoare pentru trafic de influență, pretins asupra procurorilor și judecătorilor;
- la 03.02.2023, Judecătoria Edineț a condamnat un ofițer de urmărire penală la **3 ani** de închisoare pentru trafic de influență, pretins asupra judecătorilor.

La moment, Procuratura Anticorupție reprezintă acuzarea de stat în instanța de judecată în privința a – **12 judecători, 15 procurori, 24 avocați**, și alți intermediari.

De asemenea, prezentăm informația din Raportul „*Ruperea cercului vicios: Regîndirea cadrului instituțional anticorupție în Republica Moldova*”² referitor la situația critică din sistem din anii precedenți:

„Mai multe exemple nefericite de cazuri de corupție din sistemul judecătoresc au fost aduse în atenția opiniei publice în 2016, dezvăluind că 16 judecători ar fi fost implicați în activități de spălare a circa 70 de miliarde de dolari americani în cadrul schemei rusești de spălare a banilor³. Rolul instanțelor în această conspirație a fost semnificativ, dat fiind faptul că anume ele au emis ordonanțe judecătorești pentru transferuri de fonduri suspecte. Dosarele împotriva judecătorilor sunt încă în curs de examinare. Deși CSM a fost la curent cu implicarea judecătorilor în cazurile

² Raportul este disponibil în limbile română și engleză, la linkul: <https://ccia.md/reports/ruperea-cercului-vicios/>

³ Informația de la Conferința de presă a Procuraturii anticorupție și a Centrului Național Anticorupție din 21 septembrie 2016 poate fi găsită la linkul: <https://anticoruptie.md/ro/dosare-de-coruptie/doc-cum-a-functionat-spalatoria-ruseasca-scheme-prezentate-de-procuratura-anticoruptie>

respective încă din 2012, se pare că nu a luat măsuri până în 2016, mult timp după ce au fost aduse daune sistemului bancar moldovenesc.

Mai mulți judecători implicați în cazurile respective au fost fie evaluați cu „foarte bine” în evaluările lor de performanță de către organele relevante ale CSM, fie au fost promovați în funcții administrative în cadrul judecătoriilor sau la curțile de apel în perioada 2014-2016⁴. Procuratura Anticorupție nu a dezvăluit că a încetat urmărirea penală în ceea ce privește judecătorii respectivi.⁵ La 27 octombrie 2020, CSM a acceptat cererea a cinci dintre judecătorii urmăriți în dosarul „spălătoriei rusești” de a le fi anulată suspendarea din funcție și de a reveni la locul de muncă. Ulterior, alți doi judecători au fost găsiți vinovați de emiterea cu bună știință a unei hotărâri judecătorești contrare legii, dar eliberați de răspundere penală în legătură cu intervenirea prescripției de tragere la răspundere penală; un altul a fost achitat. Unsprezece cauze sunt în curs de examinare în instanță, iar avocații depun multiple cereri de recuzare împotriva judecătorilor care examinează cauzele, ceea ce duce la amânări.⁶

Referitor la alte acuzații de corupție în privința judecătorilor, deși au fost inițiate cauze penale, doar un judecător a fost găsit vinovat de luare de mită („corupție pasivă”) și condamnat la șapte ani de închisoare. Un alt judecător a fost găsit vinovat de aceeași infracțiune în prima instanță, dar a fost achitat ulterior de Curtea Supremă de Justiție.⁷

Articolul 307 din Codul penal al Republicii Moldova privind „pronunțarea cu bună-știință de către judecător a unei hotărâri, sentințe, decizii sau încheieri contrare legii” este considerat un mecanism care pune în pericol independența justiției.⁸ Mai mulți judecători au fost supuși urmăririi penale în temeiul acestei dispoziții, a cărei constituționalitate a fost confirmată de Curtea Constituțională în 2018. Decizia respectivă a stabilit că un judecător poate fi urmărit penal „doar în baza unor probe incontestabile, care ar demonstra intenția judecătorului în emiterea actului judecătoresc contrar legii”⁹.

Un raport al Freedom House din 2019, care monitorizează selectivitatea justiției penale în Republica Moldova,¹⁰ a evidențiat tratamentul inegal în cadrul unor cauze penale similare care, potrivit procurorilor, au legătură cu dosarul fraudei bancare. Politicianul și omul de afaceri Ilan Șor, în prezent fugar, a beneficiat de tratament preferențial din partea organelor de urmărire penală și a instanțelor de

⁴ Promisiunea neîndeplinită privind un sistem judecătoresc independent în Moldova, Raport al misiunii, Comisia Internațională a Juriștilor, 2019, https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/03/2019-ICJ-Raport-Independenta-Justitiei-RM_RO.pdf.

⁵ Raport privind monitorizarea selectivității justiției penale, Freedom House Moldova, 2021, <https://www.lhr.md/ro/2021/10/raportul-de-monitorizare-selectivitatii-justitiei-penale-2020-2021/>

⁶ Dosarele judecătorilor din „Laundromat”. Unii au cerut recuzarea judecătorilor, alții cer despăgubiri de la stat, Ziarul de Gardă, 27 iunie 2021, www.zdg.md/stiri/stiri-justitie/dosarele-judecatorilor-din-laundromat-unii-au-cerut-recuzarea-judecatorilor-altii-cer-despagubiri-de-la-stat/.

