

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.

La baza versiunii inițiale a proiectului de lege a stat Conceptul 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 și focusat, 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 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 judecător al CSJ.

3. Procesul de evaluare externă a judecătorilor și procurorilor din funcțiile și instituțiile cheie.

Evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor reprezintă **un angajament asumat 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, acest fapt va periclita iremediabil reformarea sistemului de drept și curățarea corpului de judecători și procurori.

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 referitoare la prezentul proiect de lege (nr. CDL-AD(2023)005 din 14 martie 2023 și nr. CDL-AD(2023)023 din 13 iunie 2023). De asemenea, au fost luate în considerare recomandările din Opiniile Comisiei de la Veneția din anii 2019, 2021 și, 2022 referitoare la proiectul legii cu privire la evaluarea judecătorilor CSJ. Or, mecanismul de evaluare externă a judecătorilor și

¹ Conceptul poate fi vizualizat la linkul: https://justice.gov.md/sites/default/files/document/concept_final_vetting_23.02.2023.pdf

procurorilor este în mare parte similar mecanismului de evaluare externă 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 administrare a respectivelor sisteme 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 începutul anului curent, Procuratura Anticorupție informa despre prezentarea acuzării 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 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

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>

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.

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 anulat 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 judecătorec 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 judecată. Tergiversările în procesele de judecată au fost, de asemenea, un simptom al justiției selective în cazul Șor: 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.

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 judecătorec 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.

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>

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.

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

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.

¹⁶ Reprezentau 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/Transparenta-just-vs-date-caract-pers.pdf>.

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

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 societății în sistemul justiției în general;
- promovarea/numirea în unele funcții-cheie din sistemul judecătoresc și din procuratură a unor persoane cu probleme de integritate;
- îndeplinirea necorespunzătoare a atribuțiilor pe parcursul ultimilor ani de către unii judecători și procurori;
- 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.

Experiența acumulată a arătat că reforma justiției prin modificarea legislației nu își are impactul dorit asupra independenței și responsabilității sistemului judiciar și al procuraturii, deoarece aceste reforme nu au schimbat mentalitatea și comportamentul judecătorilor și procurorilor. Republica Moldova a cunoscut cel puțin trei mari „valuri” de reforme ale justiției, dar nici unul dintre ele nu a reușit să creeze un sistem de justiție independent și responsabil. În acest context, Guvernul actual nu are altă opțiune decât să promoveze măsuri care vor acționa dincolo de modificările legislative, prin crearea unui mecanism de evaluare externă pentru judecători și procurorii din funcțiile-cheie din domeniu.

Referitor la problemele depistate, prezentăm următoarele date statistice:

- Conform indicelui de percepere a corupției pentru anul 2021, lansat de Transparency International la data de 25 ianuarie 2022, Republica Moldova ocupă locul 105 din 180 de țări, cu un scor de 34 de puncte. Printre „vecinii de clasament” ai Republicii Moldova sunt Ecuador (36), Coasta de Fildeș (36), Panama (36), Peru (36) și Albania (35). De remarcat că România a înregistrat un scor al IPC de 45 puncte, Estonia (74), Lituania (61), Letonia (59)²⁰.

- Potrivit datelor Barometrului Opiniei Publice, ediția din luna octombrie-noiembrie 2022, doar 16,4% din cei chestionați au declarat că au încredere în justiție. Menționăm că sondajul a fost efectuat pe un eșantion de 1 132 de persoane

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

²⁰ A se vedea: https://www.ipn.md/ro/moldova-in-indicele-perceptiei-coruptiei-2022-la-mijlocul-clasamentului-7967_1094939.html

din 85 de localități, reprezentativ pentru populația adultă a Republicii Moldova (cu excepția regiunii transnistrene)²¹, eroarea maximă fiind de $\pm 3\%$.

- Conform indicelui Stat de Drept al Proiectului Justiției Mondiale, din 140 de țări, Moldova se află pe locul 105 în ceea ce privește lipsa corupției, pe locul 77 în ceea ce privește justiția civilă și pe locul 85 în ceea ce privește justiția penală.²²

Reieșind din faptul că reputația judecătorilor/procurorilor depinde și de percepția publicului despre justiție în general, considerăm că evaluarea extraordinară a integrității etice și financiare a acestora este o necesitate stringentă pentru asigurarea bunei funcționări a sistemului judecătoresc și procuraturii.

