

OPINIE SEPARATĂ

formulată de către Inga Furtună, Eduard Varzar, membri ai Consiliului Superior al Procurorilor și Angela Motuzoc, Președinte al Consiliului Superior al Procurorilor față de hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-139/2023 din 04.08.2023 (art.74 alin.(1) lit.d) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură)

Prin hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-139/2023 din 04.08.2023, s-a decis „A respinge adresarea procurorului Cristina Gladcov”, soluție adoptată cu votul majorității membrilor prezenți la ședință.

Suntem în imposibilitate de a susține poziția majorității din cadrul Consiliului Superior al Procurorilor și în considerarea viziunii pe care o avem în raport cu exigențele actului de aplicare a legii, formulăm prezenta opinie separată, în vederea expunerii raționamentelor de care ne-am condus.

Astfel, potrivit mențiunilor din partea motivatoare a hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-139/2023 din 04.08.2023, majoritatea membrilor prezenți la ședință a concluzionat *"asupra necesității declarării, ca inadmisibilă a adresării"*, fără, însă, a descrie argumentele care i-au determinat să aprecieze temeinicia solicitării formulate.

De asemenea, în hotărâre s-a notat că *„la solicitarea procurorului Cristina Gladcov (în condiție de cerere prealabilă) privind anularea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor din 19.07.2023, Consiliul constată inoportunitatea acesteia, invocând prevederile art.163 lit. c) din Codul administrativ nr.116/2018, potrivit cărora procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată"*, însă acest raționament nu a fost fundamentat pe elementele individuale, care să decurgă din speța concretă și, pe cale de consecință, păstrează doar valoarea de afirmație generală.

Din punctul nostru de vedere, argumentele invocate pentru adoptarea hotărârii de referință nu întrunesc gradul necesar de suficiență pentru motivarea unei asemenea soluții în privința raportului juridic dedus pentru examinare.

I. Considerații generale

Din circumstanțele prezentei spețe rezultă, în esență, că procurorul Cristina Gladcov la data de 18.10.2021 și-a înaintat candidatura pentru a obține calitatea de membru al Consiliului Superior al Procurorilor, ales de Adunarea generală a procurorilor.

În temeiul prevederilor Legii nr.26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor, la data de 05.04.2022, dosarul de participare a procurorului Cristina Gladcov a fost transmis la Comisia de evaluare.

Prin decizia nr.34 din 18.05.2023 Comisia de evaluare a decis că această candidată nu promovează evaluarea, iar această soluție a fost contestată, potrivit procedurii stabilite, de către Cristina Gladcov la Curtea Supremă de Justiție.

Între timp, prin Hotărârea nr.1-124/2023 din 19.07.2023 a Consiliului Superior al Procurorilor a fost convocată Adunarea generală a procurorilor pentru data de 23.08.2023, în vederea desfășurării alegerilor membrilor Consiliului Superior al Procurorilor din rândul procurorilor.

Totodată, prin decizia irevocabilă a Curții Supreme de Justiție din 01.08.2023 (Dosarul nr.3-26/23; 2-23083087-01-3-09062023) a fost anulată decizia nr.34 din 18.05.2023, emisă de Comisia de evaluare în privința Cristinei Gladcov.

În sensul vizat, instanța de judecată a decis următoarele:

„Se admite acțiunea în contencios administrativ depusă de Cristina Gladcov împotriva Comisiei independente de evaluare a integrității candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor privind anularea deciziei nr. 34 din 18 mai 2023 cu privire la candidatura Cristinei Gladcov, candidată la funcția de membru în Consiliul Superior al Procurorilor și dispunerea reluării procedurii de evaluare a candidatului.

Se anulează decizia nr. 34 din 18 mai 2023 cu privire la candidatura Cristinei Gladcov, candidată la funcția de membru în Consiliul Superior al Procurorilor.

Se dispune reevaluarea candidatei Cristina Gladcov de către Comisia independentă de evaluare a integrității candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor”.

Corespunzător, prin cererea depusă la data de 03.08.2023 procurorul Cristina Gladcov a invocat că adoptarea deciziei irevocabile de către CSJ în cazul său deduce apariția circumstanțelor noi, conform cărora dânsa în prezent nu are o decizie de evaluare, respectiv evaluarea tuturor candidaților nu a fost finisată, iar, în contextual prevederilor Legii nr.26/2022, convocarea Adunării generale a procurorilor este posibilă doar dacă a fost evaluat ultimul candidat.

Autoarea adresării a remarcat că excluderea sa din concurs și alegeri „la etapa actuală, reprezintă îngrădirea ilegală a unui drept, cu atât mai mult, reprezintă încălcare convocarea Adunării Generale a Procurorilor în lipsa evaluării tuturor candidaților” și, în temeiul raționamentelor expuse, a solicitat atât amânarea Adunării generale a Procurorilor din data de 23.08.2023 pentru o data ulterioară, cu suspendarea procedurilor organizatorice, cât și includerea sa în lista candidaților pentru alegeri.

II. Considerații privind analiza de substanță

Pentru fundamentarea prezentei opinii separate am reținut că, prin misiunea sa constituțională, Consiliul Superior al Procurorilor este garantul independenței și imparțialității procurorilor, circumstanță care determină un nivel înalt de responsabilitate pentru aplicarea legii în exercitarea competențelor ce îi revin.

În reflecția acestor raționamente, activitatea Consiliului Superior al Procurorilor nu poate să fie mecanică și urmează să fie plasată/raportată la contextul realităților sociale și juridice, deoarece în caz contrar rezultatele acesteia vor fi golite de substanță și conținut, iar hotărârile emenate vor conține un risc înalt de a fi afectate de vicii fundamentale.