⁷ Trei judecători condamnați în ultimii doi ani pentru corupție, Anticorupție.md, 2016, <https://anticoruptie.md/ro/stiri/trei-judecatori-condamnati-pentru-acte-de-coruptie-in-ultimii-doi-ani>

⁸ Promisiunea neîndeplinită privind un sistem judecătoresc independent în Moldova, Raport al misiunii, Comisia Internațională a Juriștilor, 2019, https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/03/2019-ICJ-Raport-Independenta-Justitiei-RM_RO.pdf

⁹ Hotărârea Curții Constituționale nr. 12 din 28 martie 2017, disponibilă la adresa <http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=612&l=ro>.

¹⁰ Raport de monitorizare a selectivității justiției penale, Freedom House Moldova, 2019 [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Judicial Integrity Selective-Criminal Justice ROMANIAN FINAL.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Judicial%20Integrity%20Selective-Criminal%20Justice%20ROMANIAN%20FINAL.pdf).

judecată. Tergiversările în procesele de judecată au fost, de asemenea, un simptom al justiției selective în cazul Ș 1: din cele 98 de ședințe de judecată monitorizate, 68 au fost amânate.¹¹ Raportul relevă că justiția selectivă este produsul unei colaborări nefirești dintre politic și justiție, iar selectivitatea justiției are două manifestări principale: favorabilă sau nefavorabilă subiecților cu afiliere politică, în funcție de cât de apropiați sunt subiecții forțelor politice care controlează justiția.

Freedom House a realizat ulterior un raport la aceeași temă în 2021¹². Acesta a scos în evidență mai multe cauze penale cu caracteristici similare, dar cu abordări procedurale diferite, în special evaluări diferite și inconsecvente ale actelor de constatare întocmite de ANI referitoare la îmbogățirea ilicită, soluții diferite ale instanțelor în cazuri similare cu tipologii identice etc. 56% din totalul ședințelor de judecată monitorizate pentru acest raport au fost amânate, ceea ce a dus la tergiversări. Monitorizarea a confirmat, de asemenea, un favoritism clar: într-un exemplu de rezonanță privind o serie complexă de acuzații penale cu privire la inculpații din grupul Platon, cazurile care ar fi putut avea un rezultat pozitiv¹³ au fost examinate rapid, în pofida multitudinii de participanți la dosar și a înlocuirii judecătorilor.

Un raport recent al CRJM privind aplicarea sancțiunilor penale în Republica Moldova¹⁴ a constatat că instanțele par să fie conștiente de importanța circumstanțelor specifice ale inculpatului în stabilirea sentinței, dar aplică o abordare formalistă în ceea ce privește criteriile de individualizare. Deși instanțele de judecată acordă atenție chestiunii proporționalității în stabilirea pedepselor, mecanismele prevăzute de legislație pentru a asigura un echilibru între consecințele faptei și al autorului, pe de o parte, și răspunderea și pedeapsa potrivită, pe de altă parte, nu par să producă efectul scontat.¹⁵ Această tendință se observă în motivarea hotărârilor în general, dar și în motivarea criteriilor de individualizare, în special în ceea ce privește proporționalitatea și circumstanțele atenuante sau agravante. CSJ și judecătoriile din afara Chișinăului par a fi cele mai problematice în această privință.

¹¹ În cazurile care implicau subiecți ai opoziției, procesele de judecată s-au desfășurat cu o rapiditate remarcabilă, în timp ce cei care aveau șanse de a fi achitați au fost supuși unor întârzieri mari. Contrarul acestui fenomen s-a înregistrat în cazurile în care au fost implicați subiecți apropiați de partidul de guvernământ.

¹² Raport de monitorizare a selectivității justiției penale, Freedom House Moldova, 2019 https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Judicial_Integrity_Selective-Criminal_Justice_ROMANIAN_FINAL.pdf.

¹³ Veaceslav Platon, care a devenit proprietar în diferite bănci și companii de asigurări din Republica Moldova în perioada post-sovietică și a menținut legături strânse cu bancherii ruși implicați în spălarea de bani <https://ccia.md/wp-content/uploads/2022/07/Republica-Offshore-Analiza-factori-contribuit-frauda-sistematica-spalarea-banilor-sectorul-bancar-de-asigurari-financiar-Moldova.pdf>

¹⁴ Raport privind aplicarea sancțiunilor penale în Republica Moldova, Consiliul European, 2022, <https://rm.coe.int/report-criminal-sanctions-rom/1680a1c6f1>.