Finalitățile urmărite de promovarea prezentului proiect de lege constau în:

- 1) sporirea calității actului de justiție;
- 2) crearea mecanismului pentru efectuarea până la 31 decembrie 2025 a evaluării externe a integrității etice și financiare a judecătorilor și procurorilor din funcțiile-cheie din domeniul justiției;
- 3) asigurarea menținerii în funcție a judecătorilor și procurorilor imparțiali și integri, fapt care va justifica și ulterioara majorare a salariilor acestora;
- 4) eliminarea din sistem a judecătorilor și procurorilor lipsiți de integritate;
- 5) sporirea încrederii cetățenilor în sistemul judecătoresc și cel al procuraturii.

Apelarea la exercițiul de evaluare externă în mod etapizat este justificată de faptul că mecanismele interne au eșuat de nenumărate ori, organele de 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*

²¹ Informație generală despre sondaj: <https://ipp.md/2022-12/prezentarea-rezultatelor-sondajului-sociologic-barometrul-opinii-publice-noiembrie-2022/>. Pag. 19 din prezentarea sondajului: <https://ipp.md/wp-content/uploads/2022/12/Prezentarea-rezultatelor-BOP-2022.pdf>.

²² A se vedea: <https://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Moldova/>

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

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

Subliniem că, întru realizarea obiectivelor setate în documentele de politici indicate, 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 a treia și 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, criteriile 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 contextul verificării integrității etice, vor fi verificate aspectele stabilite la art. 11 alin. (2) lit. a) și b)²³.

Menționăm că, la recomandarea Comisiei de la Veneția, utilizarea noțiunii de „arbitrar” în cadrul criteriului de la art. 11 alin. (2) lit. a) va fi efectuată raportându-se la modul în care „arbitrarul” este apreciat de CtEDO.²⁴ În context, specificăm că CtEDO definește ca fiind arbitrară situația în care judecătorii nu prezintă nici o motivare pentru deciziile/hotărârile adoptate, sau când acestea sunt bazate pe greșeli evidente de fapt sau de drept comise de judecători.²⁵

²³ Conținutul art. 11 alin. (2) din proiect:

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

a) în ultimii 5 ani a încălcat grav regulile de etică și conduită profesională a judecătorilor sau, după caz, a procurorilor, precum și dacă a avut un comportament arbitrar sau a emis acte arbitrare în ultimii 10 ani, 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 care afectează funcția deținută.”

²⁴ Pentru detalii, a se vedea § 56 din Opinia comisiei de la Veneția nr. CDL-AD(2023)005.

²⁵ **Exemple din procedura civilă:** Respingerea fără o motivare clară a unui recurs într-o cauză civilă și menținerea unei decizii care era în mod clar contrară circumstanțelor cauzei, chiar dacă recurentul indica expres asupra acestei contradicții (Dulaurans v. France, 2000, § 38); Refuzul judecătorilor, fără vreun motiv, de a anula ordinul de eliberare din funcție, care era bazat pe un raport de evaluare a performanțelor anulat anterior de aceiași judecători (Tel v. Turkey, 2017); Anularea de către instanța de recurs a deciziei instanței de fond (prin care au fost acordate compensații prevăzute de legislația muncii) fără a explica în vreun fel acest lucru și fără a face referire la lege, care prevedea aceste compensații (Andelković v. Serbia, 2013; Lazarević v. Bosnia and Herzegovina, 2020).

Exemple din procedura penală: Condamnarea în baza recunoașterii vinovăției la faza urmăririi penale, fără a se pronunța asupra numeroaselor încălcări grave ale legii și a altor aspecte fundamentate, inclusiv a alibiului (Grădinar v. Moldova, 2008; Vetrenko v. Moldova, 2010); Acuzarea

Totodată, în baza altei recomandări a Comisiei de la Veneția, criteriul respectiv a fost redactat astfel, încât acesta să fie aplicabil doar în cazul încălcărilor grave ale normelor de etică. Precizăm că regulile de etică sunt stabilite atât pentru judecători, cât și pentru procurori în codurile de etică, aprobate de Adunarea Generală a Judecătorilor și Adunarea Generală a Procurorilor.

Referitor la criteriul propus la art. 11 alin. (2) lit. b), subliniem că incompatibilitățile la care se face referință în text sunt reglementate:

- a) pentru judecători – în art. 8 din Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului;
- b) pentru procurori – în art. Cap. IV din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură.