Este adevărat că, fiind autoritate publică, Consiliul Superior al Procurorilor dispune de dreptul discreționar și de o marjă proprie de apreciere a situațiilor deduse analizei, însă acestea nu au putere absolută și urmează a fi valorificate ținând cont de preeminența dreptului.

Mai mult de atât, limitele discreției unei autorități publice sunt expres reglementate de Codul administrativ, care stipulează:

Articolul 137. Dreptul discreționar

(1) *În exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul.*

(2) *Dacă autoritatea publică poate decide discreționar și doar una din mai multe consecințe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorității publice se reduce la alegerea consecinței juridice/soluției legale.*

Respectiv, adoptând hotărârile asupra situațiilor pe care le examinează, Consiliul Superior al Procurorilor este ținut să acționeze și, implicit, să își întemeieze soluțiile, pe principiile statului de drept, între care supremația legii este fundamentală.

Astfel, la aplicarea în concret a legii, autoritățile competente sunt obligate să indice elementele de fapt care demonstrează necesitatea și relevanța acțiunii normelor corespunzătoare specific situației deduse aprecierii, nefiind suficientă invocarea principiilor și/sau regulilor generale. Este de obligația autorității competente să arate în concret motivele/faptele/probele, care indică asupra aplicării normei la situația concretă, deoarece în caz contrar exercitarea competențelor stabilite de lege este golită de conținut.

În sensul regulilor fundamentale, legea acționează în timp, spațiu și asupra persoanei, iar actul de aplicare a legii trebuie să urmeze aceleași reguli, motiv din care autoritățile publice care dețin competențe în acest sens au obligația expresă de a-și conforma conduita instituțională ordinii juridice instituite de actele normative.

Este important să subliniem faptul că din lege rezultă clar și expres că anularea actului administrativ individual conduce imediat și indubitabil la anularea/dispariția oricăror efecte juridice pe care le produce sau, după caz, le-a produs până la momentul anulării.

În acest sens, invocăm următoarele prevederi din Codul administrativ:

„Articolul 228. Efectele anulării unui act administrativ individual sau normativ

(1) Actul administrativ individual anulat în tot sau în parte de către instanța de judecată nu produce efecte juridice, în totalitate sau în partea anulată, din momentul emiterii lui.”

Raportând raționamentele enunțate la circumstanțele prezentei spețe, rezultă că, odată ce a fost anulată de către instanța de judecată, se consideră că decizia nr.34 din 18.05.2023 emisă de Comisia de evaluare în privința Cristinei Gladcov nu există și nu produce efecte juridice chiar de la momentul emiterii acesteia.

Pe această dimensiune considerăm relevant să reiterăm că, așa cum rezultă din logica juridică a prevederilor art.228 alin.(1) din Codul administrativ, anularea unui act administrativ individual produce efecte *ex tunc*, fiind considerat că nu a existat niciodată, circumstanță ce repune părțile în situația anterioară. Prin efectul principiului ricoșeului juridic anularea actului administrativ duce inclusiv și la desființarea actelor subsecvente/colaterale. Mai mult de atât, dacă autoritățile publice vizate de raportul juridic nemijlocit nu asigură *ex officio* executarea corespunzătoare a hotărârii judecătorești de anulare, poate rezulta riscul ca efectele vătămătoare ale actului administrativ anulat să nu fie înlăturate și să continue să producă prejudicii drepturilor persoanei.

În Hotărârea CSJ din 01.08.2023, prin care a fost anulată decizia Comisiei de evaluare în privința candidatei Cristina Gladcov, s-a indicat expres: *„Decizia Comisiei este neîntemeiată, iar reclamanta ar avea dreptul la o decizie favorabilă, deoarece decizia contestată este viciată în special din punct de vedere a proporționalității, interpretării greșite*

a noțiunilor juridice nedefinite și egalității de tratament. Comisia este legată de respectarea proporționalității și egalității de tratament la emiterea deciziilor pe marginea evaluării candidaților la funcțiile de membru al Consiliului Superior al Procurorilor.
[...]

*Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit. Această cerință implică o punere în balanță a valorilor protejate juridic. Cu cât dreptul este mai vătămat cu atât mai mult se cere ca avantajul de pe urma ingerinței să fie superior. Este de notat că, **excluderea dreptului procurorului de a fi candidat la funcția de membru al Consiliului Superior al Procurorilor antrenează după sine nu doar o ingerință, dar o anulare improprie a dreptului de a fi ales în această funcție.** Astfel de soluție nu poate fi acceptată într-un stat de drept, ea fiind incompatibilă cu demnitatea omului și cea de procuror. **Scopul încrederii în justiție poate fi realizat prin mijloace complexe, dar în niciun caz prin reducerea la zero a ideii de alegeri libere, transparente și în condiții de concurență în funcțiile de membru al Consiliului Superior al Procurorilor și organelor acestuia. Procurorul, fiind în funcție, se prezumă a fi integru, iar în cazul în care se demonstrează contrariul atunci urmează ca acesta să fie eliberat din sistemul procuraturii printr-o procedură disciplinară sau altă procedură, care să țină cont de garanțiile independenței sale. Completul de judecată special notează că, scopul Legii nr. 26 din 10 martie 2022 este printre altele de a spori încrederea în justiție, dar nu de a transforma justiția într-o ramură a puterii de stat inefficientă.**"*

Evidențiem că instanța de judecată a subliniat importanța punerii în balanță a valorilor protejate juridic și necesitatea înlăturării situațiilor care să ducă la anularea improprie a dreptului de a fi ales în funcția de membru al Consiliului Superior al Procurorilor, dat fiind că acestea sunt inacceptabile în contextul acțiunii principiilor statului de drept.

