

Opinie separată la Hotărârea CSP nr. 1-436/2025 (IL nr. 403/10.12.2025)

Subsemnații, Nesterov Aliona, Roșior Elena și Panea Eduard, membri ai Consiliului Superior al Procurorilor, care am votat pentru consemnarea în Hotărâre a pozițiilor critice față de cele două amendamente din inițiativa legislativă nr. 403 din 10 decembrie 2025, formulăm prezenta opinie separată pentru a detalia rațiunile acestei poziții și pentru a evidenția riscurile juridice, instituționale și reputaționale pe care intervențiile propuse le pot genera asupra autonomiei procurorilor, a coerenței reformelor de pre-vetting/vetting și a credibilității guvernantei procuraturii, în lumina standardelor și recomandărilor organismelor internaționale, precum și a logicii asumate a reformei de pre-vetting/vetting.

În contextul actual al procesului de aderare la Uniunea Europeană, în care stabilitatea și previzibilitatea angajamentelor din sectorul justiției sunt supuse unei evaluări sporite (inclusiv prin screening pe clustere și prin instrumentele de planificare/monitorizare asumate), orice ajustare care poate fi percepută drept regres sau inconsecvență normativă amplifică riscurile de credibilitate internă și externă.

I. Amendamentul privind prelungirea calității de membru de drept al ministrului justiției în CSP până la 1 ianuarie 2028

Autorii inițiativei justifică prelungirea prin riscul unui „vid instituțional”, arătând că *„încetarea la data de 1 ianuarie 2026 a calității de membru în CSP a ministrului justiției ar putea crea un vid instituțional și ar periclita continuitatea proceselor de monitorizare și coordonare interinstituțională privind reforma procuraturii”*.

Această justificare, deși ambalată într-un limbaj al „continuității”, nu poate masca esențialul: prelungirea unui rol ex officio al ministrului în CSP afectează în mod direct logica garanțiilor de autonomie a procurorilor și în principiul separației puterilor, chiar în momentul în care Republica Moldova are nevoie de consecvență, previzibilitate și credibilitate maximă în raport cu standardele europene și cu evaluările externe deja valorificate în Hotărârea CSP nr. 1-436/2025¹. Într-un proces

➤ ¹ **Grupul de State împotriva Corupției (GRECO)**, în cel de-al 3-lea Raport interimar de conformare al Republicii Moldova (Runda a IV-a de evaluare), a subliniat că asigurarea unor garanții reale de obiectivitate, imparțialitate și transparență în ceea ce privește componența și funcționarea Consiliului Superior al Procurorilor presupune, între altele, excluderea participării ex officio a ministrului justiției și a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii. Deși au fost inițiate amendamente legislative în acest sens, GRECO a constatat că recomandarea a fost implementată doar parțial, întrucât soluția normativă adoptată prin Legea nr.200/2023 a menținut, cu titlu tranzitoriu, calitatea de membru de drept a ministrului justiției până la data de 1 ianuarie 2026 și calitatea de membru de drept a Președintelui Consiliului Superior al Magistraturii nu a fost abordată / a rămas neschimbată (§72-74).

➤ **CCPE** a reținut, ca standard de bună practică, că *„Numărul de membri ex officio trebuie limitat, iar participarea reprezentanților puterii executive trebuie descurajată”* în consiliile procurorilor, tocmai pentru a evita aparența influenței politice asupra carierei procurorilor (§58).

➤ **Comisia de la Veneția**, în *Opinie comună asupra proiectului de Lege privind Procuratura Republicii Moldova*, observă explicit că situația în care *„Faptul că ministrul justiției este membru din oficiu al Consiliului ... nu este conform cu principiul separației puterilor în stat.”*(CDL(2015)010, §131).

➤ **Comisia de la Veneția**, în *Opinia privind amendamentele din 24 august 2021 la Legea cu privire la Procuratură (Republica Moldova) - „Participarea Ministerului Justiției (MJ) în cadrul Consiliului Superior al Procurorilor (CSP) este,*

de reformă în care fiecare pas este evaluat cu maximă rigurozitate de către partenerii europeni și internaționali, o astfel de intervenție riscă să transmită un semnal de regres, să alimenteze suspiciunea de influență politică și să erodeze încrederea atât în interiorul sistemului, cât și în exteriorul acestuia.