Referitor la detaliile privind obligația judecătorilor/procurorilor de a evita și preveni conflictele de interese, precizăm că acestea derivă din Legea integrității nr. 82/2017.

În timpul evaluării integrității financiare, 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.

Proiectul prevede că în baza criteriului prevăzut la art. 11 alin. (3) lit. a), persoana poate fi evaluată pentru o perioadă anterioară maxim de 12 ani.

Precizăm că în Republica Moldova obligația judecătorilor/procurorilor de a declara veniturile și proprietățile există de mult timp, fiind inițial instituită prin Legea nr. 1264 din 19 iulie 2002²⁶ privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății persoanelor cu funcții de demnitate publică, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere. La acea etapă, declarațiile date se făceau în formă scrisă.

Ulterior, odată cu abrogarea acestei legi și intrarea în vigoare a Legii nr. 133/2016²⁷, declarațiile continuă a fi completate și depuse doar că în format electronic.

Astfel, obligația de a depune declarații există deja timp de 21 de ani, iar stabilirea pentru verificarea unor criterii a perioadei de 10 sau de 12 ani nu este disproporționată și, de fapt, corespunde legii și practicii naționale. Or,

penală și arestarea pentru încercarea de a executa o hotărâre judecătorească irevocabilă și executorie a CSJ, pe motiv că reclamantul trebuia să înțeleagă că hotărârea este ilegală (Oferta Plus SRL v. Moldova, 2006); Condamnarea pentru încheierea cu bună credință a unui contract civil (Navalnyy and Ofitserov v. Russia, 2016); Condamnare în apel (după achitare în prima instanță) a unui avocat pentru raportarea unui caz de corupție în care a fost implicat, fără a examina dacă acest comportament este exonerat de răspundere conform legii (Paixão Moreira Sá Fernandes v. Portugal, 2020).

²⁶ Legea nr. 1264/2002 poate fi accesată în română la linkul: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17252&lang=ro#

²⁷ Legea nr. 133/2016 poate fi accesată la linkul: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134895&lang=ro#

judecătorii/procurorii începând cu anul 2002 erau obligați să țină evidența bunurilor și finanțelor pentru a depune declarații pe venituri și proprietăți.

Pentru o mai bună aplicabilitate practică a cadrului propus, precum și pentru evitarea eliberării din funcție a subiecților evaluării pentru încălcări fiscale minore, în proiect la art. 11 alin. 3 lit. a)²⁸, a fost prevăzută marja de 20 salarii medii pe economie, ceea ce constituie o sumă de 234 000 lei (circa 12 800\$). De asemenea, la criteriul prevăzut la art. 11 alin. (3) lit. b) a fost stabilită o marjă de 5 salarii medii pe economie.

În scopul clarificării cuantumului de 5 salarii medii pe economie, prezentăm următoarele calcule.

În art. 11 alin. (3) lit. b) este utilizată formularea „*iregularități fiscale în urma cărora suma impozitului neplătit a depășit 5 salarii medii pe economie*”.

Un salariu mediu pe economie pentru anul 2023 este egal cu 11 700 lei. Drept urmare, 5 salarii medii pe economie constituie: $5 * 11\,700 \text{ lei} = 58\,500 \text{ lei}$.

Subliniem că suma dată reprezintă cuantumul impozitului pe venit neplătit și precizăm că în Republica Moldova impozitul pe venit constituie 12 %. Astfel, neplata unui impozit pe venit în cuantum de 58 500 lei, de fapt presupune că persoana vizată nu a declarat timp de 10 ani o sumă de circa 485 500 lei (aproximativ 25 426 euro):

Suma „nedeclarată” = $(58\,500 \text{ lei} * 100\%) / 12\% = 485\,500 \text{ lei}$

Deci, marja de „5 salarii medii pe economie”, raportată la economia de piață a Republicii Moldova este una suficient de rezonabilă.

SUBIECȚII EVALUĂRII EXTERNE

Evaluarea integrității etice și financiare va viza următoarele categorii de subiecți:

1. Judecători (aproximativ 140 persoane):

a) toți președinții celor 15 instanțe și vicepreședinții a instanțelor, inclusiv cei interimari, care au deținut funcțiile respective pentru o perioadă mai mare de un an, din 1 ianuarie 2017 până la data intrării în vigoare a legii (*circa 60 de persoane*);

b) toți judecătorii curților de apel: Chișinău, Bălți, Comrat, Cahul (*circa 80 de judecători*).