¹⁵ În documentul „De la hotărâri judecătorești la justiție. Cum asigurăm o mai bună motivare a hotărârilor judecătorești în Republica Moldova?”, elaborat de Centrul de Resurse Juridice din Moldova, autorii au identificat principalele cauze ale adoptării hotărârilor judecătorești slab motivate și au analizat deficiențele juridice și constrângerile practice care slăbesc eforturile sistemului judecătoresc din Moldova în a asigura o calitate adecvată a motivării. Aceste deficiențe provin din practica judiciară neuniformă și ca urmare a impactului limitat al eforturilor de standardizare a practicii judecătorești; volumul de muncă al judecătorilor și distribuția neuniformă a acestuia; motivarea defectuoasă și superficială a hotărârilor judecătorești; comportamentul deficient prestabilit al judecătorilor actuali, inoculat judecătorilor nou-numiți; lipsa de personal care să asiste judecătorii; respectarea termenelor legale, adesea în detrimentul altor cerințe, inclusiv a celor privind motivarea hotărârilor. Documentul este disponibil la adresa https://crjm.org/wp-content/uploads/2021/11/2021-22-10-De-la-hotarari-judecatoresti-la-justitie_2021-RO_FINAL.pdf.

În ceea ce privește sancțiunile aplicate în cazurile de corupție, din cele peste 400¹⁶ de hotărâri analizate emise de CSJ în perioada ianuarie 2017 – decembrie 2020, un raport al CRJM¹⁷ din 2022 a stabilit că în peste 90% din cauzele de corupție faptele în sine sau subiecții implicați au fost în acte de mică corupție. 7% dintre cauze se referă la subiecți sau cauze de mare corupție. Justiția în cauzele de corupție a fost înfăptuită, în medie, în termen de 3,5 ani. Fiecare al doilea caz examinat a fost trimis la reexaminare cel puțin o dată.

Din totalul sancțiunilor aplicate de judecători, în 8 din 10 cazuri condamnății nu au petrecut nicio zi în închisoare. 55% din sentințele primei instanțe sunt casate. Soluțiile judecătorilor curții de apel sunt diferite în 48% de cazuri (rata deciziilor de achitări în cauzele de corupție este de cel puțin patru ori mai mare decât în alte cauze penale).

Publicarea hotărârilor judecătorești oferă o perspectivă asupra modului în care un judecător aplică legea. În 2020¹⁸, pe baza analizei a 1.340 de hotărâri judecătorești adoptate în perioada 1 ianuarie 2018 – 31 martie 2019, CRJM a constatat că anonimizarea hotărârilor judecătorești în Republica Moldova este inconsecventă. Astfel de inconsecvențe au fost constatate în 55% din dosarele de corupție. În 149 de hotărâri legate de dosarele de corupție (28% din totalul de 530 de hotărâri analizate), judecătorii (cu excepția CSJ) au abuzat de această practică în domenii precum identificarea autorilor sau instigatorilor unei infracțiuni. În 118 hotărâri (22%), numele judecătorului, procurorului, polițistului, mediatorului, executorului judecătoresc, notarului sau avocatului nu au fost dezvăluite. Există mai multe dosare în care valoarea mitei a fost secretizată în hotărâri judecătorești în cauze de rezonanță. Aceste exemple arată anonimizarea excesivă și necorespunzătoare a unor elemente-cheie din astfel de hotărâri judecătorești, ceea ce reduce impactul prevenirii corupției prin hotărâri judecătorești bine motivate și transparența față de societatea civilă.

Au existat cazuri când prima instanță și curțile de apel, inclusiv în cauze penale de rezonanță, au examinat dosare cu ușile închise. De exemplu, cazul fostului prim-ministru Vladimir Filat, care a fost condamnat pentru luare de mită și trafic de influență, a fost examinat în întregime cu ușile închise, în pofida solicitării inculpatului de a avea un proces public. Alte două cazuri legate de fraudă bancară ar fi fost examinate în întregime cu ușile închise. Deși instanțele pot exclude publicul de la toate ședințele sau de la o parte a unui proces, acest lucru trebuie să se facă numai în circumstanțe excepționale, strict justificate de la caz la caz, și să facă obiectul unei supravegheri și revizuirii judiciare permanente. Comisia Internațională a Juriștilor și-a exprimat îngrijorarea cu privire la desfășurarea ședințelor cu ușile închise, în special în cauzele penale în care există un interes public.¹⁹”

¹⁶ Reprezintău 95% din numărul total de hotărâri disponibile în mod public pe site-ul CSJ la momentul respectiv.

¹⁷ Hotărârile și sancțiunile aplicate în cazurile de corupție - cât de uniformă este practica judiciară?, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 2022, https://old.crjm.org/wp-content/uploads/2022/01/2022-01-25-studiu-sanctiuni-coruptie-versiunea_pre-machetata-site.pdf.

¹⁸ Transparența justiției versus datele cu caracter personal. O analiză a modului de publicare a hotărârilor judecătorești în Republica Moldova, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 2020, <https://crjm.org/wp-content/uploads/2020/01/Transparența-just-vs-date-caract-pers.pdf>.