Chiar Nota de fundamentare aferentă IL 403 recunoaște că mecanismul de „încetare treptată” a fost introdus pentru a implementa GRECO (Nota IL 403, secțiunea „Calitatea de membru a ministrului justiției...”, p. 9 (citată exact): „... mecanismul ... a fost inclus în vederea implementării recomandărilor GRECO ... privind renunțarea la membrii ex officio”). Prin urmare, invocarea „vidului instituțional” nu doar că nu convinge, ci intră în contradicție cu însăși rațiunea declarată a soluției tranzitorii: aceea de a ieși, etapizat, dintr-un aranjament contestat de standardele europene.

Riscurile principale ale prelungirii termenului (până la 2028) nu sunt, așadar, tehnice, ci sunt de substanță constituțională și de credibilitate:

✓ Dincolo de formularea aparent tehnică a amendamentului, considerăm că efectul său real este unul de regres normativ și de erodare a credibilității reformei. În mod particular, chiar nota de fundamentare a inițiativei legislative recunoaște că mecanismul de încetare treptată a calității de membru ex officio al ministrului justiției a fost introdus în scopul implementării recomandărilor GRECO privind renunțarea la membrii ex officio². Dacă legiuitorul a consacrat anterior, inclusiv în logica recomandărilor GRECO, un parcurs clar de ieșire a ministrului justiției din CSP, atunci prelungirea termenului până în 2028 produce o ruptură de coerență în politica legislativă: aceeași soluție este prezentată, pe rând, drept necesară pentru conformare și, ulterior, drept amânabilă din rațiuni de „continuitate”. Această incongruență slăbește previzibilitatea normativă și pune sub semnul întrebării determinarea de a finaliza reforma în termenii în care aceasta a fost asumată.

în potențial, mai problematică. Comisia de la Veneția a formulat anterior obiecții față de prezența unui ministru în consiliile judiciare.... O astfel de participare este mai justificată în statele în care procuratura este percepută ca o componentă autonomă a puterii executive, însă nu și atunci când aceasta este strâns asociată cu autoritatea judecătorească, așa cum este cazul în Republica Moldova. În această din urmă situație, ministrul poate participa în continuare în cadrul consiliului, însă fără drept de vot asupra anumitor chestiuni (precum procedurile disciplinare). (CDL-AD(2021)047, §45).

➤ [OECD/ACN \(Planul de acțiuni Anticorupție de la Istanbul\)](#) notează, ca evoluție normativă asumată de Republica Moldova, că „Începând cu 1 ianuarie 2026, ministrul justiției nu va mai fi membru permanent al CSP. Această schimbare ar conduce la creșterea ponderii reprezentanților procurorilor în componența Consiliului” (*Runda a V-a de monitorizare anticorupție. Raportul de follow-up. Benchmark 7.4.2.*).

➤ [Documentul tehnic \(2021\) elaborat de experți ai Consiliului European](#), constată că ministrul justiției nu exercită funcții în raport cu activitatea procurorilor, iar prezența sa în Consiliul Superior al Procurorilor este dificil de justificat, fiind susceptibilă să creeze percepția subordonării procuraturii față de puterea executivă. În lipsa unor argumente convingătoare care să justifice un tratament diferit, standardele promovate constant de Comisia de la Veneția, care se opune prezenței miniștrilor justiției în consiliile judiciare, sunt pe deplin aplicabile și în cazul consiliilor procurorilor.

² „Excluderea prematură a ministrului justiției din componența CSP ar putea afecta continuitatea procesului de reformă și ar limita capacitatea Guvernului de a monitoriza implementarea recomandărilor internaționale, inclusiv a celor formulate de GRECO și Comisia de la Veneția.” (Nota de fundamentare IL 403, p. 10, alin. 4)

✓ Când Nota justifică prelungirea prin faptul că Guvernul ar trebui să își păstreze „capacitatea de a monitoriza implementarea recomandărilor internaționale”³, apare o vulnerabilitate evidentă de credibilitate: în procesul de evaluare juridică se observă că recomandările sunt invocate ca argument pentru prelungire, nu pentru aliniere. Totodată, o asemenea prelungire ar contrazice logica Programului Național de Aderare și a dialogului cu partenerii, care presupun aliniere efectivă la recomandările organismelor internaționale și finalizarea reformelor în termene previzibile.