2. Procurori (aproximativ 220 persoane):

a) din cadrul Procuraturii Generale - Procurorul general interimar, adjuncții Procurorului General, procurorii șefii/adjuncții de secții/direcții (*circa 22 persoane*);

b) toți procurorii anticorupție și procurorii PCCOCS, inclusiv cei delegați în cadrul acestora (*circa 102 persoane*);

²⁸ Conținutul art. 11 alin. (3) lit. a):

„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 2023;”

c) toți procurorii șefi ai procuraturilor teritoriale și adjuncții acestora din 2017 până la data intrării în vigoare a legii, inclusiv interimarii, care au deținut aceste funcții pentru o perioadă mai mare de un an (*circa 100 de procurori*).

3. candidații la eventualele funcții vacante enumerate mai sus, care vor câștiga concursurile până la 31 decembrie 2025 (**aproximativ 150 de persoane**).

Subliniem că categoriile de subiecți menționate vizează, în principal, titularii funcțiilor-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 pe o perioadă mai mare de un an. Astfel, persoanele care au asigurat interimatul în legătură cu imposibilitatea temporară a conducătorului de a exercita atribuțiile (de ex. aflarea acestuia în concediu medical), nu vor cădea sub incidența prezentei legi.

De reținut că persoanele care au demisionat înainte de intrarea în vigoare a legii nu sunt subiecți ai evaluării, or acestea nu mai pot fi numite „judecător” sau „procuror”. Art. 3 alin. (2) se referă expres la judecătorii și procurorii în funcție.

În context, cifrele menționate mai sus includ inclusiv persoanele care ar putea demisiona, or, se estimează că un anumit număr de judecători și procurori care sunt subiecți ai evaluării vor ar putea renunța la activitatea în sistemul judecătoresc/procuratură, deși mecanismul de evaluare propus oferă suficiente garanții ce nu ra trebui să determine demisiile. Astfel, pentru eventualele funcții vacante vor fi evaluați, adițional, aproximativ 150 persoane (candidații la respectivele funcții). În total, vor fi evaluați de către Comisia pentru evaluarea judecătorilor – circa 140 judecători, iar de către Comisia pentru evaluarea procurorilor – circa 220 procurori.

Reiterăm faptul că cea de a 3-a etapă a procesului de evaluare externă constă în evaluarea judecătorilor și procurorilor din funcțiile și instituțiile cheie.

Subliniem că ceilalți judecători și procurori vor fi evaluați de către colegiile din cadrul CSM/CSP, membrii cărora de asemenea urmează a fi evaluați, iar colegiile respective vor fi fortificate și capacitate cu instrumente corespunzătoare. În acest context, a fost adoptată noua Lege nr. 147/2023 privind selecția și evaluarea performanțelor judecătorilor, iar în Parlament a fost deja adoptat în I lectură un proiect de act normativ²⁹ care are drept scop reorganizarea colegiilor de selecție și evaluare din cadrul CSP. Astfel, după finisarea procesului de „pre-vetting” și a procesului de evaluare externă a judecătorilor și procurorilor, colegiile menționate, în noua componentă 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:

²⁹ Proiectul de lege menționat poate fi accesat la link-ul:

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

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 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. 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.

În contextul recomandării Comisiei de la Veneția de a stabili în proiect garanții referitoare la procesul de votare în Parlament pentru candidatul la funcția de membru a comisiei de evaluare, propus de opoziția parlamentară, art. 6 alin. (3) prevede faptul că candidatul propus de opoziție poate fi respins doar dacă nu întrunește cerințele prevăzute la art. 7 alin. (1).

Subliniem că proiectul nu face nici o deosebire pozitivă sau negativă între candidații la poziția de membru al Comisiei or, criteriile sunt în mod egal aplicabile pentru toți candidații, indiferent de partidul care îi propune. Unica condiție ce trebuie satisfăcută de persoana propusă pentru a deveni membru al uneia din comisiile de evaluare este corespunderea cerințelor stabilite în art. 7 alin. (1) din proiect.

Comisiile de evaluare vor avea posibilitatea să se organizeze în procesul de lucru în câte 2 complete de evaluare (a câte 3 membri în fiecare complet). Aprobarea raportului de evaluare se va face cu **votul unanim** al membrilor completului, după care, acesta va fi transmis la CSM/CSP. În cazul în care **nu va exista unanimitate**, raportul va fi examinat de comisia de evaluare, cu participarea tuturor membrilor acesteia.