¹⁹ Promisiunea neîndeplinită privind un sistem judecătoresc independent în Moldova, Raport al misiunii, Comisia Internațională a Juriștilor, 2019, https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/03/2019-ICJ-Raport-Independenta-Justitiei-RM_RO.pdf

În context, menționăm **factorii care au determinat efectuarea evaluării externe**:

- risc sporit de influențare a judecătorilor/procurorilor din cauza lipsei de integritate;
- ineficiența cadrului normativ actual ce reglementează mecanismul de evaluare a integrității judecătorilor/procurorilor;
- lipsa siguranței pentru cetățeni de a fi protejați de eventualele abuzuri și încălcări ale drepturilor lor și nivelul scăzut al încrederii în sistemul justiției în general;
- ineficiența procedurilor actuale de evaluare a judecătorilor și a procurorilor este deja constatată, or, pe parcursul ultimilor ani acestora li se atribuia în mod automat calificativul ”foarte bine”, fără a fi supuși unei verificări reale și credibile;
- ineficiența procedurii disciplinare, care se demara ”la comandă”, doar contra judecătorilor/procurorilor care nu erau loiali CSM sau PG/CSP.

Finalitățile urmărite de promovarea prezentului proiect de lege constau în:

- 1) sporirea calității actului de justiție;
- 2) crearea mecanismului pentru efectuarea ultimei etape a evaluării externe a integrității judecătorilor și procurorilor;
- 3) asigurarea numirii unor judecători și procurori imparțiali și integri;
- 4) eliminarea din sistem a judecătorilor și procurorilor lipsiți de integritate.

Apelarea la exercițiul de evaluare externă în mod etapizat este justificată de faptul că mecanismele interne au eșuat de nenumărate ori, organele de auto-administrare fiind în imposibilitate de a epura sistemul din interior, iar corupția sistemică și lipsa de integritate au afectat cronic sistemul justiției.

Este important de a preciza că exercițiul de evaluare propus prin prezentul proiect de lege va fi unul irepetabil. Acest fapt este expres prevăzut în conținutul proiectului de lege. Un argument suplimentar în susținerea acestei teze este că în lipsa avizării pozitive din partea Comisiei de la Veneția și în lipsa susținerii din partea partenerilor de dezvoltare, apelarea la un exercițiu similar de evaluare nu va fi posibilă.

Cu referire la **documentele de politici** relevante, menționăm că elaborarea și promovarea acestui proiect rezultă din angajamentele internaționale asumate de Republica Moldova în contextul obținerii statutului de stat-candidat pentru aderare la Uniunea Europeană, precum și din:

- obiectivul 1.2.2, acțiunea „a) Elaborarea cadrului normativ cu privire la evaluarea extraordinară (externă) a judecătorilor și procurorilor în conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția” din Planul de acțiuni pentru implementarea *Strategiei privind asigurarea independenței și*

integrității sectorului justiției pentru anii 2022–2025, aprobată prin Legea nr. 211/2021;

- act. 8.14 din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2023 aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 90/2023 „Elaborarea proiectului de lege cu privire la evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor în conformitate cu recomandările Comisiei de la Veneția”.

Subliniem că, întru realizarea obiectivelor trasate de documentele de politici menționate, inițial a fost elaborat Conceptul privind evaluarea extraordinară a judecătorilor și procurorilor, care conține elementele-cheie ale întregului proces de evaluare externă. Acest document a fost consultat public de mai multe ori atât în anul 2021, cât și pe parcursul anului 2022 (după demararea procesului de pre-vetting). În procesul de consultare au fost implicați judecătorii și procurorii din instituțiile principale, reprezentanții CSM și CSP, precum și partenerii de dezvoltare.

3. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Prezentul proiect de lege reprezintă ultima etapă a procesului de evaluare externă a judecătorilor și procurorilor din instituțiile principale din domeniu.

Proiectul cuprinde detalii despre: subiecții evaluării, instituțiile ce vor fi implicate în procesul respectiv, procedura de evaluare, efectele promovării și eșuării procesului de evaluare, procedura de contestare ș.a.

OBIECTUL EVALUĂRII EXTERNE

Obiectul evaluării externe îl constituie **integritatea etică și financiară** a subiectului evaluării. Criteriile de evaluare vor fi similare cu cele stabilite pentru evaluarea judecătorilor CSJ.

În timpul evaluării integrității, persoanei îi sunt verificate activele și cheltuielile sale, raportate la veniturile legale disponibile și declarate. În cazul constatării unor neconcordanțe care depășesc vădit o marjă admisibilă, stabilită expres în proiectul de lege, între activele disponibile și cheltuielile suportate și veniturile legal disponibile, se consideră că subiectul nu a promovat evaluarea integrității.

Verificarea bunurilor și cheltuielilor nu se limitează doar la subiectul evaluării, dar implică și membrii familiei acestuia. Astfel, în cazul imposibilității persoanei evaluate de a-și justifica bunurile și cheltuielile, precum și sursa donațiilor, aceasta nu va promova evaluarea integrității.

