

---

Co-funded  
by the European Union



COUNCIL OF EUROPE



---

Co-funded and implemented  
by the Council of Europe

## **Proiectul comun al Uniunii Europene și Consiliului Europei „Suport pentru reforma justiției în Republica Moldova”**

### **Raport de evaluare**

### **privind procedura de organizare și desfășurare a concursului pentru selectarea inspectorilor în cadrul Inspecției procurorilor emis de Consiliul Superior al Procurorilor din Republica Moldova**

pe baza comentariilor domnului Răzvan Horațiu Radu, consultant al Consiliului Europei

Septembrie 2023

*Această evaluare a fost produsă cu sprijinul financiar al Uniunii Europene și Consiliului Europei, în cadrul proiectului comun „Suport pentru reforma justiției în Republica Moldova”. Conținutul acesteia este responsabilitatea autorului. Opiniile exprimate aici nu pot fi în nici un caz considerate ca reprezentând opinia oficială a Uniunii Europene sau a Consiliului Europei.*

Răzvan Horațiu Radu, procuror în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție din România, având de analizat în calitate de expert angajat de Consiliul Europei Regulamentul privind procedura de organizare și desfășurare a concursului pentru selectarea inspectorilor în cadrul Inspecției procurorilor emis de Consiliul Superior al Procurorilor din Republica Moldova în conformitate cu Act of Engagement 4979/2023/01,

## **Expun următoarele:**

### **Considerații introductive:**

Acest raport de evaluare a fost produs la solicitarea Consiliului Superior al Procurorilor din Republica Moldova în cadrul proiectului comun al Uniunii Europene și Consiliului Europei “*Support pentru reforma justiției în Republica Moldova*”.

Regulamentul analizat stabilește procedura de organizare și modul de desfășurare a concursului public pentru selectarea inspectorului-șef și a inspectorilor în cadrul Inspecției procurorilor din Republica Moldova.

Prezenta analiză are în vedere proiectul de regulament așa cum este el elaborat în baza ***Legii nr. 3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură*** și ia în considerare standardele internaționale existente la nivelul Consiliului Europei referitoare la procurori, în general<sup>1</sup>. Totodată sunt avute în vedere și alte aspecte care țin de previzibilitatea textului de lege și rigoarea lingvistică.

În primul rând trebuie remarcat că, așa cum prevede și Legea nr. 3 din 25.02.2016, alegerile pentru funcția de inspector sunt făcute pe bază de concurs<sup>2</sup>. Faptul că ocuparea acestor funcții se face printr-o procedură concurențială, deschisă, transparentă și cu numeroase garanții corespunde standardelor europene. Chiar dacă, din lege și din proiectul de regulament reiese că pentru funcția de inspector nu pot fi recrutați procurori în funcție, apreciez că recrutarea inspectorilor trebuie să îndeplinească aceleași standarde ca și în cazul procurorilor. De altfel, această condiție reiese și din prevederile legii procuraturii<sup>3</sup>. Acest aspect este în concordanță atât cu ***Carta de la Roma***<sup>4</sup>, cât și cu ***Recomandarea (2000) 19 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind rolul urmării penale în sistemul de justiție penală***.

---

<sup>1</sup> Avizele CCPE, Recomandarea (2000) 19 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la independența procurorilor și Avizele Comisiei de la Veneția

<sup>2</sup> Art. 89 indice 1, Legea 3/25.02.2016

<sup>3</sup> Art. 89 indice 1, par. 8.

<sup>4</sup> Art. XII din Carta de la Roma, “Recrutarea și cariera procurorilor, inclusiv promovarea, mobilitatea, procedurile disciplinare și demiterea lor, ar trebui să fie reglementate prin lege și ar trebui să aibă la bază criteriile transparente și obiective, conform unor proceduri imparțiale, excluzând orice discriminare și putând fi supuse unui control independent și imparțial”.