Concluziile instanței de judecată, reflectate într-o decizie irevocabilă, nu pot fi neglijate și nici omise, iar autoritățile publice, abilitate cu atribuții de aplicare a legii, au obligația ca prin măsurile pe care le întreprind, să asigure materializarea raționamentelor judecătorești exprimate atât în dispozitiv, cât și în partea descriptivă, care constituie un tot întreg și inseparabil, având forță juridică egală.

Per a contrario, în pofida acestor standarde, hotărârea majorității din cadrul ședinței CSP în privința cererii depuse de către procurorul Cristina Gladcov s-a bazat pe o analiză eminamente tehnică, fapt care, în opinia noastră, în primul rând, nu întrunește condițiile necesare pentru a considera că hotărârea este motivată și, în al doilea rând, a golit de conținut exprimarea în practică, pe această speță, a rolului constituțional al acestei autorități de autoadministrare.

Nu putem să fim de acord cu opinia majorității din cadrul ședinței CSP care, în prezenta speță, a omis necesitatea de a analiza eficient toate aspectele factologice și juridice relevante și, astfel, au redus substanțial semnificația sarcinii ce revine prin prevederi constituționale, ceea ce a determinat ca rolul acestei autorități publice de autoadministrare să fie doar unul strict formal, circumstanțe care pot conduce la afectarea iremediabilă însăși a naturii actului emis.

Insistăm pe această concluzie deoarece inclusiv și mecanismele internaționale de monitorizare sugerează, în recomandările sale, că trebuie de evitat manifestarea unei atitudini strict formale în exercitarea atribuțiilor de către autoritățile publice. Astfel, Comisia de la Veneția a consemnat că respectarea doar a standardelor minime procedurale afectează

calitatea actelor adoptate și ar putea vicia esența acestora (CDL-AD(2021)047, 13.12.2021, pct.33).

În sensul vizat, Consiliului Superior al Procurorilor îi revine rolul fundamental de a asigura că dispunerea măsurilor cu consecințe ample asupra drepturilor procurorilor, este însoțită de garanția unei decizii obiective și temeinic argumentate. Pentru situațiile ce îi vizează pe procurori, această perspectivă de analiză derivă din însăși natura mandatului constituțional de garant al independenței și imparțialității procurorilor.

Pentru a ne argumenta poziția reținem că **art.120 din Constituție** stabilește caracterul obligatoriu al sentințelor și al altor hotărâri judecătorești definitive, reglementându-se expres că *„Este obligatorie respectarea sentințelor și a altor hotărâri definitive ale instanțelor judecătorești, precum și colaborarea solicitată de acestea în timpul procesului, al executării sentințelor și a altor hotărâri judecătorești definitive”*.

Acest principiu constituțional este unul dintre pilonii fundamentali care susține ordinea juridică națională, stând la temelia statului de drept și, prin esența sa, constituie garanția supremă a securității juridice, or, măsura în care se materializează aceste valori demonstrează gradul eficienței practice și reale a drepturilor consfințite prin lege ale persoanei.

Am dedus acest raționament inclusiv și bazându-ne pe viziunile exprimate în doctrina națională, potrivit căreia *”Activitatea judiciară se întemeiază pe anumite principii fundamentale de organizare și funcționare a justiției, menite să asigure caracterul unitar și coerent al hotărârilor judecătorești definitive (irevocabile) și să garanteze drepturile și interesele legitime ale celor implicați în actul de justiție. Or, plenitudinea sistemului judiciar este determinată de volumul său, de caracterul obligatoriu al hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile și necesitatea de a fi respectate de către toate organele puterii de stat, ale administrației publice locale, întreprinderile, organizațiile, instituțiile, persoanele cu funcții de răspundere, cetățeni și formațiunile lor **și executate necondiționat pe întreg teritoriul Republicii Moldova fără excepții**. Obligatorietatea respectării hotărârilor judecătorești include și obligativitatea executării lor. Aceasta, la rândul său, solicită colaborarea organelor atât în procesul examinării, cât și în cel al executării sentințelor și a altor hotărâri judecătorești definitive”¹*.

De asemenea, concluziile noastre derivă și din necesitatea aplicării în practică a constatărilor Curții Constituționale, care invocă de o manieră fermă obligația respectării hotărârilor instanțelor judecătorești:

„47. Potrivit articolului 120 din Constituție, respectarea sentințelor și a altor hotărâri definitive ale instanțelor judecătorești este obligatorie. Caracterul obligatoriu al hotărârilor judecătorești se exprimă prin obligativitatea executării acestora.

48. Curtea reține că executarea unei hotărâri judecătorești constituie parte integrantă a procesului civil, în accepțiunea art. 6 paragraful 1 (cauza Hornsby contra Greciei, martie 1997, §40). Statului îi revine obligația pozitivă de a organiza un sistem de punere în aplicare a hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile.