De asemenea, aspectul de integritate presupune și verificarea cazurilor când judecătorii și procurorii nu au rezolvat starea de conflict de interese în activitatea lor.

Nepromovarea evaluării va avea drept consecință eliberarea din funcție a judecătorului/procurorului vizat. Proiectul prevede o marjă admisibilă de diferență între veniturile declarate și cele constatate/stilul de viață, astfel încât diferențele sau chestiunile minore ce nu pot fi justificate nu vor atrage după sine eliminarea din sistem.

SUBIECȚII EVALUĂRII EXTERNE

Evaluarea propusă va viza următoarele categorii de subiecți:

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, care au deținut aceste funcții pentru o perioadă mai mare de un an (*circa 100 de procurori*).

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

Atenționăm că categoriile de subiecți menționate vizează doar judecătorii și procurorii din funcțiile-cheie din judecătorii și procuraturi. Referitor la persoanele care au asigurat interimatul unor funcții de conducere din cadrul judecătoriilor și procuraturilor, precizăm că urmează a fi evaluate doar persoanele care au asigurat interimatul pentru perioada vacanței funcției de conducere respective. Astfel, persoanele care au asigurat interimatul în legătură cu imposibilitatea temporară a conducătorului de a-și exercita atribuțiile (de ex. aflarea acestuia în concediu medical), nu vor cădea sub incidența prezentei legi.

Cifrele menționate mai sus includ inclusiv persoanele care pot demisiona. Se estimează că aproximativ 30-40% din judecătorii și procurorii care sunt subiecți ai evaluării vor demisiona.

Reiterăm faptul că cea de-a 3-a etapă a procesului de evaluare extraordinară este divizată în 2 sub-etape:

a) evaluarea judecătorilor și procurorilor din funcțiile și instituțiile cheie;

b) evaluarea celorlalți judecători și procurori din instituțiile de drept.

Cu privire la categoriile de subiecți din sub-etapa a 2-a (Judecătoria Chișinău, judecătorii care solicită promovarea în funcții de conducere sau instanțele superioare, Procuratura Chișinău, procurorii care doresc promovarea în funcțiile de conducere sau în procuraturile superioare) menționăm că aceștia vor fi evaluați de către colegiile din cadrul CSM/CSP, care de asemenea urmează a fi evaluate, fortificate și capacitate cu instrumentele corespunzătoare. În acest context, în Parlament au fost deja

înregistrate două proiecte de legi²⁰ care au drept scop reorganizarea colegiilor de selecție și evaluare din cadrul CSM și CSP. Astfel, după finisarea procesului de „pre-vetting” și a procesului de evaluare externă a judecătorilor și procurorilor, colegiile menționate își vor relua activitatea, urmând să evalueze judecătorii și procurorii în funcție.

CADRUL INSTITUȚIONAL

În procesul de evaluare a integrității judecătorilor și procurorilor vor fi implicate următoarele structuri:

1. Comisia de evaluare a judecătorilor și Comisia de evaluare a procurorilor

Reieșind din faptul că numărul de subiecți ce urmează a fi evaluați este mult mai mare decât în cazul evaluării prevăzute de Legea nr. 26/2022 și decât numărul celor prevăzuți de Legea nr. 65/2023 privind evaluarea judecătorilor CSJ, proiectul propune crearea a două comisii de evaluare. Acestea vor avea aceeași structură și mod de organizare și funcționare, cu deosebirea că una se va specializa pe evaluarea externă a judecătorilor, iar alta – pe evaluarea externă a procurorilor.

Fiecare comisie de evaluare va fi formată din 6 membri: 3 membri vor fi naționali, iar 3 vor fi internaționali, la propunerea partenerilor de dezvoltare. În același mod se propune selectarea și a membrilor supleanți (1 național și 1 internațional). Condițiile pe care trebuie să le întrunească membrii, precum și modul de selectare a acestora vor fi similare celor prevăzute în Legea nr. 26/2022 și în Legea nr. 65/2023 privind evaluarea judecătorilor CSJ.

Comisiile de evaluare vor avea posibilitatea să se organizeze în procesul de lucru în câte 2 complete de evaluare (a câte 3 membri fiecare). Aprobarea raportului de evaluare se va face cu votul unanim al membrilor completului. În cazul în care nu va exista unanimitate, raportul va fi examinat de Comisia de evaluare, urmând a fi aprobat de majoritatea membrilor săi.

Avantajele acestui model de constituire și funcționare a completelor de evaluare sunt:

- examinarea rapidă a dosarelor de evaluare;
- accelerarea procesului de evaluare;
- constituirea completelor mixte în caz de recuzări/abțineri a membrilor completelor de evaluare.