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 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.

Precizăm că proiectul stabilește o imunitate funcțională atât pentru membrii comisiilor de evaluare, cât și pentru șefii secretariatelor acestora. Garantarea imunității funcționale subiecților indicați este în concordanță cu recomandarea Comisiei de la Veneția din §32 din Opinia nr. CDL-AD(2023)005: „Comisia de la Veneția și DGI recomandă în acest sens ca imunitatea să fie doar funcțională și de aceeași natură și caracter ca imunitatea judecătorilor sau a membrilor parlamentului.”

Referitor la imunitatea funcțională a Șefului secretariatului, precizăm chiar dacă acesta nu este un membru al CE, are un rol extrem de important în procesul de acumulare și prelucrare a informațiilor privind subiecții evaluării.

Precizăm că comisiile de evaluare examinează informația acumulată și prelucrată de secretariat. Astfel, de conținutul dosarului de evaluare depinde derularea ulterioară a procesului de evaluare. În context, este necesar de a proteja Șeful secretariatului de posibilele riscuri/tendințe de influențare sau amenințare cu intentarea unor procese penale trucate, doar pentru a destabiliza/bloca activitatea comisiilor de evaluare.

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. Astfel, ultimul cuvânt în confirmarea sau respingerea raportului Comisiei de evaluare îl vor avea CSM/CSP.

În urma evaluării, fiecare comisie de evaluare va întocmi un raport privind promovarea sau nepromovarea evaluării integrității etice și financiare, care va fi transmis 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 persoanei evaluate, cât și a reprezentantului comisiei de evaluare, de a prezenta poziția/opinia în fața

CSM/CSP. 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. 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. 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, ar putea fi implicat completul 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. Întocmirea de către CSM/CSP a listelor cu persoanele ce urmează a fi evaluate și transmiterea acestora către comisiile de evaluare corespunzătoare (Comisia de evaluare a judecătorilor/ Comisia de evaluare a procurorilor);
2. Colectarea de către comisia de evaluare a informațiilor privind persoanele ce urmează a fi evaluate;
3. Analiza informațiilor și examinarea acestora cu participarea persoanei evaluate;
4. Comunicarea dubiilor nesoluționate și stabilirea termenului pentru prezentarea de către subiectul evaluării a informației solicitate suplimentar;
5. Desfășurarea audierii;
6. Emiterea de către completul care efectuează evaluarea/comisia de evaluare a raportului cu privire la evaluare și expedierea acestuia CSM/CSP;
7. Examinarea de către CSM/CSP a raportului comisiei de evaluare, având

opțiunile de a aproba sau respinge raportul comisiei de evaluare;

8. Contestarea hotărârii CSM/CSP la CSJ (dacă este cazul);

9. Executarea hotărârii CSM/CSP sau, după caz, a hotărârii CSJ.

Cu referire la procedura obținerii informației necesare pentru activitatea comisiei de evaluare, precizăm că art. 14 alin. (1) prevede expres faptul că atât comisia, cât și secretariatele *„au acces în regim de timp real la sisteme informaționale care conțin informații necesare pentru realizarea mandatului, în condițiile legislației privind schimbul de date și interoperabilitatea”*.

În raport cu persoana evaluată, solicitarea și recepționarea informației are loc prin e-mail (art. 14 alin. (7) din proiect). Aceasta este practica deja stabilită de Comisia de pre-vetting și va fi urmată și de celelalte comisii de evaluare.

În cazul în care subiectul evaluat refuză să coopereze, proiectul de lege reglementează următoarele situații:

1. Refuzul de a participa la evaluare – referitor la această situație, proiectul stabilește termenul de 20 de zile de la notificarea privind inițierea evaluării, în care persoana care nu dorește să fie evaluată depune cerere de demisie.

2. Refuzul de a prezenta declarațiile și chestionarul de etică solicitate de comisiile de evaluare – cu privire la această etapă, art. 12 alin. (4) din proiect prevede:

„(4) Declarațiile și chestionarul menționate la alin. (3) se prezintă în termenul stabilit de comisia de evaluare, care nu poate fi mai mic de 10 zile de la data solicitării, fiind semnate cu semnătură electronică. 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”.