✓ Prin natura sa, un organ constituțional de autoadministrare, cum este Consiliul Superior al Procurorilor, trebuie să inspire încredere că deciziile privind cariera și răspunderea disciplinară a procurorilor sunt luate fără influențe politice. Or, Nota recunoaște că rațiunea păstrării ministrului este legată de „monitorizare și coordonare interinstituțională” (p. 10, alin. 2), adică exact zona unde publicul percepe cel mai ușor o dependență față de executiv. Chiar și fără ingerințe efective, inclusiunea unui membru al executivului în organul de autoadministrare amplifică aparența de influență și slăbește percepția de autonomie.

✓ Invocarea „continuității proceselor de monitorizare și coordonare interinstituțională” sau a riscului unui „vid instituțional” nu reprezintă, în sine, un temei suficient pentru a perpetua o soluție criticată în standardele de independență. Continuitatea reformei se poate și trebuie asigurată prin mecanisme administrative de cooperare (platforme interinstituționale, grupuri de lucru, planuri de acțiuni, dialog tehnic), nu prin menținerea calității de membru de drept al executivului în organul de autoadministrare.

✓ Deturnarea naturii „tranzitorii”. Potrivit Legii nr.100/2017 privind actele normative⁴, dispozițiile tranzitorii sunt concepute pentru a regla trecerea de la vechiul regim la cel nou, pe o perioadă determinată, prin măsuri care asigură corelarea și continuitatea raporturilor juridice. Prolungirea repetată a unui termen-limită tranzitoriu tinde să transforme excepția în regulă, să golească de conținut tranziția și să inducă instabilitate normativă – exact tipul de incoerență pe care tehnica legislativă îl interzice în mod implicit prin exigențele de previzibilitate și coerență. În plus, nota de fundamentare aferentă proiectului, care a stat la baza Legii nr. 200/2023, plasează clar reforma componentei CSP în logica alinierii la GRECO, vizând „revizuirea componentei CSP, în special a membrilor de drept” și „revizuirea componentei CSP prin excluderea membrilor ex officio în scopul garantării obiectivității, imparțialității și transparenței”. Această intenție normativă inițială face cu atât mai dificil de justificat o „întoarcere” prin prelungire.

În concluzie, riscurile esențiale generate de extinderea termenului până în anul 2028 nu sunt de ordin tehnic, ci vizează aspecte de substanță constituțională și

³ p. 10, alin. 4 din Nota de fundamentare la IL nr.403

⁴ Articolul 48 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative – Dispozițiile tranzitorii

(1) Dispozițiile tranzitorii ale actului normativ cuprind măsurile ce se instituie cu privire la continuarea raporturilor juridice născute în temeiul vechilor reglementări care urmează a fi abrogate sau înlocuite de noul act normativ.

(2) **Dispozițiile tranzitorii trebuie să asigure, pe o perioadă determinată, corelarea noilor reglementări cu cele ale actelor normative preexistente, menținerea temporară a unor situații juridice născute în temeiul vechilor reglementări și, după caz, să asigure modificarea altor acte normative.**

(3) În dispozițiile tranzitorii se indică, după caz, perioada de tranziție necesară implementării dispozițiilor actului normativ și perioada necesară pentru aducerea legislației în conformitate cu noile norme juridice.

de credibilitate instituțională: se creează un regres în percepția independenței CSP, se transmite un semnal de inconsecvență în implementarea angajamentelor asumate, se vulnerabilizează reputațional relația cu partenerii externi și se instituie un precedent periculos prin care termenele de reformă devin negociabile și pot fi amânate la nesfârșit.

II. Amendamentul privind prelungirea termenului de evaluare externă - până la 31 august 2026, pentru subiecții prevăzuți la art.3 alin.(1) lit.g) și h) din Legea nr.252/2025 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative –

Ne exprimăm acordul cu raționamentele de fond reținute în Hotărârea CSP nr.1-436/2025, potrivit căroră prelungirea termenului-limită, în forma propusă, riscă să prelungească procesul fără a remedia blocajele de implementare. Prezenta opinie reiterează această poziție, dar dezvoltă suplimentar analiza prin prisma riscurilor instituționale, funcționale și de proporționalitate care nu au fost reflectate explicit.