49. Curtea menționează că potrivit jurisprudenței Curții Europene: **„dreptul la un tribunal garantat de art. 6 pct. 1 din Convenție ar fi iluzoriu dacă ordinea juridică internă a unui stat contractant ar permite ca o hotărâre judecătorească definitivă și obligatorie să rămână inoperantă în detrimentul unei părți**. Executarea unei sentințe, a oricărei

¹ Comentariu Constituție, https://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utilita/Comentariu_Constitutie.pdf pg.450

instanțe, trebuie considerată ca făcând parte integrantă din „proces” în sensul art. 6 (hotărârile Ruxandra Trading contra României din 12 iulie 2007, §46, Hornsby contra Greciei din 19 martie 1997, §41)

50. În contextul celor expuse, în lumina constatărilor Curții Europene, Curtea menționează că dreptul la executarea unei hotărâri judecătorești constituie parte integrantă a dreptului de acces la justiție”².

În aceeași ordine de idei, instanța de contencios constituțional a statuat că „48. Potrivit articolului 20 din Constituție, orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

49. Curtea observă că articolul 20 alin.(1) din Constituție indică în mod direct existența unei obligații pozitive din partea statului de a asigura dreptul la satisfacție efectivă.

50. Curtea reamintește că a statuat, în jurisprudența sa constantă, că **dreptul la executarea unei hotărâri judecătorești constituie parte integrantă a dreptului de acces la justiție** (Hotărârea nr. 1 din 15 ianuarie 2013 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale articolului 60 alin. (3) și alin. (3/1) din Codul de executare al Republicii Moldova nr. 443-XV din 24 decembrie 2004, §60).

51. În același sens, în jurisprudența sa, Curtea Europeană a statuat că accesul la justiție semnifică nu doar posibilitatea juridică efectivă de a se adresa unui organ de plină jurisdicție pentru soluționarea unei contestații și obținerea unei satisfacții, *ci și dreptul de a cere executarea hotărârii obținute.*”³

Corespunzător, este vădită incidența soluționării prezentei situații din perspectiva obligației respectării puterii de lucru judecat (*res judicata*), în sialul căreia materializarea în practică a Hotărârii CSJ în privința Cristinei Gladcov condiționează efecte juridice directe, inclusiv referitoare la posibilitatea convocării Adunării generale a procurorilor.

După cum a enunțat Curtea Constituțională, „unul dintre aspectele fundamentale ale supremației dreptului este principiul securității juridice, care impune ca, atunci când instanțele au pronunțat o soluție definitivă, soluția lor să nu poată fi repusă în discuție (cauza Brumarescu vs. România par. 61). Securitatea juridică implică respectul pentru principiul *res judicata*, care constituie principiul caracterului definitiv al hotărârilor judecătorești. Deci, principiul autorității de lucru judecat corespunde necesității de securitate juridică și ordine socială.

64. [...] Or, Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică (art. 7 din Constituție). Ba mai mult, art. 2 alin. (2) din Codul de procedură civilă prevede că, în caz de coliziune între normele Codului și prevederile Constituției Republicii Moldova, se aplică prevederile Constituției”⁴.

Pe aceeași dimensiune notăm că sunt incidente și raționamentele instanței europene a drepturilor omului, care în jurisprudența sa consacrată a consemnat că „atunci când autoritățile sunt ținute să acționeze în vederea executării unei hotărâri judecătorești și omit să o facă, această inerție angajează răspunderea statului, în temeiul art.6 alin.(1) din Convenție”⁵.

² HCC nr.4 din 06.02.2014

³ HCC nr.32 din 17.11.2016

⁴ HCC nr.16 din 25.06.2013

⁵ Cauza Scollo vs Italia, 28.09.1995, pct.44-45

În mod similar, potrivit concluziilor formulate „O persoană ce a obținut o hotărâre judecătorească împotriva statului nu are obligația de a începe o procedură de executare silită. În asemenea cazuri, **autoritatea de stat pârâtă, prin forța lucrurilor, are cunoștință de hotărâre și este, de aceea, bine plasată pentru a lua toate măsurile necesare pentru a executa hotărârea sau pentru a o transmite la autoritatea de stat competentă, responsabilă de executare.** Acest lucru este relevant într-o situație în care, din pricina complexității și a posibilelor suprapuneri a procedurilor de executare și de executare silită, un reclamant ar putea să aibă îndoieli rezonabile cu privire la autoritatea responsabilă pentru executarea sau executarea silită a hotărârii.

Un justițiabil ce a câștigat un proces împotriva statului poate avea obligația de a lua câteva măsuri procedurale pentru a-și vedea executată hotărârea favorabilă, fie în mod voluntar, fie printr-o procedură de executare silită. În consecință, nu este nerezonabil ca autoritățile să ceară reclamantului să înfățișeze documente suplimentare cum ar fi coordonatele bancare, pentru a permite sau a grăbi executarea hotărârii. Cerința cooperării reclamantului nu trebuie, totuși, să depășească strictul necesar și, în orice caz, nu eliberează autoritățile de obligația lor în baza Convenției de a lua măsurile corespunzătoare, din timp, din proprie inițiativă, pe baza informației disponibile, pentru a onora hotărârea judecătorească pronunțată împotriva statului. De aceea, **Curtea consideră că sarcina de a asigura executarea unei hotărâri judecătorești împotriva statului revine în primul rând autorităților de stat începând din momentul în care hotărârea respectivă devine definitivă și executorie.**

Complexitatea procedurii interne de executare silită sau a sistemului bugetar al statului nu poate scuti statul de obligația sa, în baza Convenției, de a garanta fiecărei persoane dreptul la executarea unei hotărâri judecătorești definitive și executorii într-un interval rezonabil. De asemenea, autoritățile nu pot invoca lipsa de fonduri sau a altor resurse pentru a justifica neexecutarea unei hotărâri judecătorești. **Revine statelor obligația de a-și organiza sistemul legal într-o asemenea manieră încât autoritățile să își poată îndeplini obligația lor în aceasta privință**”⁶.