Membrii Comisiilor de evaluare trebuie să fie experți cu o vastă experiență, integritate și profesionalism demonstrat. Pentru identificarea și selectarea membrilor

²⁰ Proiectele de lege menționat epot fi accesate la linkurile:

<https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6419/language/ro-RO/Default.aspx>
<https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6437/language/ro-RO/Default.aspx>

naționali și a celor internaționali, se va folosi modelul aplicat pentru Comisia creată prin Legea nr. 26/2022:

a) 3 membri cetățeni ai Republicii Moldova – la propunerea fracțiunilor parlamentare, cu respectarea reprezentării proporționale a majorității și a opoziției, aprobați cu votul a 3/5 din deputații aleși;

b) 3 membri – la propunerea partenerilor de dezvoltare, aprobați cu votul a 3/5 din deputații aleși.

Fiecare Comisie de evaluare va dispune de câte un secretariat.

Atât comisiile de evaluare, cât și secretariatele acestora vor avea acces la orice baze de date deținute de autoritățile publice din țară și, respectiv, la sistemele informaționale care conțin date relevante pentru realizarea mandatului acestora și anume, pentru evaluarea integrității etice și financiare a subiecților evaluării, inclusiv prin intermediul platformei de interoperabilitate MConnect.

2. Consiliul Superior al Magistraturii și Consiliul Superior al Procurorilor

CSM și CSP vor avea un rol decisiv, similar cu mecanismul propus pentru procesul de evaluare a judecătorilor CSJ, unde ultimul cuvânt în confirmarea raportului Comisiei de evaluare îl are CSM.

În urma evaluării, fiecare Comisie de evaluare va întocmi un raport privind promovarea sau nepromovarea evaluării integrității etice și financiare, care va fi transmisă către CSM/CSP, împreună cu o copie a dosarului de evaluare. În decurs de 30 zile de la recepționarea materialelor respective, CSM/CSP urmează să ia o decizie reieșind din următoarele opțiuni:

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 nepromovarea evaluării.

După reevaluare, Comisia de evaluare va transmite repetat raportul către CSM/CSP, care fie va accepta raportul respectiv, fie îl va respinge și va constata promovarea sau nepromovarea evaluării.

Subliniem că proiectul reglementează dreptul atât a reprezentantului Comisiei de evaluare, cât și a persoanei evaluate de a-și prezenta poziția/opinia în fața CSM/CSP.

Efectele hotărârilor CSM/CSP privind nepromovarea evaluării:

Prin mecanismul propus, CSM/CSP va putea să intervină în mod deplin, pentru a asigura evitarea eventualelor carențe sau abuzuri ce ar putea afecta independența judecătorilor/procurorilor, fapt ce va fi în corespundere cu rigorile prevederilor constituționale relevante. Deciziile CSM și cele ale CSP vor putea fi contestate direct la CSJ.

Judecătorii care nu au promovat evaluarea integrității vor fi eliberați din funcție prin hotărârea CSM. În cazul procurorilor, hotărârea CSP de constatare a nepromovării evaluării va fi transmisă Procurorului General, care prin ordin va dispune eliberarea acestora din funcție. Iar eventuala nepromovare a evaluării integrității de către Procurorul General se va decide de CSP, urmând a fi eliberat din funcție de către Președintele Republicii Moldova.

3. Curtea Supremă de Justiție

În cadrul CSJ va fi constituit completul special pentru examinarea contestațiilor depuse împotriva hotărârilor CSM/CSP privind cariera judecătorilor/procurorilor.

CSJ va putea anula hotărârea CSM/CSP doar dacă va constata existența unor circumstanțe de fapt sau erori procedurale care puteau duce la promovarea evaluării de către subiectul evaluat (similar Legii nr. 26/2022).

În acest scop, se propune menținerea completului de judecată creat pentru examinarea contestațiilor în cadrul mecanismului de evaluare a integrității judecătorilor CSJ. Or, către acel moment, completul dat deja va avea experiență în examinarea acestui tip de litigii.

Amintim că art. 18 alin. (3) din Legea nr. 65/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție, prevede că contestațiile se examinează de un complet format din primii 3 judecători ai Curții Supreme de Justiție care au promovat evaluarea și nu au activat în cadrul Curții Supreme de Justiție până la data de 31 decembrie 2022.

PROCEDURA DE EVALUARE

Procedura de evaluare va implica următoarele etape principale:

1. Anunțarea concursului de către CSM;
2. Întocmirea listelor cu persoanele ce urmează a fi evaluate;
3. Colectarea datelor privind persoanele ce urmează a fi evaluate;
4. Analiza datelor și examinarea acestora cu participarea persoanei evaluate și emiterea raportului Comisiei de evaluare;
5. CSM/CSP va examina raportul Comisiei de evaluare, având opțiunile de a aproba sau respinge raportul Comisiei de evaluare;
6. Contestarea hotărârii CSM/CSP în CSJ (dacă este cazul);
7. Executarea hotărârii CSM/CSP.

ASPECTE DE CONSTITUȚIONALITATE

Reforma dată nu propune modificarea Constituției, dar va implica plenar CSM și CSP ca actori-cheie, ce dispun de mandat constituțional de a decide în privința carierei judecătorilor și procurorilor.

Suspiciunea rezonabilă privind caracterul ilicit al bunurilor va fi pusă pe seama Comisiei de evaluare. Ulterior persoana evaluată va urma să combată această suspiciune.