Menționăm că completarea declarațiilor și chestionarului sunt necesare pentru a da start evaluării propriu-zise. Subliniem că echivalarea acestui refuz cu nepromovarea evaluării derivă din necesitatea de a eficientiza activitatea comisiilor de evaluare, de a disciplina subiecții evaluării și de a evita posibilele blocări ale procesului din cauza problemelor de conlucrare.

3. Refuzul subiectului evaluării de a prezenta informații suplimentare pe parcursul evaluării – cu privire la această situație, art. 14 alin. (9) prevede că în cazul unui astfel de refuz, comisia de evaluare va continua evaluarea în baza informației acumulate deja.

4. Refuzul subiectului evaluării de a participa la audierile publice - cu privire la acest aspect, art. 16 alin. (3) prevede dreptul subiectului evaluării de a solicita efectuarea audierii sau a unei părți din aceasta în ședință închisă, dacă acest lucru este necesar pentru asigurarea ordinii publice, protecția vieții private sau moralității.

Pentru a preveni utilizarea în scopuri ilegale a informației cu caracter personal, obținută în procesul de evaluare, în art. 10 alin. (1) lit. b) este prevăzută expres obligația membrilor comisiilor de evaluare și a angajaților secretariatelor *„să folosească doar în scopul evaluării și să asigure confidențialitatea datelor cu*

caracter personal care le-au devenit cunoscute în exercitarea mandatului de membru al comisiei de evaluare". Precizăm că art. 74¹ din Codul contravențional prevede sancțiuni pentru nerespectarea condițiilor de bază de prelucrare, stocare și utilizare a datelor cu caracter personal.

ASPECTE DE CONSTITUȚIONALITATE

Pentru efectuarea acestei reforme nu este necesară modificarea Constituției, dar implică plenar CSM și CSP în calitate de actori-cheie, ce dispun de mandat constituțional de a decide în privința carierei judecătorilor și procurorilor. În context, Comisia de la Veneția, în §13 din Opinia nr. CDL-AD(2023)005 a concluzionat următoarele: „13. Constituția nu prevede nimic cu privire la temeiurile de fond ale eliberării din funcție a judecătorilor și procurorilor, lăsând astfel legiuitorului o mare marjă de apreciere, cu condiția ca revocarea să fie decisă de CSM/CSP. În acest sens, modelul propus este, desigur, compatibil cu Constituția: conform proiectului de lege raportul Comisiei de evaluare va avea caracter consultativ, iar CSM/CSP va lua decizia finală, cu majoritate simplă.”

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. În context, proiectul stabilește perioada de aplicare a interdicției de a activa în funcția de judecător/procuror și alte funcții de demnitate publică de la 5 la 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). Această prevedere este în conformitate cu recomandarea Comisiei de la Veneția din §31 al Opiniei Follow-up nr. CDL-AD(2023)023, conform căreia „în proiectul de lege ar trebui prevăzute mai multe instrumente care să asigure principiul proporționalității”. Astfel, CSM/CSP va decide de la caz la caz, în dependență de gravitatea acțiunilor/inacțiunilor depistate, care va fi perioada aplicării interdicției menționate.

Reiterăm 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."

În procesul de elaborare a proiectului de act normativ a fost evaluat riscul ca o parte din actualii judecători/procurori să nu promoveze evaluarea integrității. Respectiv, menținerea acestora în funcție după ce rezultatele evaluării vor deveni publice, va denigra imaginea sistemului judecătoresc și cel al procuraturii, va reduce încrederea cetățenilor în justiție și va reduce la zero toate eforturile depuse pentru deblocarea sistemului justiției și curățirea de elementele coruptibile.

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

DURATA PROCESULUI DE EVALUARE EXTERNĂ ȘI A MANDATULUI COMISIILOR DE EVALUARE

Se planifică ca comisiile de evaluare să finalizeze procesul de verificare a integrității judecătorilor și procurorilor până la finele anului 2025 (art. 4 alin. (5) din proiect). Precizăm că termenul respectiv se referă la data finisării evaluării externe.

Totodată, referitor la durata mandatului comisiilor de evaluare, art. 4 alin. (5) prevede că acestea vor activa până la finalizarea examinării de către CSJ a ultimei contestații depuse împotriva hotărârii CSM/CSP. Această prevedere este necesară, în special, din perspectiva asigurării posibilității CSJ de a dispune reluarea procedurii de evaluare de către comisia de evaluare.

Suplimentar, deși prezentul proiect de lege prevede crearea a 2 comisii de evaluare, procesul de creare a uneia din ele este deja demarat în baza Legii nr. 65/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al CSJ. Astfel, *de facto*, în baza prezentului proiect de lege va fi creată doar comisia de evaluare a procurorilor.