Adițional celor menționate Curtea europeană a notat și faptul că hotărârile judecătorești „într-un stat care respectă preeminența dreptului, **nu pot rămâne fără efect**”⁷, circumstanță care consolidează necesitatea ca în lumina principiului *res judicata* să fie respectate și materializate toate consecințele juridice pe care le produc concluziile instanței de judecată.

Sintetizând toate constatările sus-enunțate, conchidem că în planul raporturilor juridice, puterea de lucru judecat a hotărârilor judecătorești irevocabile impune o anumită conduită instituțională autorităților publice și, prin simetrie, diminuează marja de discreție în aprecierea situației deduse soluționării.

În opinia noastră, majoritatea din Consiliul Superior al Procurorilor, care au adoptat Hotărârea nr.1-139/2023 din 04.08.2023 nu au luat în calcul faptul că Decizia Curții Supreme de Justiție adoptată la 01.08.2023 în privința candidatei Cristina Gladcov are ca și consecință directă atât desființarea deciziei Comisiei de evaluare nr.34 din 18.05.2023, cât și anularea

⁶ Cauza Burdov vs Rusia (nr.2), nr.33509/04, 15.01.2009

⁷ Cauza Popescu vs România, nr.48102/99, 02.06.2004, pct.64

tuturor efectelor derivate din aceasta, inclusiv și posibilitatea convocării Adunării generale a procurorilor pentru alegerea membrilor Consiliului Superior al Procurorilor.

Potrivit art.15 alin.(7) lit.a) din Legea nr.26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor, „în termen de 7 zile de la **emiterea de către Comisia de evaluare a deciziei de evaluare a ultimului candidat** la funcția de membru în consiliul respectiv, înscris la alegeri sau concurs până la 27 martie 2022, vor convoca Adunarea Generală pentru alegerea membrilor consiliului respectiv, care va fi organizată în cel mult 35 de zile de la data convocării”.

În circumstanțele existente notăm că o decizie de evaluare a candidatei Cristina Gladcov nu există, ceea ce readuce situația, *de jure* și *de facto*, la poziția de aflare pe rolul Comisiei de evaluare a dosarului acesteia de participare în alegeri pentru funcția de membru al Consiliului Superior al Procurorilor și acest fapt întrerupe posibilitatea desfășurării exercițiului de alegeri.

Legiuitorul a stabilit în art.14 alin.(6) din Legea nr.26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor că „Cererea de contestare a deciziei Comisiei de evaluare se judecă în conformitate cu procedura prevăzută în Codul administrativ, cu excepțiile stabilite prin prezenta lege, și nu are efect suspensiv asupra deciziilor Comisiei de evaluare, alegerilor sau concursului la care participă candidatul respectiv”.

Subliniem că legiuitorul a făcut, prin această normă, o mențiune specială doar în partea ce se referă la cererea de contestare și a indicat că aceasta nu are efect suspensiv, nefiind menționate careva aspecte ce țin de rezultatele exercitării controlului judecătoresc.

Respectiv, reieșind din prevederile normative vizate, este evident și explicit faptul că depunerea cererii de contestare nu poate duce la suspendarea procedurilor ce succed după finisarea exercițiului de evaluare (implicit depunerea cererii de contestare nu poate suspenda desfășurarea alegerilor în organul de autoadministrare), însă tot această consecință juridică nu poate fi proiectată și asupra rezultatelor exercitării controlului judecătoresc față de care legiuitorul nu a făcut nici o mențiune derogatorie, ceea ce înseamnă că acționează principiile generale ale ordinii juridice.

Depunerea, examinarea și soluționarea cererii de contestație sunt etape diferite ale unei proceduri care nu trebuie nici confundate, nici suprapuse și nici amalgamate în partea ce se referă la efectele juridice pe care le implică.

Astfel, depunerea contestației de către Cristina Gladcov este o etapă consumată din punct de vedere a efectelor juridice pe care le generează și acestea se răsfrâng numai până la momentul adoptării deciziei de către instanța de judecată.

Rezultă, vădit, din logica aplicării legii, că dacă în perioada de la data înregistrării contestației până la data adoptării deciziei Curții Supreme de Justiție s-ar fi desfășurat, eventual, Adunarea generală a procurorilor, atunci persistau condițiile pentru incidența prevederilor art.14 alin.(6) din Legea nr.26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor.

În speță, însă, a intervenit o altă etapă – a fost adoptată o decizie irevocabilă a Curții Supreme de Justiție – adică deja au intervenit rezultatele exercitării controlului judecătoresc, care generează, *per se*, alte efecte juridice, iar legiuitorul nu a făcut nici o derogare în sensul vizat. Subliniem că în legea specială (Legea nr.26/2022) nu a fost stabilit că și soluțiile

judecătorești nu au efect suspensiv. Rezultă, că față de efectele deciziilor judecătorești, inclusiv și în acest exercițiu de pre-vetting, acționează principiile generale, potrivit cărora este obligatorie executarea prescripțiilor irevocabile ale instanței de judecată, ceea ce înseamnă că, acolo unde este cazul, sunt desființate *de jure* toate consecințele pe care le-a generat un act anulat.

În primul rând, art.14 alin.(6) din Legea nr.26/2022 stabilește clar și expres că cererea de contestare nu are efect suspensiv, nefiind făcute mențiuni despre deciziile Curții Supreme de Justiție, iar din tăcerea legii nu pot fi deduse reguli, în special că se pun în discuție norme din dreptul public, conținutul și semnificația căruia beneficiază de o rigiditate înaltă.