Referitor la verificarea respectării regimului de interese în activitatea judecătorilor și procurorilor, comisiile de evaluare vor putea veni cu evaluări preliminare în privința subiecților supuși evaluării, după care aceștia din urmă vor avea posibilitatea să explice raționamentele deciziilor emise sau a acțiunilor întreprinse.

EFECTELE NEPROMOVĂRII EVALUĂRII EXTERNE

Subiecții care nu vor promova evaluarea externă vor fi eliberați din funcțiile deținute. De asemenea, persoanele respective vor fi lipsite de dreptul de a exercita funcția de judecător/procuror timp de 7 ani, din data rămânerii definitive a hotărârii CSM (în cazul judecătorilor), ordinului Procurorului General (în cazul procurorilor), sau decretului Președintelui Republicii Moldova (în cazul Procurorului General).

Subliniem că proiectul conține garanții pentru a evita eliberarea din funcție a judecătorului/procurorului pentru iregularități financiare minore – fiind introdusă o marjă de câteva salarii medii pe economie drept diferență permisă între averea/veniturile și cheltuielile subiectului evaluării.

Menționăm că eliberarea din funcție a judecătorilor/procurorilor care nu vor promova evaluarea integrității se va efectua fără parcurgerea unei proceduri disciplinare. Acest fapt este în conformitate cu p. 50 din **Opinia CDL-AD(2022)024 Comisiei de la Veneția**, care a subliniat că „Procesul de evaluare/veting descris în proiecte nu poate fi în niciun caz egalat cu procedura disciplinară. După cum a remarcat anterior Comisia de la Veneția, "[e]valuarea și răspunderea disciplinară sunt (sau ar trebui să fie) două lucruri foarte diferite". Răspunderea disciplinară necesită o abatere disciplinară. O performanță negativă, care duce la un rezultat general negativ al unei evaluări, poate proveni și din alți factori decât o abatere disciplinară. Prin urmare, o propunere conform căreia rezultatele negative ale evaluării generale ar trebui să ducă la inițierea unei proceduri disciplinare ridică probleme.”

Se ia în considerație riscul ca o parte din actualii judecători/procurori să nu promoveze evaluarea integrității. Însă, menținerea acestora în funcție după ce rezultatele evaluării vor deveni publice, va denigra imaginea sistemului justiției, va reduce încrederea cetățenilor în justiție și va reduce la zero toate eforturile depuse pentru deblocarea sistemului și curățirea de elementele coruptibile.

Drept urmare, susținem cu fermitate ideea încetării mandatului doar pentru judecătorii/procurorii care nu vor promova evaluarea integrității.

Se planifică Comisia de evaluare să finalizeze procesul de verificare a integrității judecătorilor și procurorilor până la finele anului 2025.

4. Fundamentarea economico-financiară

Activitatea celor două Comisii de evaluare va fi asigurată **din contul bugetului de stat** (din contul mijloacelor financiare prevăzute în bugetul Ministerului Justiției pentru implementarea reformelor ce țin de evaluarea externă/extraordinară a judecătorilor și procurorilor), precum **și al partenerilor de dezvoltare**. Or, proiectul prevede posibilitatea de finanțare a activității Comisiilor de evaluare și din alte surse neinterzise de lege.

Gestionarea resurselor financiare ale Comisiei de evaluare se va face de către Ministerul Justiției. Menționăm în calitate de exemplu similar de gestionare a resurselor financiare ale Comisiei de evaluare create în baza Legii nr. 26/2022.

Implementarea proiectului va implica cheltuieli de la bugetul de stat în partea ce ține de:

- **Identificarea și întreținerea sediului** (ex: servicii comunale, pază, ș.a.);

Se propune ca sediul necesar pentru desfășurarea activității Comisiilor de evaluare să fie identificat de către Guvernul Republicii Moldova.

- **Remunerarea membrilor naționali:**

Proiectul prevede achitarea pentru fiecare membru, desemnat de actorii interni, din contul bugetului de stat, a indemnizației lunare echivalente cu dublul salariului de funcție al Judecătorului Curții Supreme de Justiție cu vechimea în muncă de peste 16 ani, stabilit la data intrării în vigoare a prezentei legi.

Potrivit *Tabelului nr. 1 din Anexa nr. 4 la Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar*, pentru judecătorii Curții Supreme de Justiție cu vechimea în muncă în funcția de judecător de până la 16 ani este stabilită clasa de salarizare 119 și coeficientul de salarizare 12,29.