Semnatarii reafirmă sprijinul pentru reforma evaluării externe („vetting”) ca mecanism extraordinar de verificare a integrității etice și financiare, orientat spre consolidarea credibilității instituțiilor și a încrederii publice. Înțelegem, de asemenea, preocuparea de a nu „lăsa în afara mecanismului” anumite categorii care, în arhitectura actuală, ajung să fie transmise la evaluare externă după concurs. Cu toate acestea, amendamentul de extindere până la 31 august 2026 pentru lit. g) și h) ignoră o premisă legală esențială: evaluarea externă este concepută drept un exercițiu „excepțional, unic și limitat în timp”. Prin extinderi succesive, mecanismul riscă să se îndepărteze de rațiunea inițială a reformei și să capete un caracter de durată, cu efecte structurale asupra organizării și funcționării procuraturii.

Arhitectura inițială a reformei (pre-vetting/vetting) a fost construită pe ideea unui pivot temporar: evaluarea extraordinară urma să „curețe” și să legitimeze, într-o etapă inițială, organele de autoadministrare și colegiile, astfel încât ulterior aceste structuri interne, deja fortificate și operaționale, să asigure procesele ordinare de selecție, evaluare și management al carierei, inclusiv verificările de integritate etică și financiară. În condițiile în care acest „pivot” a fost, în mare parte, realizat (membrii CSP și CSEP au trecut evaluarea, iar CSEP activează plenar, cu cadru normativ instituțional aprobat și proceduri inițiate), justificarea menținerii sau extinderii regimului excepțional pentru categoriile de la lit. g) și h) devine semnificativ mai slabă decât la începutul reformei. Cu alte cuvinte, ceea ce putea fi „actual” și necesar la startul mecanismului devine discutabil în contextul actual, în care mecanismele interne sunt funcționale și capabile să livreze verificări efective.

Din perspectiva capacității și a ritmului de procesare, datele deja consemnate în Hotărâre indică un risc major de supraîncărcare. Volumul aflat în procedură la Comisia (externă) de evaluare a procurorilor este deja considerabil: 167 de procurori transmiși spre evaluare externă (67 din PA; ulterior 78 din PCCOCS și 12 din PG), dintre care 25 au părăsit sistemul după notificare. În plus, încă aproximativ 93 de procurori, conducători ai procuraturilor teritoriale, urmează să fie transmiși Comisiei, ca subiecți ai vettingului. În acest tablou, CSP s-a expus până în prezent

doar asupra a 16 rapoarte recepționate, ceea ce, raportat la durata procesului, conturează un ritm redus (aproximativ 8 cazuri/an, potrivit estimării din Hotărâre). În aceste condiții, prelungirea până la 31 august 2026 nu oferă, prin ea însăși, garanții de eficiență, dimpotrivă, fără condiționalități și instrumente de accelerare, riscă să consolideze practica extinderilor succesive și să perpetueze un regim excepțional pe fondul unei capacități insuficiente de finalizare. Mai mult, Hotărârea anticipează deja un val suplimentar de subiecți (aproximativ încă 80 de potențiali candidați pentru funcții de conducere și execuție în procuraturile specializate), care ar deveni, la rândul lor, subiecți ai evaluării în logica actuală. În acest context, includerea suplimentară a câștigătorilor concursurilor după 31 decembrie 2025 (lit. g) și h)) nu este o ajustare, ci o supraîncărcare, care riscă să facă mecanismul incompatibil cu obiectivul inițial al unei finalizări într-un termen scurt și eficient.

Riscurile sunt amplificate de contextul critic de resurse umane și de efectele colaterale directe asupra funcționalității sistemului. Hotărârea consemnează un deficit sever: la 27.11.2025 erau 128 de funcții vacante (51 de execuție și 77 de conducere). În practică, menținerea interimatului pe termen lung generează suprasolicitare și scade calitatea managementului, întrucât aceeași persoană exercită concomitent funcția de bază (de execuție) și atribuțiile funcției de conducere (interimatul). Blocajul în ocuparea funcțiilor de conducere produce efecte în lanț asupra încadrării în funcțiile de execuție, inclusiv sub aspectul integrării în circuitul instituțional a absolvenților INJ, care, în prezent, figurează în Registrul funcțiilor vacante de procuror în așteptarea încadrării (67 de absolvenți). În măsura în care ocuparea posturilor rămâne, în fapt, condiționată de parcurgerea unor etape suplimentare, cu durată și rezultat dificil de anticipat, se reduce mobilitatea normală a posturilor, se încetinește rotația funcțiilor, iar procesul de încadrare în sistem devine excesiv de dificil și imprevizibil. În aceeași logică, este relevant faptul că, potrivit datelor operaționale înregistrate, în anul 2025 au fost numiți în funcția de procuror doar 7 absolvenți ai INJ, indicator care reflectă presiunea practică exercitată de blocajele procedurale asupra fluxului de recrutare și, implicit, asupra capacității de completare a deficitului de resurse umane în sistem.