În al doilea rând, aplicarea în concret a legii nu poate fi făcută în sensul că norma dată (art.14 alin.(6) din Legea nr.26/2022) înglobează atât etapa depunerii cererii de contestare, cât și tot ce urmează după aceasta, extinzându-se și asupra efectelor pe care le are o decizie judecătorească, dacă legiuitorul nu a menționat expres nici o derogare la aspectul dat. O asemenea abordare/interpretare, care să susțină că norma în cauză acoperă toate etapele/soluțiile de după depunerea contestației este inadmisibilă pentru că ar materializa reguli din tăcerea legii (ceea ce este inadmisibil), dar și ar lipsi de sens actul de justiție (al cărui obiectiv este să garanteze echilibrul juridic și să asigure respectarea drepturilor persoanei).

Dreptul de a contesta o decizie a unei autorități publice constituie element al securității juridice a persoanei în raporturile născute cu o instituție de stat. Acest drept trebuie reglementat și aplicat în strictă conformitate cu principiile constituționale și convenționale, deoarece în caz contrar își pierde sensul juridic fundamental – de a garanta un proces (și, corespunzător, o soluție) echitabil pentru persoana care se consideră vătămată în drepturile sale.

Accepțiunea instituirii dreptului de a contesta o decizie defavorabilă se bazează, în mod rezonabil, pe așteptarea legitimă a persoanei că argumentele sale vor modifica soluția adoptată anterior. În prelungirea logică a acestui concept juridic se înscriu și efectele juridice pe care le generează hotărârea ulterioară favorabilă persoanei (care anulează o soluție adoptată anterior), dat fiind faptul că acestea confirmă/consolidează așteptările legitime ale persoanei că își poate revendica drepturile sale, iar echilibrul juridic viciat prin hotărârea anulată va fi restabilit în mod real și efectiv.

În acest sens menționăm și constatări consacrate în jurisprudența constituțională:

„42. Curtea menționează că articolul 20 din Constituție garantează oricărei persoane dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

43. În Hotărârea nr. 2 din 19 februarie 2004, Curtea a menționat că **“accesul liber la justiție este un principiu complex, cuprinzând mai multe relații și drepturi fundamentale, prin care se poate garanta exercitarea lui deplină”**.

44. Astfel, potrivit Curții Europene, dreptul de acces la o instanță acoperă și dreptul de a introduce apel sau recurs, în măsura în care astfel de căi de atac sunt reglementate de legislația națională (Delcourt vs. Belgia, hotărâre din 17 ianuarie 1970, § 25)”⁸.

Manifestarea unei conduite instituționale contrare, care să nu conducă în mod real la materializarea în practică a efectelor juridice lipsește de sens însuși esența dreptului de a

⁸ HCC nr.10 din 12.05.2015

depune contestare, pentru că este logic că o contestație ce a dus la o soluție favorabilă, dar nu a avut efect practic, reprezintă o formalitate fără impact juridic asupra drepturilor persoanei, ceea ce compromite fundamentul principiilor statului de drept, și anume – asigurarea respectării drepturilor persoanei.

Or, dacă nu se asigură materializarea în practică a soluției favorabile persoanei dispuse de o instanță de judecată, se creează premisele pentru a fi neglijate și omise prescripțiile art.1 alin.(3) din Constituție – „**Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate**”.

Chiar dacă pot exista și sunt admisibile anumite polemici juridice referitoare la limitarea dreptului de acces la justiție sau, după caz, măsurile care sunt necesare în interes public, totuși trebuie să ținem cont de faptul că acest principiu (drepturile și libertățile omului reprezintă valori supreme) face parte din titlul dedicat principiilor generale, adică a principiilor care stau la baza tuturor componentelor ordinii juridice naționale și nu pot să existe argumente care să justifice neglijarea sau ne-aplicarea reală și eficientă în practică a acestuia, dat fiind că în caz contrar se pierde semnificația certitudinii și securității juridice.

În conținutul Legii nr.26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor nu există prevederi care să limiteze rezultatele sau efectele controlului judiciar exercitat în raport cu deciziile Comisiei de evaluare și nu există reglementări care să prescrie că o decizie judecătorească favorabilă candidatului (și, eventual, dispunerea re-evaluării) nu este impediment pentru desfășurarea procedurilor subsecvente.

Din logica juridică și spiritul acestei legi rezultă foarte clar că depunerea contestației are anumite efecte juridice (față de care legiuitorul a făcut o derogare), iar rezultatul controlului judecătoresc (decizia CSJ) are alte efecte juridice și, după caz, poate constitui, *de jure*, impediment la realizarea procedurilor subsecvente (inclusiv poate constitui temei de întrerupere a organizării adunării generale pentru desfășurarea alegerilor în consiliul respectiv).

Previzibilitatea textului de lege și caracterul obligatoriu al aplicării acestuia nemijlocit în sensul în care a fost stabilit, reprezintă elemente de temelie a certitudinii dreptului și a securității juridice a persoanei și rezultă din principiile fundamentale ale statului de drept, subliniate constant în jurisprudența consacrată a Curții Constituționale și în hotărârile Curții europene a drepturilor omului.

Vom nota, în acest sens, constatările din HCC nr.5 din 06.03.2018:

„45. Curtea menționează că **exigențele statului de drept presupun inter alia asigurarea legalității și a certitudinii juridice** (Raportul privind preeminența dreptului, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011, §41).