De asemenea, precizăm că pentru anul 2023, pentru judecătorii Curții Supreme de Justiție a fost stabilită valoarea de referință în mărime de 2600 lei. Drept urmare, indemnizația lunară al unui membru național va constitui:

$$12,29 * 2\ 600 \text{ lei} * 2 = 63\ 910 \text{ lei.}$$

Pentru o perioadă de 6 luni (dacă proiectul va intra în vigoare la finele lunii iunie anul curent), indemnizația ce urmează a fi plătită celor 6 membri naționali din ambele comisii de evaluare va constitui aproximativ:

$$(63\ 910 \text{ lei} * 6 \text{ luni}) * 6 \text{ persoane} = 2\ 300\ 760 \text{ lei}$$

În context, trebuie să subliniem faptul că în cadrul bugetului de stat pentru anul 2023, Ministerului Justiției i-au fost alocate resurse financiare **în sumă de 13 978,5 mii lei** pentru implementarea reformelor ce țin de evaluarea externă/extraordinară a judecătorilor și procurorilor.

Cu privire la remunerarea angajaților din cele două secretariate, menționăm că persoanele care vor fi angajate în secretariate nu vor avea statut de funcționari publici. Ca și în prezent, cheltuielile ce țin de angajarea și remunerarea acestora vor fi asumate de către partenerii de dezvoltare.

- **Indemnizațiile ce țin de posibilele demisii**

Atât judecătorii, cât și procurorii care nu vor dori să fie supuși evaluării externe vor putea depune cerere de demisie în termen de 20 de zile de la notificarea privind inițierea evaluării sale.

Existența unor astfel de cereri va reclama achitarea indemnizațiilor de concediere egale cu:

a) 50% din produsul înmulțirii salariului mediu lunar al judecătorului la numărul de ani complet lucrați în **funcția de judecător** (art. 26 alin. (3) din Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului).

În lipsa unor date certe privind judecătorii concreți care vor decide să demisioneze și vechimea în funcția de judecător relevantă pentru calculul indemnizației, nu poate fi oferit un calcul precis privind costul acestei opțiuni.

Cu titlu de exemplu, dacă un judecător al curții de apel cu o vechime în mediu de 20 ani de activitate, va decide să plece onorabil din sistem, suma necesară pentru achitarea indemnizației unice de concediere a acestuia va constitui:

$30\,000 \text{ lei} \times \text{salariul mediu lunar} \times 50\% \times 20 \text{ ani} = 300\,000 \text{ lei}.$

b) 50% din produsul înmulțirii ultimului salariu lunar la numărul de ani complet lucrați în **funcția de procuror** (art. 62 alin. (2) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură)

Astfel, în cazul unui procuror din cadrul Procuraturii Generale cu vechimea în muncă de 20 de ani, indemnizația va constitui:

$30\,000 \text{ lei} \times \text{ultimul salariu lunar} \times 50\% \times 20 \text{ ani} = 300\,000 \text{ lei}$

Având în vedere că, la moment, nu pot fi estimate cu precizie mijloacele financiare necesare pentru acoperirea cheltuielilor condiționate de demisia judecătorilor/procurorilor și, respectiv, de achitarea indemnizațiilor, acestea vor fi solicitate la ulterioara rectificare a bugetului de stat.

5. Modul de incorporare a proiectului în sistemul actelor normative în vigoare

Pentru buna implementare a procesului de evaluare externă a judecătorilor și procurorilor, Comisia de evaluare a procurorilor va trebui să aprobe în termenul stabilit în proiect:

1. Regulamentul propriu de organizare și funcționare;
2. Regulamentul Secretariatului comisiei de evaluare.

Subliniem că cadrul normativ conex, necesar pentru buna desfășurare a activității Comisiei de evaluare a judecătorilor se elaborează în temeiul Legii nr.

65/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului

Conform prevederilor art. 20 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, elaborarea prezentului proiect de lege a fost demarată odată cu publicarea pe pagina web oficială a Ministerului Justiției la compartimentul Transparența decizională, directoriul “Anunțuri privind inițierea elaborării actelor normative”, a **anunțului de inițiere a procesului de elaborare**, care poate fi accesat la linkul: <https://justice.gov.md/ro/content/anunt-privind-initierea-procesului-de-elaborare-conceptului-de-evaluare-externa-0>.

Elaborarea prezentului proiect de lege a fost precedată de **elaborarea Conceptului** privind evaluarea extraordinară a integrității judecătorilor și procurorilor, supus consultărilor în modul stabilit. Versiunea inițială a Conceptului a fost consultată public în anul 2021, iar cea finală a fost consultată public în luna februarie 2023, fiind aprobat prin Ordinul ministrului justiției nr. 49/2023.

Referitor la **versiunea inițială a proiectului de lege**, menționăm că aceasta de asemenea, a fost consultată public în luna februarie 2023, fiind ulterior transmis spre examinare Comisiei de la Veneția, care s-a expus asupra prevederilor acestuia prin Opinia nr. CDL-AD(2023)005²¹.

Versiunea ajustată a proiectului de lege a fost consultată public la data de 10 mai 2023, cu participarea reprezentanților judecătorilor, procurorilor, CSM, CSP. Se preconizează continuarea consultării publice a proiectului în vederea îmbunătățirii acestuia după consultarea repetată a acestuia cu Comisia de la Veneția.

Secretar de stat

/semnat electronic/

Stanislav COPETCHI

²¹ Opinia Comisia de la Veneția, link: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)005-e)