## Observații cu caracter general

În ce privește standardele de independență ale inspectorilor ce urmează a fi recrutați, cu excepția observațiilor ce vor fi expuse mai jos, nu reies din proiectul de regulament aspecte care să contravină standardelor internaționale în materie de independență a procurorilor.

Din analiza modalității de organizare a concursului reiese că sunt stabilite o serie de criterii clare privind principiile de organizare<sup>5</sup> și modul de derulare cu etapele aferente. Astfel, proiectul de regulament prevede care sunt condițiile de înscriere, termenele, modalitatea de desfășurare a interviului<sup>6</sup>, garanțiile de transparență acordate, modalitatea și criteriile de evaluare etc<sup>7</sup>.

Înregistrarea interviului și afișarea lui pe pagina web a Consiliului Superior al Procurorilor reprezintă un plus de transparență. Aceasta oferă și o bază factuală în cazul în care există eventuale contestații<sup>8</sup>.

Modalitatea de evaluare pare foarte riguroasă, fiind prevăzute clar mai multe criterii de evaluare atât obiective, cât și subiective și punctajele aferente<sup>9</sup>. Procedura de evaluare pare riguroasă, comisia având de analizat nu doar proiectul candidatului și abilitățile și competențele sale, ci și factori subiectivi precum rezistența la stres.

## Observații punctuale

Deși procedura în ansamblu este bine redactată și conformă standardelor sus-menționate, câteva observații punctuale trebuie făcute.

În primul rând, așa cum prevede și Legea nr. 3/2016, din Proiectul de Regulament reiese că procurorii în funcție nu pot fi numiți în funcția de inspector<sup>10</sup>. Or, tocmai procurorii ar trebui să fie principala bază de selecție având în vedere că ei cunosc cel mai bine activitatea ce urmează a fi evaluată. Chiar dacă regulamentul nu poate deroga de la lege, acesta este un aspect asupra căruia se poate reflecta în viitor când va fi reevaluată Legea procuraturii.

În al doilea rând, trebuie făcute câteva observații referitoare la „*reputația ireproșabilă*”<sup>11</sup>. Apreciez că această condiție trebuie să se bazeze pe criterii obiective. Dacă în cazul pct. 6 lit. a și c situația pare clară, lipsa reputației ireproșabile având la bază fie o hotărâre judecătorească sau o decizie administrativă sau alte aspecte obiective, nu sunt clare noțiunile de „*abuz de alcool*” și „*consumator de substanțe psihotrope, toxice sau de droguri*”.

Cu privire la prima noțiune, consider că termenul este prea vag. În plus, ce înseamnă *abuz de alcool*? Consum în exces ocazional sau o stare perpetuă de ebrietate/alcoolism? Este vorba de

---

<sup>5</sup> Proiectul de regulament, pct. 3.

<sup>6</sup> Ibidem, pct. 17-34.

<sup>7</sup> Ibidem, pct. 35-42 și Anexele 1 și 2.

<sup>8</sup> Ibidem pct. 23.

<sup>9</sup> A se vedea Ibidem, pct. 35-36 și anexele 1 și 2.

<sup>10</sup> Ibidem, pct. 5

<sup>11</sup> Ibidem, pct. 6

consumul de alcool asociat cu comportamente antisociale? Lăsarea acestei noțiuni fără vreo explicație aferentă lasă loc speculațiilor.

Cu privire la cea de-a doua noțiune, apreciez că ea este vag redactată. Având în vedere că inclusiv medicamentele prescrise de medic pot intra în această categorie, cred că a noțiunea ar putea fi reformulată în sensul de persoană care *consumă ilegal* substanțe psihotrope, toxice sau droguri.

Lipsa unei definiții clare a acestor noțiuni vulnerabilizează regulamentul și procedura în ansamblu la o eventuală analiză a previzibilității textului, nu doar din perspectiva standardului intern, ci și internațional.