Un argument distinct, care ține de proporționalitate și de proiectarea coerentă a traseului de carieră, vizează riscul de dublare sau chiar triplare a verificărilor de integritate pentru aceleași persoane. În prezent, toți procurorii au obligația de a fi evaluați profesional periodic, o dată la 5 ani, în cadrul mecanismelor interne, iar această evaluare include și criteriul de integritate (cu pondere substanțială, inclusiv 40% în grila de evaluare, potrivit cadrului normativ aplicabil), utilizând instrumente interne similare celor din vetting: chestionare de integritate, colectare și verificare de date (inclusiv solicitări obligatorii către instituții financiare), declarații de avere și interese, verificări în raport cu date ANI/Fisc/Vamă etc. Această evaluare periodică se aplică și procurorilor care sunt, concomitent, subiecți ai evaluării externe (subiecți ai Legii nr.252/2023). În plus, atunci când un procuror participă la concursuri pentru funcții de promovare/conducere, acesta trece prin filtrele interne de selecție la nivel de colegiu și CSP, în care integritatea etică și financiară este evaluată ca parte integrantă a profilului profesional.

În configurația propusă de amendament, se conturează riscul apariției unei situații vădit disproporționate, în care același procuror, deși supus evaluării periodice interne realizate de CSEP, inclusiv sub aspectul integrității, poate fi concomitent subiect al unei evaluări externe aflate în curs, în temeiul sferei de aplicare a Legii nr. 252/2023, iar ulterior, ca urmare a participării la concurs și a obținerii calității de câștigător sau candidat, este supus din nou evaluării externe, anterior numirii în funcție. Această suprapunere creează o povară administrativă excesivă, determină întârzieri suplimentare și produce un efect descurajant asupra parcursului profesional, întrucât potențialii candidați pot evita participarea la concursuri din cauza unui traseu procedural excesiv de complex și impredictibil. În consecință, funcțiile de bază de execuție rămân neocupate, iar candidații înscriși în Registru, inclusiv absolvenții Institutului Național al Justiției și candidații cu vechime, nu pot fi integrați într-un termen rezonabil în circuitul instituțional. Acest efect în lanț conduce la perpetuarea deficitului de personal, la supraîncărcarea procurorilor în funcție și la diminuarea capacității funcționale a sistemului, în contradicție cu finalitățile declarate ale reformei.

Această critică este întărită de avertismentul [ODIHR \(OSCE\)](#) (din 17 February 2025) privind menținerea strictă a caracterului necesar și proporțional al evaluării ad-hoc și preferința pentru mecanisme ordinare odată ce acestea sunt funcționale. În contextul în care CSP/CSEP sunt evaluate și operaționale, iar mecanismele interne ordinare de verificare a integrității sunt efective și comparabile, sub aspectul criteriilor și instrumentelor aplicate, extinderea termenului pentru lit. g) și h) transmite implicit că aceste mecanisme ar fi insuficiente, contrar logicii de fortificare instituțională care a stat la baza conceptului reformei.

În acord cu abordarea indicată în Hotărârea CSP nr. 1-436/2025, apreciem oportună regândirea intervenției legislative prin valorificarea mecanismelor deja funcționale în cadrul CSP/CSEP, astfel încât candidații câștigători ai concursurilor după 31 decembrie 2025 să fie supuși verificărilor efective de integritate în proceduri ordinare, iar evaluarea externă să rămână un exercițiu punctual și limitat în timp, concentrat pe subiecții deja aflați în procedură și pe cei care urmează a fi transmiși (inclusiv conducătorii procuraturilor teritoriale).

Semnături, membri-procurori ai Consiliului Superior al Procurorilor:

Nesterov Aliona

Roșior Elena

Panea Eduard