46. În acest context, Curtea reține că **principiul legalității și al certitudinii juridice este esențial pentru garantarea încrederii în statul de drept și constituie o protecție împotriva arbitrarului**. Așadar, asigurarea și respectarea acestor principii obligă statul să edicteze într-o manieră clară și previzibilă normele adoptate.

[...]

50. Astfel, Curtea Europeană a menționat că nu poate fi considerată „lege” decât o normă enunțată cu suficientă precizie, **pentru a permite individului să-și corecteze conduita. În special, o normă este previzibilă atunci când oferă o anume garanție contra atingerilor**

arbitrare ale puterii publice (cauza Amann v. Elveția, hotărârea din 16 februarie 2000, §56). Testul preciziei legii impune ca legea, în situațiile în care oferă o anumită marjă de discreție, să indice cu suficientă claritate limitele acesteia (cauza Silver și alții v. Regatul Unit, hotărârea din 25 martie 1983, §80).

51. În acest sens, în Hotărârea nr. 26 din 27 septembrie 2016, Curtea a reținut că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. De asemenea, textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau corelației între textele regulatorii, pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce **exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile**”.

În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie să fie accesibilă și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, **ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv**, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului (a se vedea *Rotaru vs România*, 04.05.2000, §52; *Sissanis vs. România*, 25.01.2007, § 66).

Astfel, în opinia noastră, circumstanțele examinării cererii procurorului Cristina Gladcov identifică următoarele condiții, care nu puteau fi omise sau neglijate:

- a fost adoptată la 01.08.2023 Decizia Curții Supreme de Justiție prin care s-a desființat decizia de evaluare în privința acesteia;
- Adunarea generală a procurorilor pentru alegerea membrilor Consiliului Superior al Procurorilor nu s-a desfășurat.

Toate acestea conduceau, după cum considerăm noi, la necesitatea logică a unei reacții *ex officio* a Consiliului Superior al Procurorilor, care urma să constate schimbarea de fapt a situației și să decidă, prin efectul ricoșeului juridic, revocarea Hotărârii nr.1-124/2023 din 19.07.2023, prin care a fost convocată Adunarea generală a procurorilor.

În situația în care a fost depusă și o cerere în acest sens din partea candidatei Cristina Gladcov, rezultă în mod firesc și o intensificare a nivelului de responsabilitate față de răspunsul oferit acesteia prin hotărârea emisă, însă, în opinia noastră, toate aceste elemente au fost neglijate, iar soluția de respingere adoptată pe caz de majoritatea din CSP conține un potențial risc să fie afectate drepturile acesteia, precum și să fie lăsată fără efect decizia Curții Supreme de Justiție, fapt care nu este compatibil cu raționamentele enunțate *supra* ale instanței europene⁹.

În circumstanțele prezentei spețe candidata Cristina Gladcov și-a realizat de bunăcredință dreptul de a contesta decizia Comisiei de evaluare, iar faptul că până la momentul de 01.08.2023, când a fost pronunțată soluția CSJ (favorabilă candidatei), nu a avut loc Adunarea generală a procurorilor pentru alegerea membrilor CSP, nu poate fi reținut în sarcina acesteia.

Respectiv, în situația în care exercițiul alegerii membrilor CSP s-ar fi desfășurat până la data de 01.08.2023, ar fi fost incidente prevederile art.14 alin.(6) din Legea nr.26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor, conform cărora contestația depusă nu are efect suspensiv.

⁹ Cauza Popescu vs România, nr.48102/99, 02.06.2004

Începând cu data de 01.08.2023 situația de fapt s-a schimbat, iar principiile fundamentale ale dreptului cer ca apariția circumstanțelor noi să determine modificările corespunzătoare în conduita decizională a autorităților publice, care sunt obligate să asigure materializarea efectelor juridice ale hotărârilor judecătorești irevocabile.

În acest context, faptul că Adunarea generală a procurorilor a fost deja convocată nu poate constitui argument și nu subzistă necesității asigurării caracterului real și eficient al dreptului la un proces echitabil (care include și executarea hotărârii judecătorești irevocabile), deoarece ședința a fost stabilită pentru o dată ulterioară (23.08.2023), iar perioada de referință este suficientă pentru a asigura revenirea la situația anterioară (inițială), avându-se în vedere că „ultimul candidat”¹⁰ încă nu a fost evaluat.

Mai mult de atât, urmând semnificația raționamentelor consemnate în decizia CSJ din 01.08.2023 în privința candidatei Cristina Gladcov, conform cărora măsurile adoptate de către autoritățile publice trebuie să pună în balanță valorile protejate juridic, considerăm că în acest caz faptul că Adunarea generală a procurorilor a fost deja convocată (situație reversibilă în mod rezonabil prin revocarea/amânarea exercițiului) nu poate contrabalansa ingerința produsă în drepturile persoanei vizate (egalitate de tratament și de șanse, dreptul de a fi ales), deoarece consecințele vor fi ireversibile dacă va fi exclusă din alegeri în situația când **în privința sa nu există o hotărâre a Comisiei de evaluare** (ceea ce înseamnă că dispune de posibilitatea de a fi promovată și, corespunzător, de a participa în alegeri).

Adițional menționăm că în analiza pe care am efectuat-o noi asupra speței, am dedus și un alt aspect la fel de important din perspectiva consecințelor juridice pe care le generează.