Cu titlu de exemplu, putem invoca Decizia 187/2021 a Curții Constituționale a României care a stabilit că „*buna reputație*” din textul legal care reglementa admiterea în magistratură în România, trebuie să se bazeze pe o serie de criterii obiective „*sens în care trebuie să țină seama atât de specificul activității judecătorilor/ procurorilor, cât și de faptul că reputația este parte componentă a drepturilor generale ale personalității, care, la rândul lor, se întemeiază pe demnitatea umană*”, în caz contrar legea neîndeplinind criteriile de previzibilitate și securitate juridică<sup>12</sup>.

Totuși, putem identifica la nivel național o serie de elemente care să susțină existența unor criterii referitoare la această condiție.

Așa cum reiese din legislația analizată, această condiție este prevăzută și de art.89 indice 1 alin.(3) din Legea nr. 3/2016 privind Procuratura, ca fiind o condiție de numire a procurorilor. Totodată, condiția „*reputației ireproșabile*” este cerută și judecătorilor în termeni oarecum asemănători cu cea a procurorilor<sup>13</sup> sau Avocatului Poporului<sup>14</sup>. De asemenea, cu privire la această ultimă situație, însăși Curtea Constituțională s-a pronunțat apreciind că acestea sunt „*condiții obiective, care trebuie să fie demonstrate prin documente justificative*”<sup>15</sup>.

Urmând această logică, orice condiție inclusă în noțiunea de reputație ireproșabilă trebuie să fie una obiectivă și să poată fi demonstrată prin documente justificative.

În plus, trebuie menționată și practica Consiliului Superior al Magistraturii așa cum reiese din Hotărârea nr. 38 din 07.12.2021 a Curții Constituționale pentru interpretarea articolelor 1 alin. (3), 20 și 116 alin. (1) și (2) din Constituție și controlul de constituționalitate al articolului 11 alin. (1) din Legea nr. 544 din 20 iulie 1995 privind statutul judecătorului (numirea în funcție a judecătorilor până la atingerea plafonului de vârstă. Astfel, „*Consiliul menționează că marja discreționară care îi este recunoscută în baza articolului 11 alin.(1) din Legea privind statutul judecătorului de a accepta sau de a refuza numirea unui judecător până la atingerea plafonului de vârstă nu poate fi considerată ca fiind nelimitată, ci supusă prevederilor legislației în vigoare. Între criteriile de evaluare a activității judecătorului se numără respectarea Codului de etică al judecătorului și existența reputației profesionale ireproșabile, care se evaluează pe baza aprecierilor societății*”

---

<sup>12</sup> Decizia Curții Constituționale nr. 187/2021, pct. 63 -70.

<sup>13</sup> Legea 544/1995, art. 6 par. 4.

<sup>14</sup> Legea 52,2014, art. 6.

<sup>15</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr. 22/16 iulie 2015.

civile, precum și din alte surse. Criteriul principal aplicat de Consiliu la evaluarea judecătorilor este dovada unei reputații ireproșabile”.

Astfel, putem concluziona că există o serie de repere la nivel național pentru evaluarea acestei condiții, însă cu ocazia revizuirii legislației primare, aceste noțiuni ar trebui reconsiderate, luând în considerare observațiile sus-menționate.

În al treilea rând, am în vedere trei propuneri care țin de terminologie și de rigoarea limbajului utilizat.

Astfel, la pct 9 lit. j, formularea corectă ar trebui să fie scrisoare de „*motivație*” și nu de „*motivare*”. De altfel, ulterior în text se face referire la „*motivație*”<sup>16</sup>.

La punctul 11 ar fi bine să fie precizat locul prezentării dosarului, inclusiv posibilitatea de a trimite dosarul electronic la o adresa de e-mail.