În context, la art. 21 alin. (3) din proiect este prevăzut faptul că atribuțiile Comisiei de evaluare a judecătorilor sunt exercitate de Comisia de evaluare, creată prin Legea nr. 65/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție. Astfel, mandatul Comisiei de evaluare, prevăzut în art. 4 alin. (4) din Legea nr. 65/2023 va fi extins și va corespunde cu cel stabilit în art. 4 alin. (5) din prezentul proiect de lege.

4. Fundamentarea economico-financiară

Activitatea celor două comisii de evaluare va fi asigurată din contul bugetului de stat (a mijloacelor financiare prevăzute în bugetul Ministerului Justiției pentru anul 2023), 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 comisiilor 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, precum și cel al Comisiei de evaluare a judecătorilor Curții Supreme de Justiție create în baza Legii nr. 65/2023.

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. Referitor la cheltuielile necesare pentru întreținerea sediului, precizăm cu titlu de exemplu că întreținerea sediului Comisiei de evaluare, create prin Legea nr. 26/2022 pentru o perioadă de 6 luni implică cheltuieli în sumă de circa 100 000 lei.

- **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, stabilit la data intrării în vigoare a prezentei legi.

Reiterăm că atribuțiile primei comisii de evaluare vor fi exercitate de Comisia de evaluare a judecătorilor și candidaților la funcția de judecător al CSJ, creată prin *Legea nr. 65/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție*. În context, precizăm că calculele referitoare la remunerarea membrilor comisiei respective au fost prezentate în dosarul de însoțire a proiectului actualei Legi nr. 65/2023.

Totuși, pentru a asigura aprecierea corectă a întregului spectru de cheltuieli, necesar pentru implementarea prezentului proiect de lege, **în cele ce urmează vom prezenta calculul pentru ambele comisii de evaluare.**

Menționăm că potrivit proiectului legii de modificare a unor acte normative (ajustarea cadrului normativ conex reformei CSJ), *Tabelul nr. 1 din Anexa nr. 4 la Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar* va fi modificat astfel, încât pentru judecătorii Curții Supreme de Justiție va fi exclusă diferența de salariu pe temeiul vechimii în muncă în funcția de judecător de până la 16 ani. Drept urmare, pentru toți judecătorii CSJ va fi stabilită clasa de salarizare 119 și coeficientul de salarizare 12,29, care vor constitui și baza de calcul pentru indemnizația membrilor naționali din comisiile de evaluare.

De asemenea, precizăm că pentru anul 2023, pentru judecătorii Curții Supreme de Justiție a fost stabilită valoarea de referință în mărime de 2 600 lei. Drept urmare, indemnizația lunară a 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 din bugetul de stat pentru anul 2023, Ministerului Justiției i-au fost alocate resurse financiare **în sumă de 13978,5 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 cazul secretariatului Comisiei de evaluare „pre-vetting”, 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.

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:

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

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:

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

Având în vedere că, la moment, nu poate fi estimat cu precizie cuantumul mijloacelor financiare necesare pentru acoperirea cheltuielilor condiționate de demisia judecătorilor/procurorilor și, respectiv, de achitarea indemnizațiilor, acestea vor fi solicitate la ulterioarele rectificări ale 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 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, care a fost supus consultărilor publice în modul stabilit de lege. 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. 49/2023³⁰.

Referitor la **versiunea inițială a proiectului de lege**, menționăm că aceasta de asemenea, a fost consultată public în luna februarie 2023, fiind ulterior transmisă spre examinare Comisiei de la Veneția, care s-a expus asupra prevederilor acestuia prin Opinia nr. CDL-AD(2023)005³¹.

Versiunea ajustată a proiectului de lege a fost consultată public la data de 10 mai 2023, cu participarea judecătorilor, procurorilor, reprezentanților CSM/CSP și a societății civile. Ulterior, versiunea respectivă a fost transmisă repetat spre examinare Comisiei de la Veneția, care s-a expus asupra modificărilor operate, prin Opinia Follow-up nr. CDL-AD(2023)023³².