Astfel, în decizia CSJ din 01.08.2023 în privința candidatei Cristina Gladcov s-a notat expres că „*Scopul încrederii în justiție poate fi realizat prin mijloace complexe, dar în niciun caz prin reducerea la zero a ideii de alegeri libere, transparente și în condiții de concurență în funcțiile de membru al Consiliului Superior al Procurorilor și organelor acestuia*”, or, acest raționament are o dublă semnificație: dreptul candidatului de a fi ales, dar și dreptul Adunării generale a procurorilor de a alege.

Dihotomia juridică a acestui exercițiu de alegeri vizează plenitudinea ambelor situații – atât valorificarea de către candidat a dreptului individual de a fi ales, cât și dreptul colectiv al corpului profesional de a-și alege reprezentanții în organul de autoadministrare, care îndeplinește o misiune constituțională de garant al independenței și imparțialității procurorilor.

Acest drept colectiv al corpului profesional al procurorilor, în prezenta rundă de alegeri pentru calitatea de membru al CSP, a fost condiționată de prevederile Legii nr.26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor, fiind instituite anumite reguli de accedere a candidaților.

Respectiv, extinderea acestor condiționalități prin excluderea suplimentară a unor candidați și anularea improprie a participării acestora la alegeri riscă să afecteze atât dreptul Adunării generale a procurorilor, cât și să vicieze legitimitatea însuși a exercițiului respectiv.

Este important să menționăm că anume Adunarea generală a procurorilor este organul suprem de autoadministrare a procurorilor, acest for profesional asigură valorificarea, în

¹⁰ Art.15 alin.(7) lit.a) din Legea nr.26/2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor

condițiile legii, a autonomiei instituționale, care reprezintă dreptul și capacitatea reală a Procuraturii de a soluționa problemele funcționale în mod autonom și responsabil¹¹.

Nucleul dur al conceptului de autoadministrare a Procuraturii se circumscrie „principiilor reprezentativității și eligibilității organelor de autoadministrare ale Procuraturii”, precum și angajării răspunderii lor „pentru exercitarea în mod corespunzător a funcțiilor delegate”¹².

Reprezentativitatea și eligibilitatea sunt componentele-cheie care determină parcursul exercițiului de alegeri, de unde rezultă că anume Adunarea generală a procurorilor este investită cu puterea juridică de a-și delega membrii în CSP și îi corespunde, prin forța drepturilor acordate de lege, posibilitatea de a fi suveranul deciziei pe acest segment important, al cărui semnificație și substanță urmează a fi exercitate în condițiile concurenței veritabile și neîngrădite prin procedee artificiale.

În condițiile în care componența CSP nu reflectă o majoritate a procurorilor, este cu atât mai necesar ca exercițiul de alegeri să țină cont de toate aspectele prealabile ce derivă atât din procedura de evaluare (pre-vetting), cât și din toate procedurile subsecvente/colaterale, precum și să asigure, în lumina principiilor dreptului, materializarea efectelor hotărârilor judecătorești irevocabile.

Sintetizând toate aspectele expuse, reiterăm că, în opinia noastră era necesară, din rațiunile logicii juridice, o reacție *ex officio* a Consiliului Superior al Procurorilor, care urma să constate schimbarea de fapt a situației și să decidă, prin efectul ricoșeului juridic, revocarea Hotărârii nr.1-124/2023 din 19.07.2023, prin care a fost convocată Adunarea generală a procurorilor, soluție care, cu atât mai mult, se impunea în baza cererii depuse de către candidata Cristina Gladcov.

Notăm că este important a se sublinia că aplicând nemijlocit legea, pornind de la rolul său constituțional de garant al independenței și imparțialității procurorilor, Consiliul Superior al Procurorilor are obligația de a analiza ferm și exigent respectarea tuturor condițiilor stabilite de normele juridice, aspecte care urmează să fie reflectate și în conținutul hotărârilor adoptate.

Legea trebuie aplicată în practică fără echivocuri, fiind relevante în acest sens concluziile reiterate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care a notat că interpretarea extensivă defavorabilă constituie o încălcare a art.7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (a se vedea Prigală c. Republicii Moldova, 13.02.2018, §§ 38-40).

Potrivit regulilor ordinii juridice, încălcarea cerinței de argumentare chiar și a unui element din cele stabilite de lege, eșuează proporționalitatea măsurii și legalitatea activității administrative, astfel după cum aceasta este consfințită în art.21 din Codul administrativ.

De asemenea, considerăm că, în acest caz, nu a fost îndeplinită nici condiția motivării actului administrativ individual defavorabil.

În corespundere cu prevederile art.118 din Codul administrativ:

(1) Motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din

¹¹ Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, art.65 alin.(1)

¹² Idem, art.65 alin.(2)

care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și la argumentele expuse în cadrul audierii.

(2) Motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde:

a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul;

b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul;

c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc.

(3) Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia.

Pornind de la premisa că autoritățile publice sunt obligate să mențină un just echilibru între protejarea interesului public și respectarea drepturilor persoanei, să acționeze în strictă conformitate cu cerințele de respectare a drepturilor persoanei, având în vedere valența securității juridice a persoanei, și reieșind din omisiunile pe care le-am descris în prezenta opinie separată, care au fost admise la examinarea cazului de referință, considerăm că nu a fost îndeplinită cerința motivării în fapt a hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor în privința candidatei Cristina Gladcov.

Ținând cont de cumulul circumstanțelor expuse *supra* am fost în imposibilitate de a susține soluția adoptată de majoritatea din Consiliul Superior al Procurorilor prin Hotărârea nr.1-139/2023 din 04.08.2023, față de care am formulat prezenta opinie separată.

Inga FURTUNĂ /semnat/

Eduard VARZAR /semnat/

Angela MOTUZOC /semnat/