Pct. 36 ar trebui, de asemenea, reformulat. Astfel, conform propunerii de text, „*Este obligatorie notarea fiecărui subcriteriu, considerându-se nulă fișa de evaluare pe care nu s-a notat punctajul la unul sau mai multe subcriterii. Fișa de evaluare nulă nu va fi luată în considerare la calcularea punctajului final al candidatului*”. Această formulare oferă posibilitatea unui examinator să lase un subcriteriu nenotat, din neglijență sau intenție, ceea ce ar duce la descalificarea unui candidat, în mod nedrept. Apreciez că textul ar trebui să impună obligativitatea notării fiecărui subcriteriu de către evaluatori, fără să prevadă vreo sancțiune.

La pct. 43, sintagma „*Hotărârile Consiliului pot fi contestate în ordinea prevăzută de lege*” ar trebui reformulată în sensul că hotărârile pot fi atacate „*în condițiile legii*”, sintagma care pare mai riguroasă atât din punct de vedere juridic, cât și lingvistic sau să fie indicată clar care este calea legală de contestare, eventual cu individualizarea prevederilor legale aferente.

Ultima observație vizează un aspect deosebit de important ce poate afecta independența viitorilor inspectori. Condiția prevăzută de art. 14.2 lit. c conform căreia Serviciul de Informații și Securitate trebuie să ofere informații referitoare la lipsa sau existența factorilor de risc care pot aduce atingere ordinii de drept, securității statului, ordinii publice, este de natură să aducă atingere independenței inspectorilor.

Chiar dacă Legea Nr. 271 din 18-12-2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice reglementează acest aspect, iar Curtea Constituțională a declarat neconstituționale articolele 5 lit. a) și 15 alineatele (2), (4) și (5) din Legea nr. 271-XVI din 18 decembrie 2008 privind verificarea titularilor și a candidaților la funcții publice, doar în partea ce se referă la verificarea candidaților la funcția de judecător și a judecătorilor, apreciez că trebuie ținut cont de aceste argumente atât pentru procurori, cât și pentru inspectori.

Această prevedere conține mai multe vulnerabilități și lasă loc arbitrariului, atribuțiile Serviciului de Informații Speciale în materie nefiind clare. Astfel, nu sunt cunoscute criteriile după care un serviciu de informații face astfel de aprecieri despre un magistrat, nu există nicio garanție împotriva unei recomandări negative sau vreo cale de a contesta o asemenea evaluare. Standardele

---

<sup>16</sup> A se vedea Proiectul de Regulament, pct. 30, 31.

de evaluare a unei informații de către serviciile de informații nu sunt aceleași cu standardele probelor utilizate de magistrați. În plus, permite interferența directă a unui serviciu de informații în cariera inspectorilor care au ca rol cercetarea disciplinară a procurorilor ceea ce ar fi nepermis din perspectiva garanțiilor de independență. În măsura în care se dorește o asemenea evaluare, consider că cea care ar putea face asemenea verificări ar putea fi inspecția însăși.

Această condiție este de natură să interfereze și cu standardele internaționale de protecție a independenței procurorilor<sup>17</sup>.

Or, așa cum reiese și din Legea procuraturii, independența inspectorilor trebuie să fie echivalentă cu cea a procurorilor. În plus, standardele internaționale, inclusiv jurisprudența recentă a Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții de Justiție a Uniunii Europene, pun mare importanță pe independența procurorului. Or, acest aspect trebuie să ne ducă la ideea că este obligatoriu ca acesta să beneficieze de garanții cât mai apropiate cu cele ale judecătorilor.

### **Concluzii:**

Având în vedere aspectele analizate, apreciez că în ansamblu, procedura de selectare a inspectorului șef și a inspectorilor este suficient de robustă și corespunde standardelor europene în materie de recrutare și promovare a magistraților.

Unele din textele asupra cărora s-au făcut observații pot fi ușor ajustate.

Observațiile referitoare la celelalte texte care nu pot fi ajustate din cauza incompatibilității cu legislația primară, pot totuși să fie avute în vedere la o evaluare ulterioară a legislației primare.

---

<sup>17</sup> A se vedea Avizul CCPE nr. 9/2014, pct. 38, 39; Avizul 13/2018, Recomandarea iii; Avizul 16/2021, pct. 7, 17.