În procesul de avizare au fost recepționate propuneri de la: Ministerul Finanțelor, Curtea Supremă de Justiție, Curtea de Apel Bălți, Consiliul Superior al Procurorilor, Procuratura Generală, Procuratura Anticorupție, PCCOCS, Procuratura mun. Bălți, Procuratura UTAG, SPCSB, Uniunea Avocaților din Republica Moldova, A.O. „Centrul de Resurse Juridice din Moldova”.

Au comunicat lipsă de propuneri/obiecții: Autoritatea Națională de Integritate, Curtea de Apel Cahul, Curtea de Apel Comrat, Judecătoria Cahul, Judecătoria Comrat, Procuratura Cahul.

Nu au prezentat avizele: Consiliul Superior al Magistraturii, Judecătoria Chișinău, Judecătoria Criuleni, Judecătoria Hîncești, Judecătoria Orhei,

³⁰ Conceptul poate fi accesat la următorul link: https://justice.gov.md/sites/default/files/document/concept_final_vetting_23.02.2023.pdf

³¹ 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)

³² Opinia Follow-up a Comisiei de la Veneția, link: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)023-e)

Judecătoria Strășeni, Judecătoria Anenii – Noi, Judecătoria Căușeni, Judecătoria Ungheni, Judecătoria Bălți, Judecătoria Drochia, Judecătoria Edineț, Judecătoria Soroca, Judecătoria Cimișlia, Procuratura mun. Chișinău, Procuratura de circumscripție Chișinău, Serviciul de Informații și Securitate, A.O. „Centrul de analiză și prevenire a corupției”, A.O. „Institutul pentru Politici și Reforme Europene”, A.O. „Vocea Justiției”.

În conformitate cu pct. 201 din Regulamentul Guvernului, aprobat prin Hotărârea Guvernului 610/2018, **proiectul de lege a fost transmis spre avizare repetată tuturor părților interesate**, iar la data de 21 iunie 2023 a fost organizată o ședință de consultare publică a proiectului la care, la fel, au participat judecători și procurori, reprezentanți ai organelor de administrare ai acestora și reprezentanți ai societății civile.

În procesul de avizare repetată au fost recepționate propuneri de la: Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Supremă de Justiție, Consiliul Superior al Procurorilor, Procuratura Generală, Procuratura Anticorupție, PCCOCS, A.O. „Centrul de Resurse Juridice din Moldova”.

Au comunicat lipsă de propuneri/obiecții: Ministerul Finanțelor, Procuratura mun. Bălți, Procuratura Cahul, Judecătoria Comrat, SPCSB.

Nu au prezentat avizele: Curtea de Apel Chișinău, Curtea de Apel Bălți, Curtea de Apel Cahul Judecătoria Chișinău, Judecătoria Criuleni, Judecătoria Hîncești, Judecătoria Orhei, Judecătoria Strășeni, Judecătoria Anenii – Noi, Judecătoria Căușeni, Judecătoria Ungheni, Judecătoria Bălți, Judecătoria Drochia, Judecătoria Edineț, Judecătoria Soroca, Judecătoria Cahul, Judecătoria Cimișlia, Procuratura mun. Chișinău, Procuratura de circumscripție Chișinău, Procuratura r-lui UTA Găgăuzia, Autoritatea Națională de Integritate, Uniunea Avocaților din Republica Moldova, A.O. Asociația Judecătorilor din Republica Moldova”, A.O. „Institutul pentru Politici și Reforme Europene”, A.O. „Vocea Justiției”.

7. Constatările expertizei anticorupție

Întru respectarea dispozițiilor art. 34 alin. (1) din *Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative* (în continuare – *Legea nr. 100/2017*), Cancelaria de Stat, prin scrisoarea nr. 18-69-5385 din 22 mai 2023 a remis Centrului Național Anticorupție proiectul spre efectuarea expertizei anticorupție concomitent cu avizarea și consultarea publică a acestuia.

Remarcăm că în luna iunie 2023, anul curent, concomitent cu transmiterea proiectului legii spre avizare repetată, acesta a fost transmis repetat și Centrului Național Anticorupție.

În urma efectuării expertizei anticorupție, s-a constatat că:

- au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional;
- scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului;
- proiectul promovează interesul public privind sporirea încrederii societății în sistemul judecătoresc;

Referitor la factorii de risc identificați de Centrul Național Anticorupție, menționăm că recomandările respective ale Centrului și comentariile Ministerului Justiției referitor la acestea, au fost incluse în *Sinteza recomandărilor Centrului Național Anticorupție*.

Ministru

/semnat electronic/

Veronica MIHAILOV-MORARU